Sistema sanzionatorio e mercato agroalimentare
Percorsi interni e dimensione transnazionale

Università degli Studi di Napoli Federico II
Portici, 5 - 6 novembre 2026
Sala Cinese della Reggia

Mariano López Benítez

ABSTRACT

La protección de la cadena agroalimentaria en el ordenamiento español

1. El proceso de transposición de la Directiva 2019/633 de 17 de abril, sobre prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. La medida *estrella* de la transposición: la prohibición de compras por debajo del coste efectivo de producción

El proceso de transposición de la Directiva 2019/633/UE en el ordenamiento español tiene unas características singulares[1]. Por un lado, en lugar de aprobar una Ley específica de implementación de la Directiva, se optó por modificar una Ley preexistente: la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Por otro lado, este proceso de modificación se efectuó en dos fases:

A) En un primer momento, se aprovechó la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2020, de 25 de febrero, cuyo objetivo era adoptar medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, para incorporar, a través de su art. 1º, previsiones destinadas a reforzar la posición de los agricultores en lo concerniente a los precios agrícolas. En especial, se introdujo un nuevo y polémico precepto en la Ley 12/2013: el art. 12 *ter,* orientado a evitar la destrucción de valor en la cadena alimentaria en el sector agrícola:

[1] Un tratamiento más amplio de muchas de las cuestiones tratadas en esta ponencia lo he hecho en Mariano LÓPEZ BENÍTEZ ("La transposición al ordenamiento español de la Directiva 2019/633/UE, de 17 de abril, sobre prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario", *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 123, 2022, págs. 135-178, DOI: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.123.2022.04).

"Con el fin de evitar la destrucción del valor en la cadena alimentaria, cada operador de la misma deberá pagar al operador inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste efectivo de producción de tal producto en que efectivamente haya incurrido o asumido dicho operador. La acreditación se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho.

El operador que realice la venta final del producto al consumidor en ningún caso podrá repercutir a ninguno de los operadores anteriores su riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público"

Este Real Decreto-Ley se convalidó y, además, se tramitó parlamentariamente como Ley -la Ley 8/2020, de 16 de diciembre-. Sin embargo, al no tener su origen en un Proyecto de Ley surgido a iniciativa del Gobierno, sino por provenir de la conversión parlamentaria de un Real Decreto-Ley, se evitaron en su tramitación informes importantes como los de la Comisión Nacional de la Competencia y el del Consejo de Estado.

B) Invocando expresamente la transposición de la Directiva, la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, sí procedió, en un segundo momento, a trasponer íntegramente los términos de la Directiva, pero sin incluir en el Proyecto de Ley presentado al Parlamento previsión alguna con respecto al mencionado art. 12 *ter,* el cual, no obstante, fue objeto de algunas modificaciones y precisiones durante su tramitación parlamentaria mediante enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios sustentadores del apoyo al Gobierno. En concreto, en relación con el mencionado art. 12 *ter,* se reordenó y se añadieron algunos apartados, y lo que es más relevante, se trató de precisar el concepto de "coste efectivo de producción" y de definir las reglas para su cálculo [arts. 5.1 o) y 9.1 c)]:

"El precio del contrato alimentario que tenga que percibir un productor primario o una agrupación de estos deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción, que incluirá todos los costes asumidos para desarrollar su actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, trabajos contratados y mano de obra asalariada o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar

La determinación del coste efectivo habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción comercializada para la totalidad o parte del ciclo económico o productivo, que se imputará en la forma en que el proveedor considere

que mejor se ajusta a la calidad y características de los productos objeto de cada contrato".

Como ya se ha indicado, la medida introducida por este art. 12 *ter* LFMCA ha encontrado opiniones encontradas. La Comisión Nacional de los Mercados y Competencia, aprovechando la oportunidad que le brindaba la evacuación del informe preceptivo del Proyecto de Ley (de la luego Ley 16/2021), a la vez que censuraba la técnica normativa seguida para incorporar este art. 12 *ter* a la LFMCA, subrayó que la previsión tiene un impacto significativo para la competencia, puesto que además de no aclarar a quién corresponde la verificación de que se cumple el coste efectivo de producción, supone *de facto* una prohibición de venta a pérdida en toda la cadena alimentaria y para todos los operadores que intervienen en la misma, aplicándose a todas las relaciones comerciales y no sólo a las que se consideran desequilibradas.

En el lado opuesto, el Tribunal Supremo, con ocasión del examen del recurso directo interpuesto contra el RD 374/2022, por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo, no sólo ha desestimado la petición que le hacían las partes de que plantease al respecto una cuestión prejudicial ante el TJUE, sino que ha considerado que el citado art. 12 *ter* y su apéndice el art. 9 LFMCA no contradicen los términos de la Directiva 2019/633. Sostiene el Tribunal Supremo que la medida es proporcional, no elimina absolutamente el principio de autonomía de la voluntad y viene reforzada por el art. 39 TFUE, cuando auspicia garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. En opinión del Tribunal Supremo

"...la medida cuestionada no elimina absolutamente el principio de autonomía de la voluntad -que se mantiene como principio rector en la ley (art. 4 de la Ley 12/2013), sino que lo restringe en un aspecto, ciertamente esencial como es el precio, de forma no excesiva, respetando su contenido esencial. La medida no impone un precio mínimo, como se afirma, ni establece márgenes de rentabilidad mínimos para los productores. La libertad negocial en cuanto al precio, aun limitada, sigue existiendo, no sólo en la elección de un precio fijo o variable, sino al existir posibilidad de pacto sobre los elementos determinantes del coste de producción que no se fijan unilateralmente por el productor, sino que pueden ser negociados entre las partes" (STS 1081/2024, de 18 de junio, ECLI:ES:TS:2024:3531)[2]

[2] La Sentencia del Tribunal Supremo a la que se alude en el texto presenta, a mi juicio, puntos de crítica muy notables. Para empezar, no es del todo cierto que, como se afirma en la sentencia, "los elementos determinantes del coste de producción (...) puedan ser negociados entre las partes". Ya que el art. 9.3 de la Ley declara que "serán nulas de pleno derecho las cláusulas y estipulaciones que incumplan lo señalado en el artículo 9.1 c) [que es el que fija el coste efectivo de producción], por lo que sin perjuicio de las sanciones administrativas que procedan, el productor primario podrá exigir el resarcimiento por daños y perjuicios en sede judicial". Por otra parte, tampoco se entiende bien que la

2. La lista de prácticas negras y grises: prohibiciones absolutas y relativas

El nuevo art. 14 *bis* de la LMFCA asume la lista de prácticas comerciales desleales prohibidas por el art. 3 de la Directiva, aclarando incluso el sentido un tanto confuso con el que la Directiva, al menos en su traducción española, trata alguna de ellas[3]. De todos modos, aunque la LFMCA aparentemente reproduce los términos de

autonomía de voluntad quede respetada cuando se afecta muy significativamente la determinación del precio que, como reconoce la propia sentencia, constituye uno de los contenidos esenciales de aquella autonomía.

Por otra parte, Jesús ALFARO AGUILA-REAL ("La prohibición de comprar a pérdida en el nuevo artículo 12 ter de la Ley de la Cadena Alimentaria", *derechomercantilespaña.blogspot.com*, 26/02/2020) apunta que la regla, tal y como está construida, sólo hubiera resultado congruente con el fin que postulaba si se impusiese al comprador la obligación de contratar. Sin embargo, lo que entonces sucedería -como apostilla el citado autor- que se vulneraría el contenido esencial de la libertad de empresa.

[3] Artículo 14 bis. Otras prácticas comerciales desleales.

1. Quedan prohibidas las siguientes prácticas comerciales desleales:

a) Los aplazamientos de pago de productos agrícolas o alimentarios que excedan el tiempo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y respecto a lo específicamente referido al comercio minorista, en la disposición adicional primera de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, o de la norma que la substituya. Todo ello sin perjuicio del régimen específico para las operaciones entre mayorista y minorista establecido por el artículo 17 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, en relación con su disposición adicional sexta.

b) Que una de las partes de la relación comercial cancele un pedido de productos agrícolas y alimentarios perecederos dentro de los 30 días previos al momento señalado para su entrega por el vendedor.

c) Que una de las partes del contrato alimentario modifique unilateralmente los términos del contrato de suministro de productos agrícolas y alimentarios, en lo que se refiere a la frecuencia, método, lugar, calendario o volumen del suministro o la entrega de los productos agrícolas y alimentarios, las normas de calidad, las condiciones de pago o los precios.

d) Que una de las partes de la relación comercial exija a la otra pagos que no están relacionados con la venta de los productos agrícolas o alimentarios del proveedor.

e) Que el comprador exija al proveedor que pague por el deterioro o la pérdida, o por ambos motivos, de productos agrícolas y alimentarios, ocurridos en los locales del comprador o cuando la propiedad ya ha sido transferida al comprador, sin que dicho deterioro o pérdida se deban a negligencia o culpa del proveedor.

f) Que una de las partes del contrato alimentario se niegue a confirmar por escrito los términos de un contrato de compraventa o suministro que fueron acordados entre el comprador y el proveedor y cuya confirmación por escrito le haya solicitado la otra parte.

g) Que una de las partes de la relación comercial adquiera, utilice o divulgue secretos empresariales de la otra parte ilícitamente, en el sentido de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

h) Que una de las partes de la relación comercial amenace con llevar a cabo, o lleve a cabo, actos de represalia comercial contra la otra parte cuando esta ejerza sus derechos de negociación, contractuales o legales, incluidos la presentación de una denuncia o la cooperación con las autoridades de ejecución durante una investigación.

i) Que el comprador transfiera al proveedor los gastos derivados de estudiar las reclamaciones de los clientes relativas a la venta de los productos del proveedor, cuando la causa de las mismas no haya sido por negligencia o culpa del proveedor.

2. Quedan igualmente prohibidas las siguientes prácticas comerciales, a menos que las partes hayan acordado previamente de manera clara y sin ambigüedad en el contrato alimentario de compraventa o suministro o en cualquier contrato posterior entre el proveedor y el comprador, incluyendo la determinación de los pagos que deban realizarse con motivo de los servicios prestados por el comprador:

la Directiva, introduce, sin embargo, un matiz importante: mientras que la Directiva considera que tales prácticas solo son imputables a los compradores, la LFMCA refiere una gran parte de ellas *a una de las partes* de la relación comercial o del contrato alimentario, criterio que el legislador explica en que "la realidad compleja del sector permite que las circunstancias concretas de cada transacción puedan ser muy variadas [...considerando...] preferible que la Ley ampare la posibilidad de aplicar en ambas direcciones tales conductas, en la conciencia de que su gravedad es idéntica cualquiera que sea el autor material de la misma".

No obstante, no todas las conductas prohibidas participan en la LFMCA de esta bidireccionalidad, fundamentalmente, porque existen algunas de ellas que únicamente son reprochables respecto a los compradores: aplazamientos de pago [14 *bis* 1 a)]; transmisión de los riesgos por pérdida del producto una vez producida su *traditio* [art. 14 *bis* 1 e)]; la reversión de costes por el estudio de las reclamaciones [art. 14 *bis* 1 i)] y la devolución de los productos no vendidos [art. 14 *bis* 2 a)].

La grave duda que suscita esta bi-direccionalidad de la mayoría de las conductas prohibidas estriba en aclarar si la LFMCA no va más allá de la finalidad de la Directiva -la protección negociadora de los escalones más débiles de la cadena alimentaria-, persiguiendo, en su lugar, remediar situaciones que afectan a la defensa de la competencia al margen de la regulación general de esta. En muchas ocasiones, por la relevancia de los mercados a los que estas prácticas afecten, la represión de estas conductas podría entrar de lleno en el ámbito de aplicación de la legislación general de defensa de la competencia o de competencia desleal.

3. Otras medidas

a) Que se cargue a una de las partes un pago como condición por el almacenamiento, la exposición o la inclusión en una lista con las referencias de sus productos agrícolas y alimentarios, o su puesta a disposición en el mercado.
b) Que una de las partes exija a la otra que asuma total o parcialmente el coste de aquellos descuentos de los productos agrícolas y alimentarios vendidos como parte de una promoción, a menos que, antes de una promoción iniciada, se especifique la duración de la misma y la cantidad prevista de los productos agrícolas y alimentarios que vayan a encargarse a precio con descuento en los términos pactados.
c) Que una de las partes exija a la otra que pague por la publicidad de productos agrícolas y alimentarios realizada por aquélla.
d) Que una de las partes exija a la otra que pague por la comercialización de productos agrícolas y alimentarios.
e) Que una de las partes cobre a la otra por el personal de acondicionamiento de los locales utilizados para la venta de los productos.
f) Que el comprador devuelva productos agrícolas y alimentarios no vendidos al proveedor sin pagar por estos productos no vendidos, o su eliminación, o ambas cosas.
3. Cuando una de las partes solicite un pago por las situaciones descritas en las letras a), b), c), d) o e) del apartado 2, facilitará a la otra por escrito, en el caso de que ésta así se lo solicite, una estimación de los pagos por unidad o de los pagos por el total, según proceda. Además, si se trata de las situaciones descritas en las letras a), c), d) o e), también le facilitará, por escrito, una estimación de los gastos y la base de dicha estimación.

Junto al listado de prácticas comerciales abusivas, que representan el objeto principal de atención de la Directiva 2019/633, la LFMCA recoge un surtido amplio de previsiones tendentes a garantizar la pureza de las relaciones comerciales entabladas en torno a la cadena alimentaria.

A) *Formalización por escrito de los contratos alimentarios*, antes del inicio de las prestaciones que tengan su origen en los mismos. Tales contratos deben tener además un contenido mínimo comprensivo de: la identificación de las partes contratantes; el objeto del contrato; su precio, que se determinará en cuantía fija y/o variable en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato; las condiciones de pago; condiciones de entrega y puesta a disposición de los productos; derechos y obligaciones de las partes contratantes; información que deben suministrarse las partes; duración del contrato; causas, formalización y extinción; conciliación y resolución de conflictos.

La rotundidad con la que se expresa el art. 8 de la LMFCA contrasta, no obstante, con los efectos que su apartado 2º otorga a la falta de formalización por escrito de los contratos: "*en ningún caso, el requisito de forma exigido lo es de existencia y validez del contrato*". Siguiendo el esquema kelseniano, si la falta de formalización no afecta a la validez, es que afecta a su eficacia. Sin embargo, el hecho de que se diga expresamente que dicha falta de formalización tampoco afecta a la *existencia* del contrato, revela, a nuestro juicio, que su *existencia* puede ser hecha valer valiéndose de cualquiera de los medios de prueba admisibles en Derecho de cara a que el contrato desarrolle los efectos que le son propios. Aun así, la duda que este precepto plantea es si esta última posibilidad beneficia a ambas partes contratantes o únicamente a la que se estima como parte más débil dentro de la cadena alimentaria: si atendemos al art. 11 *bis* de la Ley, parece que esta última es la vocación de la Ley, al menos, en lo que respecta a las relaciones comerciales entre los productores primarios y el operador inmediato de la cadena alimentaria que adquiere sus productos, ya que, conforme a aquel precepto, es este último quien viene obligado a inscribir los contratos alimentarios en el Registro *ad hoc* creado a tal efecto.

Otro aspecto que guarda relación con los contratos alimentarios es la *intangibilidad* de su contenido. Únicamente se admiten las modificaciones adoptadas de mutuo acuerdo entre las partes (art. 12.1). Ahora bien, la legalidad de estas modificaciones se sujeta a dos límites: por un lado, deben respetar los principios de equilibrio y justa reciprocidad entre las partes, buena fe, interés mutuo, equitativa distribución de riesgos y responsabilidades, transparencia y respeto a la libre competencia en el mercado. Principios, cuyo juego resulta muy relevante, ya que impide el aprovechamiento o la imposición de modificaciones para agravar la situación contractual de las partes más débiles de la cadena alimentaria.

Por otro lado, entre los contenidos mínimos de los contratos alimentarios, debe figurar el procedimiento que tiene que seguirse para acordar estas modificaciones contractuales.

B) *Obligación de conservación de documentos contractuales durante un período de cuatro años*

C) *Inscripción de los contratos alimentarios que se suscriban con los productores primarios y las agrupaciones de estos en un registro digital cuya llevanza compete al Ministerio de Agricultura*; obligación que, como he señalado, grava al operador que compre a los productores primarios

D) Se crea además un *Observatorio de la Cadena Alimentaria*, adscrito al Ministerio de Agricultura y compuesto, entre otros componentes, por las organizaciones y asociaciones más representativas de la cadena alimentaria, para realizar funciones de asesoramiento, seguimiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria.

E) Elaboración de *Códigos de Buenas Prácticas Mercantiles en la contratación alimentaria.* Bajo los auspicios del Ministerio de Agricultura y con participación de las organizaciones y asociaciones representativas de los operadores de la producción, industria y distribución, se prevé la elaboración de un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria en el que se detallarán las prácticas mercantiles que fomenten relaciones justas, equilibradas y leales entre los operadores de la cadena alimentaria y cuyo contenido no conculque la normativa de defensa de la competencia.

La adhesión a este Código es voluntaria , aunque, desde su adhesión, los operadores están obligados a que sus relaciones comerciales se ajusten a los principios y reglas del Código y a que sus diferencias se diluciden a través de los mecanismos de resolución de conflictos previstos en este.

4. El control del cumplimiento de las previsiones de la Ley. La problemática particular derivada del modelo descentralizado de Estado

Como se sabe, el art. 4 de la Directiva preceptúa que "cada Estado miembro designará una o más autoridades de ejecución encargadas de controlar el cumplimiento de las prohibiciones establecidas en el artículo 3 a nivel nacional (...) e informará a la Comisión de dicha designación". En España, el art. 28 LFMCA

constituye a la Agencia de Información y Control Alimentario (AICA) en Autoridad de Ejecución Nacional y "punto de contacto" para la cooperación entre las autoridades de ejecución, así como con la Comisión Europea. El carácter descentralizado del modelo del Estado español compatibiliza la existencia de esta autoridad de ejecución nacional con la existencia de autoridades de ejecución de las respectivas Comunidades Autónomas, las cuales se encargan de controlar lo dispuesto en la LFMCA en sus territorios y en el ámbito de sus competencias, teniendo para ello, al menos, las mismas atribuciones que posee la AICA.

Pese a la aparente claridad con la que pretende expresarse el art. 28 LFMCA, lo cierto es que, a nivel interno, la delimitación de competencias entre una y otras autoridades no siempre resulta fácil. En particular, y en lo que respecta al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la AICA, la delimitación se efectúa sobre la base de unos puntos de contacto, basados en la idea de la supra-territorialidad, y otro que se articula como una competencia de sustitución intersubjetiva en favor de la Autoridad de Ejecución estatal -AICA-. Entre los primeros, se hallan los relativos al ejercicio de la potestad sancionadora cuando:

- Las partes contratantes tengan sus respectivas sedes sociales principales en diferentes Comunidades Autónomas
- El contrato afecte a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma en razón de la trazabilidad previsible de la mayor parte del alimento o producto alimenticio objeto del contrato
- Una de las partes del contrato alimentario no tenga su sede principal en España

Junto a estos puntos de contacto, la LFMCA construye, como ya hemos indicado, una suerte de competencia de sustitución intersubjetiva en favor de AICA, "cuando el órgano competente de una Comunidad Autónoma no haya actuado dentro de los plazos establecidos en los apartados 3 y 4 del art. 29", la AICA formulará un requerimiento al órgano autonómico. Si tras un mes prosigue la inactividad autonómica, la AICA asumirá la competencia en su lugar [art. 26.2 *bis*].

Por último, en línea con el reforzamiento que la Directiva otorga a los denunciantes de conductas infractoras relativas a la cadena alimentaria, el art. 29 LMFCA trata de compatibilizar el *anonimato* que la Directiva preconiza respecto a los denunciantes con la prohibición de que las denuncias sean anónimas establecida por el art. 62.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015, de 1 de octubre). En aras de ello, el art. 29 LMFCA protege la identidad de los denunciantes en todo momento, así como cualquier otra información cuya divulgación pudiera resultar perjudicial para el denunciante. Esta protección de la confidencialidad del denunciante comprende no sólo la vía administrativa, sino también la vía judicial, ya

que, en este último caso, es la AICA o la autoridad de ejecución equivalente autonómica quienes actuarán en nombre y representación del denunciante. Al denunciante se le aseguran asimismo una serie de derechos:

- Recibir acuse de recibo de la denuncia en un plazo de siete días a partir de la recepción
- Conocer el estado de la tramitación de la denuncia
- Conocer el estado de realización de las acciones informadas por la autoridad de ejecución, ya que la autoridad de ejecución que reciba la denuncia debe informar al denunciante de las acciones que emprenderá en el plazo de un mes desde su presentación
- Ser notificados de los trámites realizados y de las resoluciones acordadas respecto de la denuncia.