

Alimentario

¿Cuándo se aplica la Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria?

El artículo 2 de la Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria determina su ámbito de aplicación espacial de manera compleja y suscita ciertas dudas acerca de la coherencia de los criterios utilizados.

ELISA TORRALBA MENDIOLA

Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Madrid
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

En el *Boletín Oficial del Estado* núm. 199, del pasado 15 de diciembre, se publicó la Ley 16/2021, por la que se modifica la Ley 12/2013, de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria (en adelante, «LCA» o «ley de la cadena alimentaria»). La reforma se justifica por la necesidad de transponer en España la Directiva 2019/633, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario (la «directiva»).

La ley de la cadena alimentaria determina su ámbito de aplicación espacial en su artículo 2,

cuya nueva redacción merece un comentario desde la perspectiva de las cuestiones de Derecho internacional privado —y, en concreto, de Derecho aplicable— que suscita. Para analizarlas es necesario tener en cuenta las finalidades perseguidas por esta ley, que se recogen en su artículo 3 y que pueden resumirse, según se desprende de su preámbulo, en el objetivo de asegurar la mejora del «funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa

que redunde en beneficio no sólo del sector, sino también de la ciudadanía».

La ley justifica la necesidad de intervenir en estas cuestiones por la aportación decisiva del sector agroalimentario español al producto interior bruto y a la balanza comercial, por su condición de elemento estratégico para la economía nacional y por sus profundas implicaciones sociales, todo lo que lo convierte en un elemento esencial para «la consecución de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 40 y 130 de la Constitución española, que encomiendan a los poderes públicos promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa y atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles».

Partiendo de esas premisas, el citado artículo 2 pretende garantizar la aplicación de la ley de la cadena alimentaria incluso en los casos en que alguna de las partes es extraeuropea o en que el contrato se sujeta a la ley de un tercer Estado. No obstante, la técnica para conseguirlo plantea algunas dudas y debe ser puesta en relación con el Reglamento Roma I sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales.

1. La determinación de la ley aplicable en el Reglamento Roma I

El Reglamento Roma I unifica las normas de conflicto en materia contractual en la Unión Europea. Su punto de partida, recogido en el artículo 3, es la libertad de las partes para escoger el Derecho aplicable, que no necesita ser el ordenamiento de un Estado miembro ni presentar vínculos objetivos con el contrato. Los apartados 3 y

4 de esta regla pretenden garantizar que, en ciertas circunstancias, la elección no opera cuando sobre ese contrato se proyectan normas imperativas que no pueden derogarse mediante acuerdo.

Para los supuestos de ausencia de elección, el artículo del Reglamento Roma I recoge conexiones objetivas que conducen a la determinación de la ley rectora de distintos tipos contractuales. Entre ellos se sitúa el contrato de compraventa, que se regirá por la ley del Estado (miembro o no de la Unión Europea) de la residencia habitual del vendedor, en cuanto obligado a la «prestación característica» del contrato. Ese criterio del prestador característico se usa también como conexión general para los tipos contractuales no expresamente contemplados en el elenco del artículo 4.1 o para la determinación de la ley aplicable de los contratos que respondan a características propias de más de uno de esos tipos. Subsidiariamente, se podrá acudir a la ley que presente los vínculos más estrechos con el contrato cuando la ley aplicable no pueda determinarse de acuerdo con los criterios anteriores. Los vínculos más estrechos operan también como cláusula de escape si «del conjunto de circunstancias se desprende claramente que el contrato presenta vínculos manifiestamente más estrechos con otro país» (art. 4.3).

Por último, para lo que interesa a este análisis, el artículo 9 prevé que, cualquiera que sea la ley rectora del contrato, no impedirá la aplicación de las “leyes de policía del foro”.

2. El artículo 2 de la LCA

El primer apartado del artículo 2 de la ley de la cadena alimentaria determina su

ámbito de aplicación espacial y, al hacerlo, distingue entre tres situaciones, que se van a tratar por separado. Este artículo no responde exactamente a lo previsto en la directiva, sino que pretende asegurar en ciertos casos la aplicación de la mencionada ley, incluso en situaciones en las que eso no sería necesario para garantizar el efecto útil del texto europeo. A estos efectos, la directiva se limita a señalar que «se aplicará a las ventas entre un proveedor y un comprador cuando uno de los dos, o ambos, estén establecidos en la Unión» (art. 1.2, párr. 4).

- *Primera situación:* relaciones comerciales «que se produzcan entre los operadores establecidos en España que intervienen en la cadena alimentaria desde la producción a la distribución de productos agrícolas o alimentarios», supuesto para el que se impone la aplicación de la ley de la cadena alimentaria.

Mediante esta regla se pretende garantizar la aplicación de dicha ley siempre que los operadores que intervienen en el contrato estén establecidos en España, con independencia de los demás elementos de la situación que puedan vincularla con otros Estados (porque allí estuviera el lugar de entrega de las mercancías, por ejemplo) y del Derecho a que estuviera sujeto el contrato. Esta afirmación parece entrar en conflicto con lo previsto en el Reglamento Roma I, que recoge, como se ha visto, como regla principal, la libertad de elección de las partes en la determinación de la ley aplicable, sin que los Estados miembros puedan unilateralmente establecer excepciones a esta regla en casos en los que el propio reglamento no lo hace.

No obstante, el cumplimiento de esta previsión del artículo 2.1 de la ley puede, en ciertas circunstancias, encontrar acomodo en las disposiciones del Reglamento Roma I. De este modo, de acuerdo con su artículo 3.3, «[c]uando todos los demás elementos pertinentes de la situación estén localizados en el momento de la elección en un país distinto de aquel cuya ley se elige, la elección de las partes no impedirá la aplicación de las disposiciones de la ley de ese otro país que no puedan excluirse mediante acuerdo».

Que las disposiciones de la ley de la cadena alimentaria son imperativas (no pueden excluirse mediante acuerdo) parece quedar claro tanto de lo previsto en su artículo 2 como de los objetivos que la justifican según su preámbulo. Siendo así, si todos los elementos de la situación se sitúan en España (las partes están establecidas aquí, aquí se producen y entregan las mercancías, etc.), pero las partes han escogido, por ejemplo, el Derecho francés para regir su contrato, se aplicaría la ley referida a aquellos aspectos del contrato regulados por ella (plazos de pago, por ejemplo) y el Derecho francés a las demás cuestiones contractuales no cubiertas por dicha ley.

Resulta llamativo en este ejemplo que en esta primera situación la aplicación de la ley española se imponga incluso si el escogido es el Derecho de un Estado miembro de la Unión Europea, siendo así que éste debe ser transposición de la directiva y, en consecuencia, respetar los objetivos mínimos perseguidos por aquélla. La razón, si es que existe, puede estar relacionada por

cuanto se recoge más adelante sobre las leyes «de policía».

A una conclusión similar a la expuesta podría llegarse en el caso de que, aun no encontrándose todos los elementos del contrato en España, se situaran en el momento de la elección de la ley en uno o varios Estados miembros de la Unión Europea y las partes hubieran escogido la ley de un tercer Estado. En este supuesto, la elección se entenderá «sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario, en su caso, tal como se apliquen en el Estado miembro del foro, que no puedan excluirse mediante acuerdo».

El objetivo de esta regla es asegurar la aplicación de las normas imperativas de Derecho europeo. En la medida en que éstas puedan ser directivas que no se aplican directamente, sino que son objeto de transposición en los Estados miembros, es necesario designar el Derecho de uno de ellos, de ahí la referencia a la aplicación de la norma del foro. El problema que puede plantear esta regla es que, según resulta de su artículo 9, la directiva es de mínimos, de manera que, si las disposiciones españolas fueran más exigentes que las de la directiva, podría plantearse la duda de si lo que protege este precepto es sólo el estándar mínimo europeo o cualquier transposición nacional. Habrá que analizar a fondo la norma española para ver hasta qué punto se separa del texto europeo y valorar si este problema llega a plantearse.

Incluso si lo hiciera, la cuestión podría quedar superada si se entiende que

estamos ante un supuesto en que resulta de aplicación el artículo 9 del Reglamento Roma I, que vendría asimismo a asegurar la aplicación de la ley española incluso en situaciones en las que los elementos de la situación se encuentran más dispersos y conectados con terceros Estados. De acuerdo con aquél, cualquiera que sea la ley rectora del contrato, no impedirá la aplicación de las «leyes de policía del foro», a las que define como aquellas disposiciones «cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica, hasta el punto de exigir su aplicación a toda situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación, cualquiera que fuese la ley aplicable al contrato según el presente reglamento».

La primera cuestión es si la ley de la cadena alimentaria es, a estos efectos, una ley de policía. De la definición proporcionada resulta que las leyes de policía no son normas simplemente imperativas, sino «internacionalmente imperativas», es decir, de una imperatividad cualificada porque responden a lo que se han llamado intereses *ordopolíticos* de un Estado. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha flexibilizado la interpretación de este concepto admitiendo la inclusión en él de disposiciones que sólo dudosamente responden a esa noción (como las normas reguladoras del contrato de agencia, incluso cuando las de un Estado miembro pretenden imponerse frente a las de otro Estado miembro y ambas resultan de la transposición

de la directiva en esta materia, tal como ocurrió en el asunto C-184/12, *Unamar*).

Las finalidades de la ley de la cadena alimentaria (enumeradas en su artículo 3) y los argumentos recogidos en su preámbulo como justificativos de su adopción (expuestos más arriba) parecen dar a entender que para el legislador español esta ley podría integrarse en el concepto de ‘ley de policía’ e imponer su aplicación en los términos del artículo 9 del Reglamento Roma I. Siendo así, el reglamento justificaría la aplicación de dicha ley, en los términos pretendidos por este primer supuesto de su artículo 2.1, a las relaciones entre operadores establecidos en España, aplicación que se impondría frente a cualquier Derecho extranjero, incluso aunque éste fuera el de otro Estado miembro y respondiera a las exigencias de la directiva europea. Téngase en cuenta, no obstante, que esa ley extranjera escogida por las partes seguiría aplicándose a los aspectos de la relación contractual no regulados por la ley de la cadena alimentaria.

- La *segunda situación* se refiere a «las relaciones comerciales entre cualquiera de los operadores que intervienen en la cadena alimentaria cuando uno esté establecido en España y el otro en un Estado miembro», a las que también será de aplicación la ley «cuando no resulte de aplicación la legislación de otro Estado miembro».

Resulta sorprendente que para estas situaciones y para las que se analizarán en el tercer supuesto previsto por el artículo 2 se obligue a las partes a

escoger de manera expresa la ley aplicable a su contrato («cuando uno de los operadores esté establecido en España y el otro no, deberá indicarse expresamente en el contrato a qué legislación se sujeta la relación comercial»). El objetivo no es obligarlas a escoger la ley española, obligación que, por lo demás, no encontraría apoyo normativo en el Reglamento Roma I. La razón podría ser asegurar la certeza y previsibilidad del Derecho aplicable, pero puede llevar a la elección de un Derecho extranjero en situaciones en las que, de no mediar elección, la ley aplicable hubiera sido en todo caso la española, del vendedor de las mercancías, por ejemplo, en aplicación del ya citado artículo 4 del mencionado reglamento.

En cualquier caso, si la ley así escogida es la de un Estado miembro de la Unión Europea, ésta se aplicará a todos los extremos del contrato, incluso a aquellos que entrarían dentro del ámbito de aplicación de la ley de la cadena alimentaria.

Esta conclusión resulta coherente si se tiene en cuenta que la ley de ese otro Estado miembro deberá ser transposición de la directiva y, en consecuencia, contendrá parámetros de protección similares a los españoles. No obstante, parece entrar en contradicción con lo señalado al comentar la primera de las situaciones: ¿por qué se impone en ella la ley española frente a la elección del Derecho de otro Estado miembro y, sin embargo, en esta segunda situación se respeta en toda su extensión la elección? La simple circunstancia del establecimiento de las partes, dentro o fuera de la Unión Europea, no

parece resultar suficiente para justificar la diferencia de trato y podría incluso entenderse que discrimina las situaciones puramente internas frente a las intra-UE. Por otra parte, o bien la ley de la cadena alimentaria es una «ley de policía», con independencia de que lo sea también la directiva (y por eso en la primera situación se impone frente a la elección del Derecho de otro Estado miembro, en cuyo caso se debería imponer también en la segunda), o bien no lo es y no resulta internacionalmente imperativa en ninguno de los dos casos. A este razonamiento puede oponerse, no obstante, que el grado de imperatividad de la norma puede ser mayor cuanto mayor sea la conexión con España.

- *Tercera situación:* «con independencia de la legislación que resulte aplicable, cuando una de las partes esté establecida en España, y la otra en un Estado no miembro de la Unión, resultarán siempre de aplicación las prohibiciones contenidas en esta ley y el correspondiente régimen sancionador establecido para éstas en el título V».

La hipótesis de partida de este supuesto excluye la posibilidad de entender

aplicables los apartados 3 y 4 del Reglamento Roma I, ya que al menos uno de los elementos de la relación —el establecimiento de una de las partes— se sitúa fuera de la Unión Europea. Siendo así, sólo justificaría la aplicación de la ley española en este caso su consideración como ley de policía en los términos indicados en los apartados anteriores. No obstante, que la ley de la cadena alimentaria se imponga en estas situaciones frente a cualquier elección del Derecho aplicable, aunque sea a favor de la ley de un Estado miembro de la Unión Europea, entra de nuevo en contradicción con lo previsto para la situación anterior, en la que ese Derecho se aplicaría íntegramente —sin tener en consideración la ley de la cadena alimentaria— cuando ambas partes estuvieran establecidas en la Unión. Las razones de ese diferente tratamiento no resultan fácilmente justificables.

En definitiva, la regla del artículo 2 de la ley de la cadena alimentaria es excesivamente compleja y no todo lo coherente que hubiera sido deseable para facilitar la actividad de los operadores económicos, a los que una mayor simplicidad garantizaría también mayor certeza acerca del marco jurídico en el que desarrollan sus relaciones.