

Medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (Ley 8/2020)

José Luis Palma Fernández

Of counsel

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

Una nueva Ley 8/2020 introduce medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación que, en realidad, son una reedición del Real Decreto Ley 5/2020 dedicado a la inserción de los costes efectivos de producción en los contratos alimentarios. La determinación de dichos «costes efectivos de producción» resulta un elemento novedoso no exento de polémica por la dificultad de concretar cuáles sean, sobre todo porque pueden generar consecuencias sancionadoras.

1. Introducción: ¿hacen falta nuevas normas sobre temas ya regulados de forma idéntica?

En tiempos donde la simplificación normativa parecía ser una finalidad importante resulta difícil comprender qué sentido puede tener tramitar una ley que trae causa de un Real Decreto Ley 5/2020, de 25 de febrero (que en su misma denominación se llamaba exactamente igual que la nueva ley: «por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación»), para volver a decir exactamente lo mismo.

Se nos antoja llamativo pensar que, tras toda la compleja tramitación de la norma en sede parlamentaria, el resultado sustantivo sea exactamente igual al que ya se regulaba. Peor aún, no se comprende como la ley quiere adoptar «medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación» en fecha 17 de diciembre del 2020 (que es cuando se publica) cuando no pueden ser urgentes tales medidas puesto que ya habían sido adoptadas más de medio año antes por el referido Real Decreto Ley 5/2020.

Una vez que el real decreto ley fue convalidado —mediante una resolución de 25 de marzo del 2020 del Congreso de los Diputados se acordó su convalidación al amparo de lo

dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución española—, pasó a integrarse naturalmente en el ordenamiento jurídico español con su correspondiente rango asimilado al de ley.

Por supuesto, puede procederse con posterioridad a su tramitación como ley (una «ley de sustitución»), pero ello debería ser siempre que tuviera por finalidad reajustar y acomodar sus contenidos a otras cuestiones surgidas al hilo de su interpretación y aplicación, con la participación plena de los colectivos y entidades susceptibles de ser escuchados. Pero no, simple y llanamente, para volver a copiarlo y, derogándolo expresamente, convertirlo en ley. ¿Para qué?

El hecho de que coexistan otras iniciativas parlamentarias destinadas a la reforma de la legislación de la cadena alimentaria parecía albergar la esperanza de que se coordinaran y permitieran aunar esfuerzos en un frente común. Pues no. La tramitación parlamentaria del anterior Real Decreto Ley 5/2020 únicamente ha venido a propiciar una nueva edición prácticamente idéntica de la misma norma, sólo que ahora con la denominación de ley. No entendemos para qué.

Si la seguridad jurídica (postulada por el artículo 9.3 de la Constitución) exige la certeza en la norma y la claridad en sus contenidos, parece difícil de entender cómo se realiza tan alto fin reiterando normas, replicando contenidos y reproduciendo literalmente preceptos que ya existían con el mismo rango. Veamos en todo caso qué nos trae la nueva norma (porque la antigua ha sido lógicamente derogada por ella en una de sus escasas innovaciones: la disposición derogatoria única de la Ley 8/2020, conforme a su naturaleza, ordena la derogación del Real Decreto Ley 5/2020).

Como nota final de falta de actualidad, resulta extremadamente curioso comprobar como —pese a su carácter «urgente»— no contiene ninguna mención de la pandemia del COVID-19, puede que porque la norma que reproduce tiene la fecha de 25 de febrero del 2020, justo el mes anterior a la declaración del estado de alarma. Quizás sea una de las pocas normas con rango de ley que no contiene alusión a tan devastador hecho de las publicadas en estos duros tiempos de pandemia. Nuevamente llamativo.

2. Los propósitos de la Ley 8/2020, que ya lo fueron del Real Decreto Ley 5/2020

Como ya hemos apuntado, los propósitos de la ley ya prologaron el Real Decreto Ley 5/2020: crisis sin precedentes del sector agrario, vulnerabilidad innata y problemas en el seno de la cadena alimentaria, habida cuenta de los desequilibrios y las diferencias en cuanto al poder de negociación, sin olvidar las prácticas comerciales desleales (las cuales hubieran debido propiciar una reflexión más amplia, al menos para hacer referencia a la tramitación parlamentaria actual de una transposición de la directiva europea en la materia).

De los factores expuestos se deriva la necesidad de mejorar la rentabilidad de las explotaciones agrarias y la evitación de su abandono, peligrosamente presente. Se trata por tanto de poner en vigor (renovadamente, porque ya hemos dicho que todo esto se anduvo a principio de año con el Real Decreto Ley 5/2020) un conjunto sistemático de medidas, anticipando lo que se llama *la reforma en profundidad* (expositivo II) que próximamente ha de llegar (al menos así lo esperamos).

La realidad es que toda la reforma bascula sobre un punto central: la introducción de exigencias formales en el seno de los contratos alimentarios. Concebidos éstos por la Ley 12/2013, de 2 de agosto, como un baluarte nivelador de las relaciones en la cadena alimentaria que debieran permitir a los más desfavorecidos alzarse frente a los más poderosos económicamente —que les impondrían sus condiciones—, se alumbró un nuevo concepto (tomado sin duda de la experiencia francesa en la materia, aunque regulado de un modo diferente), que es el 'coste efectivo de producción'.

Veámoslo más en detalle.

3. La cadena alimentaria y los costes efectivos de producción

El eje central de la reforma (podríamos decir de la del real decreto ley, ahora importada por la Ley 8/2020) es la introducción de la noción del coste efectivo de producción en el artículo primero.

La novedad consiste en la inclusión de este concepto en el precio como elemento mínimo de los contratos. La Ley 12/2013 ya tenía presente un conjunto de factores objetivos, verificables y no manipulables que debían ser establecidos por el contrato. Ahora, como factor esencial, se incluye el coste efectivo de producción.

La ley viene a incorporar (repetimos: igual que lo hacía el Real Decreto Ley 5/2020) una lista ejemplificadora de elementos que considerar para las explotaciones agrarias. El problema parte de que es una lista no exhaustiva (no podía ser de otro modo), puesto que resultaría muy difícil ser exactos en todos ellos: se habla así de semillas, fertilizantes, pesticidas, maquinaria o energía. Curiosamente no se habla del coste de la propia mano de obra, tema nada exento de polémica.

Pues bien, todo el elemento central del cambio legislativo (artículo 9.1c) radica en la introducción con carácter obligatorio de la mención del «coste efectivo de producción», el cual debe ser insertado como factor determinante del precio, hasta el punto de que su falta expresa de invocación (nuevo apartado j del artículo 9.1) es causa de sanción (nuevo

artículo 23.1b).

En línea con lo anterior, el nuevo artículo 12 *ter* se refiere a la «destrucción de valor en la cadena», la cual, para ser evitada, obliga a que cada operador deba pagar al inmediatamente anterior «un precio igual o superior al coste efectivo de tal producto en que efectivamente haya incurrido o asumido dicho operador».

El problema estriba precisamente en la prueba de cuál sea tal «coste efectivo de producción», pues ni la ley lo señala ni dice dónde puede hallarse. Simplemente indica, de forma harto sutil y realmente innecesaria (porque ya lo podíamos extraer del resto del sistema jurídico español), que «la acreditación se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho».

Sin duda se abre aquí un amplio campo a la litigiosidad y a la prueba, puesto que hubiera sido deseable que la norma alumbrara alguna luz sobre cómo determinar este coste efectivo. Hay un tímido intento de orientar en el nuevo 9.1c, en su inciso final, cuando se habla de que, para el caso de las explotaciones agrarias, se tendrán en cuenta «datos relativos a los costes efectivos de las explotaciones publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación». Pero esto no deja de ser un elemento referencial más.

No podemos objetar el laudable fin que guía la modificación normativa. El problema es que no se ha completado el círculo de la determinación del «coste efectivo de producción» dejándolo al albur del caso concreto, lo que no hace falta explicar que ha de convertirse (ya parece estar convirtiéndose hoy en día por la experiencia en la aplicación del real decreto ley) en un factor de inseguridad.

Afirmar por parte del vendedor que se cubre el coste efectivo de producción en el contrato alimentario (y reconocerlo así por parte del comprador) no pasa de ser un acto de fe bilateral que debía estar acompañado de otros elementos de certeza adicionales que la ley no resuelve.

Se completa el precepto con otras consideraciones adicionales sobre las actividades promocionales, las cuales deberán ceñirse a los principios de acuerdo y libertad de pactos, interés mutuo y flexibilidad para adaptarse a las circunstancias particulares de los distintos operadores.

Finalmente se cierra el artículo primero con una innovación traída de otros ámbitos competenciales, cada vez más influyentes en el mundo jurídico agroalimentario: la publicidad de las resoluciones sancionadoras en materia de contratación alimentaria, la cual será ordenada de forma periódica por la Administración Pública competente para la imposición de las sanciones.

4. Otras cuestiones laborales y fiscales

Complementariamente a los aspectos indicados en relación con la cadena alimentaria, toda norma legal es un ómnibus legislativo siempre útil para subirse a él aprovechando que pasa. Fiel a esta acusada tendencia de técnica normativa, aparecen otros contenidos escasamente vinculables a la cadena alimentaria, pero cercanos y conocidos del sector primario en general.

En primer lugar, se insertan novedades fiscales relativas a las ayudas a la incorporación de jóvenes a la actividad agraria, una de las líneas esenciales de la política de renovación del sector primario desde la óptica de la Política Agrícola Común. Se trata de adaptar la normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas para permitir a los perceptores de dichas ayudas que la tributación por ellas se extienda a varios ejercicios.

A continuación, las novedades laborales atienden a las circunstancias en las que se desenvuelve el mercado del trabajo en el campo, protegiendo —de una parte— a los trabajadores eventuales afectados por el descenso de la actividad y —de otra— a los empresarios agrarios que favorezcan la conversión de los contratos eventuales en indefinidos. Son normas dedicadas a la reducción del número mínimo de jornadas necesarias para acceder al subsidio por desempleo, así como a la renta agraria.

Complemento final son las disposiciones modificadoras del régimen de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, viniendo a incluir ahora dentro del ámbito de sus cometidos los locales, viviendas u otros lugares habilitados en los que residan, se alojen o puedan permanecer los trabajadores por razón de su trabajo durante los periodos de descanso y que hayan sido puestos a su disposición por el empresario.

5. Exigibilidad de la nueva norma: transitoriedad y entrada en vigor

Resultando una norma que copia y reproduce el Real Decreto Ley 5/2020, no podía dejar de contener los mismos mimbres temporales que dicha norma, so pena de incidir en un grave problema de sucesión en el tiempo.

A los efectos indicados y por lo que respecta a los contratos preexistentes (disposición transitoria única) se establece que los contratos realizados al amparo del Real Decreto Ley 5/2020 mantendrán su validez, añadiendo «si bien tendrán que adaptarse en aquello que no se ajusten a lo dispuesto en esta norma en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor». Por lo tanto, de existir alguna novedad adaptable, habría este plazo para ajustarla.

Finalmente, siendo su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* el 17 de diciembre del 2020, su entrada en vigor se produjo al día siguiente (18 de diciembre) teniendo luego en cuenta una vez más los postulados del Real Decreto 5/2020, razón por la que el artículo segundo de la ley (al igual que hacía el real decreto ley) retrotrae sus efectos al 1 de enero del 2020, coordinándose en lo demás con dicha norma.