



La cadena alimentaria en la legislación francesa

↔ **María José Hernández Mendoza**

Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación en la Embajada de España en Francia y en la D.P. de España ante la OCDE

Resumen: En este artículo, su autora analiza cómo se regula en Francia el funcionamiento de la cadena alimentaria mediante la denominada ley EGalim 938/2018. Esta ley establece un conjunto de medidas para lograr un mejor equilibrio entre los distintos actores: producción, comercio, distribución... destacando las cuatro siguientes: i) la mejora de las condiciones de contratación; ii) la elevación del umbral para la venta a pérdidas; iii) la limitación de las promociones por parte de la gran distribución, y iv) la regulación de los precios abusivamente bajos. Aunque todavía es pronto para hacer balance de los resultados de la citada ley, la autora señala que uno de sus efectos está siendo abrir un amplio debate en la sociedad francesa sobre la rentabilidad de la agricultura y los desequilibrios existentes dentro de la cadena alimentaria.

Palabras clave: Francia, Cadena alimentaria, Legislación, Contratos agrarios, Agricultura, Alimentación.

El término “Estados Generales” se acuñó en Francia en el siglo XIV con el rey Felipe el Hermoso para describir unas asambleas extraordinarias a las que se convocaba a todos los estamentos políticos con el objetivo de buscar soluciones a situaciones de crisis.

En los últimos veinte años, el Gobierno francés ha convocado dos Estados Generales de la Alimentación (en adelante EGALim). El primero fue en 2000 impulsado por el entonces primer ministro Lionel Jospin y siendo Jean Glavany ministro de Agricultura. No obstante, la aparición de la enfermedad de las “vacas locas” una semana después del lanzamiento de estos EGALim cambió de forma importante el contenido previsto de los debates.

El segundo EGALim se ha celebrado en 2017 bajo el actual mandato del presidente Emmanuel Macron, cumpliendo uno de sus compromisos electorales cuando se presentó a las elecciones. Así, en su primer discurso de política general de 4 de julio de 2017, el primer ministro Édouard Philippe fijó las grandes líneas del quinquenio y confirmó el lanzamiento de los Estados Generales de la Alimentación, situándolos como una prioridad del nuevo Gobierno. En su discurso, el primer ministro declaró que “los agricultores quieren vivir de su trabajo, de su tierra y de sus capacidades”, a lo que añadió: “es inadmisible que los agricultores no puedan tener un ingreso decente e incluso que vivan por debajo del umbral de pobreza”.

Con esas palabras, Edouard Philippe, en nombre del presidente Macron, confirmaba uno de los grandes objetivos de los nuevos EGALim: revisar la forma como se distribuye el valor dentro del sistema de agroalimentario para permitir que los agricultores, así como el resto de los actores de la cadena alimentaria, puedan vivir del pago de un precio justo a sus productos. Otro objetivo era conseguir el acceso de todos los franceses a una alimentación sana, sostenible y segura.

Los EGALim se lanzaron el 20 de julio de 2017 ante la presencia del propio presidente Macron, del primer ministro Philippe y de una decena de ministros, encabezados por el entonces ministro de Agricultura Stéphane Travert (que había llegado al gobierno en junio de ese año y que saldría del mismo un año y tres meses después, sin poder ver finalizados los trabajos relacionados con este proceso).

A partir de ahí, y durante cinco meses, se celebraron intensas reuniones en diferentes formatos (conferencias, talleres, consultas *on line*...) que congregaron a todas las partes implicadas en el sector agroalimentario: administraciones nacionales y regionales, productores, sindicatos, cámaras agrarias, industrias, distribución, consumidores, ONG y sector financiero. El propósito era fijar las líneas principales de la política agroalimentaria francesa para los siguientes años. Fue un proceso que el Gobierno calificó de “ejercicio inédito de democracia participativa” y que fue valorado por la mayor parte de los participantes como positivo al destacar las actitudes de respeto mutuo y de escucha, así como el gran espíritu de concertación, cohesión y responsabilidad, que desde entonces se conoce como el *espíritu EGALim*.

Emmanuel Macron hizo una primera valoración de estos trabajos y anunció unos primeros compromisos de su Gobierno para traducir este proceso en resultados concretos. Fue en su famoso discurso de Rungis el 11 de octubre de 2017. El Presidente prometió en ese discurso la aprobación de medidas legislativas destinadas a renovar las formas de contratación para que el precio de los alimentos pueda ser definido sobre la base de los costes de producción, y también anunció medidas para elevar el umbral de la venta a pérdidas y para limitar las promociones. Todo ese paquete de medidas tendría que incluirse en una ley prevista para ser votada en el primer semestre de 2018, y que se conocería como Ley EGALim.



La ley EGalim (Ley 2018-938 de 30 de octubre de 2018 para el equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agrario y alimentario y para una alimentación sana y sostenible y accesible a todos) se publicó finalmente el 1 de noviembre de 2018 tras intensos debates. Las dos cámaras legislativas (Asamblea Nacional y Senado) no fueron capaces de encontrar el consenso necesario sobre el proyecto de ley, de forma que el Senado rechazó el texto en segunda lectura por considerarlo poco ambicioso. Más de 60 senadores recurrieron el texto aprobado por la Asamblea Nacional ante el Consejo Constitucional, que validó las disposiciones más emblemáticas de la ley, pero anuló 23 artículos por considerar que no tenían ninguna relación con el proyecto de ley que había presentado el Consejo de Ministros.

La Ley EGalim ya aprobada consta de 75 artículos (frente a los 17 previstos en el proyecto inicial), estructurados en dos títulos principales. El primero tiene por objetivo mejorar el equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agrario y alimentario y garantizar la soberanía alimentaria francesa, preservando la capacidad de producción agraria y remunerando de forma justa a los agricultores. El segundo título tiene como objetivo fortalecer una producción sana, respetuosa con el medio ambiente y equilibrada desde el punto de vista nutricional, que contribuya a una dieta saludable, de calidad y sostenible y a una reducción de las desigualdades sociales.

Dado que el número de la revista “Distribución y Consumo” se orienta hacia el tema de la cadena alimentaria, nos centraremos en este artículo en analizar las cuatro medidas más emblemáticas contempladas en el primer título y cuyo objetivo es lograr un mayor equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agroalimentario, a saber: i) mejorando el sistema de contratación; ii) incrementando el umbral de la venta a pérdidas; iii) limitando las promociones, y iv) regulando la cesión a precios abusivamente bajos.

MEJORA DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN

En este caso, la ley EGalim invierte el sentido de la contratación de los productos agrarios, estableciendo que es ahora el productor el que debe ofrecer el contrato, y no al revés como solía ocurrir. Con esto, la ley pretende que el precio se construya de abajo a arriba. El productor debe redactar su propuesta de contrato conforme a la nueva normativa, y el comprador está obligado a firmarlo en caso de que quiera cerrar la operación.

Antes de entrar a analizar el contenido de esta medida, es preciso señalar que la formalización de los contratos por escrito entre el productor y el siguiente eslabón de la cadena no es obligatoria de un modo general en Francia, aunque la normativa prevé que pueda serlo mediante dos vías.

Una vía es que el gobierno lo declare obligatorio mediante un decreto, como ha ocurrido con la leche desde 2010, en línea con el paquete lácteo de la UE. También estableció el gobierno francés la obligatoriedad de los contratos por escrito en el



La ley EGalim invierte el sentido de la contratación de los productos agrarios, estableciendo que es ahora el productor el que debe ofrecer el contrato, y no al revés como solía ocurrir. Con esto, la ley pretende que el precio se construya de abajo a arriba. El productor debe redactar su propuesta de contrato conforme a la nueva normativa, y el comprador está obligado a firmarlo en caso de que quiera cerrar la operación

sector de frutas y hortalizas frescas en 2012, si bien se derogó en 2019 a petición del propio sector por considerarse que era contraproducente a la hora de incentivar la firma de contratos. Una segunda vía es a iniciativa de una organización interprofesional agroalimentaria (OIA)¹, como ha ocurrido en el sector de vacuno de carne bajo la certificación de calidad francesa *Label Rouge*.

En caso de que se firme un contrato, la ley EGalim establece las cláusulas mínimas que se deben incluir de forma obligatoria, entre las que se encuentran la cantidad, el origen, la calidad, los plazos de pago, la duración del contrato, las modalidades de entrega, el precio... La cláusula que mayor debate ha generado y sigue generando en el país galo es la relacionada con el precio. Así, la ley establece que el contrato debe incluir el precio o los criterios y modalidades de determinación y de revisión del mismo. En este sentido, las modalidades que se establezcan para determinar el precio deberán tener en cuenta, al menos, un indicador relativo a los siguientes factores: los costes de producción y su evolución; los precios de los productos agrarios o alimentarios constatados en el mercado en el que opera el comprador y su evolución; y la cantidad, composición, calidad, origen y trazabilidad, y respeto del pliego de condiciones.

Esto significa que los costes de producción no son el único factor que debe ser tenido en cuenta a la hora de fijar el precio. Además, la ley no establece cómo estos costes de producción deben ser tenidos en cuenta a la hora de calcular el precio, y tampoco la ley obliga a vender por encima de costes.

Otro de los grandes debates en la redacción de la ley EGAlim ha girado en torno a quién debe elaborar los indicadores relativos a los costes de producción. El Senado y los sindicatos agrarios (OPAs) eran partidarios de que fuera el “Observatorio Francés de la Formación de Precios y de los Márgenes de los Productos Alimentarios” (organismo público dependiente de los ministerios de Agricultura y Alimentación y de Consumo) el que validara, e incluso propusiera, estos indicadores. Esto no fue aceptado por los diputados de la Asamblea Nacional, ya que consideraban que ello supondría, de un lado, quitarle responsabilidad al sector y, de otro, hacer que la Administración pública fijara el precio de forma indirecta, lo que no es posible en un libre mercado.

La Ley establece también que sean las organizaciones interprofesionales (OIAs) las que definan dichos indicadores de costes de producción y sean ellas las encargadas de difundirlos entre los distintos actores de la cadena alimentaria. Las OIAs pueden recurrir al citado Observatorio para que les asesore, así como a la figura del “mediador”. La Ley EGAlim señala que otras entidades distintas de las OIAs pueden también elaborar indicadores de costes de producción (como las cámaras agrarias, los institutos técnicos agrícolas...) y que el productor es libre de recoger en el contrato los indicadores que juzgue más apropiados. No está, por tanto, obligado a utilizar los indicadores establecidos por la interprofesional (OIA).

La Ley señala, además, que las disposiciones relativas a los contratos, y en consecuencia los indicadores, no sean de aplicación a las cooperativas, siempre que en sus estatutos o reglamento interno o en los estatutos de las mismas se establezcan reglas cuyo efecto sea semejante al de esas disposiciones. Así, la normativa francesa exige a las cooperativas que contemplen en su reglamento interno los criterios y forma de calcular el precio del producto que le entrega el productor, incluyendo los indicadores de costes previstos en la ley. Además, la normativa exige a la cooperativa presentar en sus asambleas generales información relacionada con la determinación del precio y los indicadores utilizados para ello.

Otro aspecto a resaltar de la Ley EGAlim es la obligación de reflejar en el contrato los indicadores utilizados respecto a los costes de producción a lo largo de toda la cadena, lo que se conoce como “en cascada”.

La Ley EGAlim entró en vigor el 1 de noviembre de 2018 y, por tanto, sus disposiciones ya estaban listas para ser aplicadas en las negociaciones comerciales de la campaña 2018/2019. No obstante, teniendo en cuenta la necesaria fijación por parte de las organizaciones interprofesionales (OIAs) de los indicadores de costes de producción, la apli-

cación *de facto* no se ha producido hasta las negociaciones comerciales 2019/2020.

A día de hoy prácticamente todas las OIAs han conseguido acordar indicadores de costes de producción y publicarlos en sus páginas web. En todo caso, como se ha señalado, puesto que la ley no establece cómo deben tenerse en cuenta a la hora de calcular el precio, esto no implica que en Francia se esté vendiendo por encima de los costes de producción.

En lo que se refiere a las sanciones, la Ley EGAlim establece que pueden llegar hasta un 2% de la cifra de negocio, aunque por el momento sólo se han llevado controles exploratorios que han comenzado en el año 2020 y que no han dado lugar aún a sanciones. En Francia la autoridad responsable de controlar la aplicación de la Ley EGAlim es la DG de Competencia, Consumo y Represión de Fraudes (DGCCRF), organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, que cuenta con más de 3.000 funcionarios repartidos por el territorio. La DGCCRF ejerce sus misiones de forma transversal en todos los sectores económicos (desde juguetes o telefonía móvil a los productos agroalimentarios) y en torno a tres ejes: i) regulación de la competencia en los mercados; ii) protección económica de los consumidores, y iii) salvaguarda de la seguridad de los consumidores.

INCREMENTO DEL UMBRAL PARA LA “VENTA (REVENTA) A PÉRDIDAS”

El umbral para la venta/reventa a pérdidas (“seuil de revente à perte”, en francés), se estableció por primera vez en la legislación francesa en 1996. En concreto el *Código de Comercio* prohíbe, para todos los sectores, la venta de un producto por debajo del precio al que se ha comprado.

La ley EGAlim modifica esta disposición para el conjunto del sector agroalimentario y obliga a que las empresas de distribución vendan el producto en el estado en que lo compraron

Otra de las medidas estrella de la Ley EGAlim tiene por objetivo limitar las promociones del sector de la gran distribución, por considerar que su agresividad en la promoción de los productos agroalimentarios ha llevado en los últimos años a la destrucción de valor en toda la cadena.

La Ley establece dos limitaciones: en valor y en volumen, que deben aplicarse en todos los productos, tanto de marca, como de marca de distribución

(sin ninguna transformación/modificación) un 10% como mínimo por encima del precio al que se haya adquirido. De ahí que se llame “reventa”. Es importante resaltar que este coeficiente sólo se aplica al último eslabón de la cadena, es decir, al precio al consumidor por parte de la distribución (minorista). Además, este mecanismo no se aplica a las marcas de distribución, ya que, en su caso, no hay una transacción de compraventa en la última fase de la cadena, al ser la misma empresa el proveedor y el distribuidor.

El objetivo de la medida es cambiar el actual *modus operandi* del sector de la gran distribución, de forma que pase a tener mayores márgenes en los productos denominados “reclamo” (en su mayoría industriales: Nutella, Coca Cola...) y en los que hasta ahora no tenía margen. Esto le permitiría reducir sus márgenes en productos fundamentalmente frescos y pagar así un mayor precio al proveedor. Con ello se pretende que ese efecto pueda trasladarse en la cadena y beneficiar al agricultor, aunque el texto de la Ley no entra en cómo se traslada, por lo que ello dependerá de la buena voluntad de los intermediarios.

La “venta (reventa) a pérdidas” es comprobada por la citada DGCCRF de oficio y a partir de facturas, por lo que no requiere que haya una denuncia previa. Las sanciones administrativas son de 75.000 euros, que pueden elevarse hasta la mitad de los gastos en publicidad en caso de que la distribución haya realizado un anuncio con un precio inferior al de compra.

Estas medidas entraron en vigor el 1 de febrero de 2019 y la Ley establecía que su aplicación se hiciera de forma experimental durante dos años, y preveía la presentación al Parlamento de un informe del Gobierno antes del 1 de octubre de 2020. Este informe, que se hizo público a finales de septiembre de 2020, ha sido elaborado por expertos de la Universidad de la Sorbona y del INRAE (*Institute National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement*) y evalúa las dos medidas experimentales de la ley (el incremento del umbral de la venta/reventa a pérdidas y la limitación de las promociones).

LIMITACIÓN DE LAS PROMOCIONES

Otra de las medidas estrella de la Ley EGAlim tiene por objetivo limitar las promociones del sector de la gran distribución, por considerar que su agresividad en la promoción de los productos agroalimentarios ha llevado en los últimos años a la destrucción de valor en toda la cadena.

La Ley establece dos limitaciones: en valor y en volumen, que deben aplicarse en todos los productos, tanto de marca, como de marca de distribución. Así, se limitan las promociones al 34% del precio de venta al consumidor (para seguir permitiendo las operaciones “2+1 gratis”, pero prohibiendo el “1+1 gratis”) y al 25% del volumen contratado entre el proveedor y el distribuidor. Las sanciones administrativas en caso de no respetar las disposiciones



ÚNETE A
LA REVOLUCIÓN
INTELIGENTE DE
TOYOTA **I_Site**

PRUEBA 2 MESES
GRATIS

Ahora más que nunca es el momento de optimizar tu flota, identificando el rendimiento de tus carretillas para reducir costes y maximizar tu inversión.

Con la tecnología líder de Toyota **I_Site**, desde el primer momento podrás visualizar en tu pantalla el tiempo de uso de tus máquinas, supervisar golpes y daños, monitorizar la vida útil de las baterías y gestionar las licencias de los operarios.

Apúntate a los 2 meses gratis de Toyota **I_Site**

www.2mesesgratistoyotaisite.es o en el 900 922 600

TOYOTA

MATERIAL HANDLING

serán de hasta 75.000 € para las personas físicas y de hasta 375.000 € para las jurídicas.

La medida entró en vigor el 1 de enero de 2019 en lo que respecta a la limitación en valor, y desde el comienzo de las negociaciones comerciales 2018/19 para las relativas a la limitación en volumen. Al igual que en el caso de la venta/reventa a pérdidas, la ley establece que su aplicación se haga de forma experimental durante dos años.

El informe presentado al Parlamento sobre los primeros años de aplicación de estas dos medidas experimentales señala que no es posible evaluarlas de forma independiente. El informe indica, además, que tampoco es posible conocer cuál ha sido el impacto en los ingresos de los agricultores, ya que los datos de sus rentas (RICA) se publican con dos años de retraso. Una de sus principales conclusiones es que las dos medidas no han tenido un efecto inflacionista, que era una de las grandes preocupaciones de las autoridades de la competencia francesa y de las asociaciones de consumidores.

Según el citado informe, esto es debido a varios factores: a que el aumento del umbral de la venta/reventa a pérdidas ha afectado a menos del 10% de los productos (los llamados “productos reclamo”); a que el sector de la gran distribución ha puesto en marcha otras acciones para bajar los precios y conseguir atraer al consumidor, y a que el consumo se ha desplazado hacia productos cuyo precio no ha subido, como los de marca de distribuidor (MD). El informe señala también que, desde la entrada en vigor de la ley EGAlim, se registran menos promociones (un 10% menos en volumen y un 6% menos en valor), y que esto ha tenido un impacto negativo en las ventas de productos con un fuerte consumo estacional.

A la vista de que los resultados no son todavía concluyentes, el Gobierno ha decidido prorrogar la aplicación de estas medidas hasta abril de 2023, y prevé la derogación de la limitación de las promociones en volumen para determinados productos de consumo estacional.

En lo que se refiere a los controles, la ya citada DGCCRF puso en marcha un plan específico en relación a las dos medidas mediante el cual se realizaron en 2019 más de 5.300 controles, aunque sólo se abrieron 35 expedientes, puesto que el objetivo de este plan era fundamentalmente dar a conocer la norma. Los datos de 2020 muestran un mayor conocimiento de las disposiciones y un respeto general de las mismas por parte de los distintos actores de la cadena alimentaria.

REGULACIÓN DE LOS PRECIOS ABUSIVAMENTE BAJOS

El *Código de Comercio* francés define desde hace años como “práctica desleal” el que un comprador de productos agrarios o alimentarios fuerce a su proveedor a realizar la cesión a precios “abusivamente bajos” (a lo largo de toda la

cadena). Sin embargo, hasta la publicación de la ley EGAlim solo se podía aplicar este concepto de “práctica desleal” en el caso de crisis coyunturales.

La ley, por tanto, amplía con carácter general el campo de aplicación de un dispositivo de actuación ya existente, de forma que, en cualquier momento, un determinado agente de la cadena alimentaria puede denunciar ante la autoridad competente el que se le haya forzado a ceder su producto a un precio abusivamente bajo. La Ley no define lo que se considera “precio abusivamente bajo”, pero sí establece que la autoridad competente deberá tener en cuenta en particular los indicadores de costes de producción a la hora de evaluar si el precio es abusivamente bajo o no.

Dicha disposición se aplica también a las cooperativas, de forma que los socios de una cooperativa podrán denunciarla si consideran que su remuneración es excesivamente baja, en comparación, al igual que en el resto de cesiones, con los indicadores de precios y costes de producción previstos en la ley.

Esta disposición entró en vigor el 1 de septiembre de 2019 y como cualquier otra práctica comercial desleal, el *Código de C* prevé sanciones que pueden llegar hasta el 5% de la cifra negocio, 5 millones de euros o el triple del daño causado.

CONCLUSIONES

Con la ley EGAlim, la legislación francesa regula algunos aspectos de la cadena alimentaria con la finalidad de mejorar su funcionamiento y logra un mejor equilibrio entre los agentes que la componen.

Para ello ha puesto en marcha una serie de dispositivos. En unos casos, actualizando algunos ya existentes, como la elevación del umbral para la venta/reventa a pérdidas o generalizando la aplicación de la figura de la “práctica desleal” (precios abusivamente bajos). En otros casos, ha introducido dispositivos novedosos, como la inclusión de las cláusulas de precios y costes de producción en los contratos, y la limitación de las promociones.

Todas las medidas establecidas en la Ley EGAlim son objeto de debate dentro del sector agrario y del conjunto de la cadena agroalimentaria, y cuentan con detractores y defensores. No obstante, parece claro que dos años son todavía un periodo insuficiente para evaluar su eficacia. ■

NOTAS

- 1 Las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, OIA son una forma de integración vertical que cuenta con una larga tradición en Francia, ya que la mayoría se constituyeron en los años 1970. A día de hoy muchas son de las consideradas “largas”, es decir, que incluyen a la gran distribución entre sus miembros, agregando, por tanto, al conjunto de eslabones de la cadena alimentaria, desde la producción a la distribución.



Más de 25 años conectando con tu target
en entornos segmentados.



**Un espacio para
dar a conocer
tu producto de
manera eficaz.**

Más que un anuncio.
Contáctanos.

Nuestros soportes en la red de distribución
más importante del país:

Mupis, Vallas
Lonas interiores
Lonas de gran formato

Banderolas
Pantallas digitales
Acciones especiales

Contáctanos:
Madrid: 914 26 38 80
Barcelona: 932 38 75 40

info@014media.com
www.014media.com