

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de enero de 2024

“LA LEY DE CADENA ALIMENTARIA”*

“THE FOOD CHAIN LAW”

Autor: Pilar Talavera Cordero, Personal Investigador en Formación, Universidad de Salamanca (España)

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00354>

Fecha de recepción: 31/10/2023

Fecha de aceptación: 13/11/2023

Resumen:

En 2021, entró en vigor la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Ésta se aprobó para trasponer la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, sin embargo, la normativa nacional incorpora novedades que exceden el acto comunitario. El presente comentario pretende analizar las disposiciones normativas de la Ley de Cadena Alimentaria, tras las modificaciones introducidas, desde el prisma del derecho público. Toda vez que la mayoría de los estudios de la materia se han realizado desde el derecho privado.

Abstract:

In 2021, the law “16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria” came into effect. The law has been adopted to transpose

* El autor quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

the Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the council of 17 April 2019 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain. However, the national legislation incorporates novelties that go beyond the Community act. This commentary aims to analyse the regulatory provisions of the Food Chain Act, following the amendments introduced, from a public law perspective. This is because most of the studies on the subject have been carried out from the perspective of private law.

Palabras clave: Agricultores. Gran distribución. Contratos alimentarios. Producción. Sector agroalimentario.

Keywords: Farmers. Large retail. Food contracts. Production. Agri-food sector.

Índice:

1. **Introducción**
2. **La ley de la Cadena Alimentaria**
 - 2.1. **Contratos alimentarios**
 - 2.2. **El precio**
 - 2.3. **Prácticas abusivas**
 - 2.4. **Buenas prácticas**
 - 2.5. **Órganos administrativos: observatorio de la Cadena Alimentaria y la Agencia de Información y de Control Alimentarios**
 - 2.6. **Potestad sancionadora**
3. **Reflexiones desde el derecho administrativo**
4. **Conclusión**
5. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
2. **The food chain law**
 - 2.1. **Food contracts**
 - 2.2. **The price**
 - 2.3. **Abusive practices**
 - 2.4. **Good practices**

- 2.5. **Administrative bodies: observatorio de la Cadena Alimentaria y la Agencia de Información y de Control Alimentarios**
- 2.6. **The power to impose sanctions**
3. **Thoughts from the administrative law**
4. **Conclusion**
5. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

El sector agrícola español se encuentra al límite, muestra de ello son las continuas manifestaciones, producidas en las calles de nuestro país en estos últimos años. Empezando por las manifestaciones bajo el lema "Agricultores al Límite", producida a finales del año 2019 y principios de 2020, en las que se reclamaban unos precios justos de origen que permitieran cubrir los costes, que cada vez eran y son más elevados.

Asimismo, señalaban que los consumidores pagaban hasta ocho veces más de lo que recibían los productores. Finalmente, en sus quejas también incluían a la cuestión de la competencia desleal producida por la comercialización de productos agrícolas de terceros países que no cumplen con los requisitos europeos de calidad y medioambientales¹.

Tras ellas, se suceden modificaciones a la Ley de Cadena Alimentaria (LCA) que culminan en la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Esta modificación es la tercera (tras el Real Decreto-Ley 5/2020 y la Ley 8/2020), que afecta a la contratación en el seno de la cadena alimentaria. Este cambio normativo se produjo bajo el pretexto de incorporar a derecho interno lo previsto en la Directiva UE) 2019/633, pero contiene importantes novedades que desbordan lo previsto en ese acto comunitario².

Sin embargo, la ineficacia de la norma y la constatación de un persistente desequilibrio entre los operadores alimentarios hicieron que estas manifestaciones volvieran a repetirse en 2023. En ellas, se demandaba un cambio a sistemas agroalimentarios más justos y la falta de ayudas, en un

¹ARNAU MOYA, F. La insuficiente reforma de la Ley de la Cadena Alimentaria. *Revista Jurídica Valenciana*, n. 36, 2020, p. 113.

²FERNANDO PABLO, M. M. Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria [BOE-A-2021-20630]. *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 10, n. 1, 2022, p. 240.

sector en el que gran parte de los costes, cuando se producen fenómenos como la sequía, son asumidos por el eslabón de la producción³. En definitiva, exigían un reequilibrio entre los operadores de la cadena alimentaria y la aprobación de normas eficaces para su consecución.

Este mandato a los poderes públicos está más que justificado, ya que actualmente existe una posición de desequilibrio entre los operadores de la cadena alimentaria, cuyo eslabón más débil es la producción. Esta asimetría es perjudicial no solo en términos de justicia, sino también de eficiencia. Según señala RODRÍGUEZ CHACÓN⁴, dentro de la cadena alimentaria todos los agentes deberían tener un poder similar, pues de otra forma se producen asimetrías que repercuten negativamente en el sector agroalimentario.

En efecto, agricultores y ganaderos se sitúan en una posición de desventaja frente al resto de operadores, pues sus relaciones con la industria transformadora y la gran distribución están caracterizadas por una asimetría de información y de poder de negociación. Esto repercute en el poder de agencia que tienen sobre los precios, el cual cada vez es menor, pues solo una mínima parte del precio final que paga el consumidor por un producto repercute en el productor. Sin embargo, el margen comercial de la gran distribución aumenta cada vez más. A esto se une el aumento de los costes pagados por los productores (gasóleo, semillas, abonos, etc.), incremento que no se traslada a los precios que perciben⁵.

Esta situación de desequilibrio es una excepción a la presunción de igualdad de partes contratantes en el Derecho privado, semejante al que ya se detectó en el ámbito laboral o de los consumidores. Esta posición de poder se traduce en el desarrollo de prácticas abusivas frente a la parte débil de la relación⁶, es

³ El día 14 de mayo de 2023 se reunían en la capital española más de 500 colectivos de la agricultura, la ganadería, la pesca y la caza unidas en la plataforma SOS Rural y Alma Rural clamando por una legislación del sector primario justa y más ayudas al sector ante el contexto de sequía y subida de precios actual. Disponible en: [este enlace](#). (Fecha de último acceso 31-06-2023).

⁴ RODRÍGUEZ CACHÓN, T. *El soft law en la lucha contra las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria*. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Madrid: Editorial Reus, 2020, p. 168.

⁵ TRIGERO CANO, A. La industria agroalimentaria: la apuesta por la calidad, la innovación y la sostenibilidad. *Economistas*, n. 181, 2023, p. 226.

⁶ RUIZ PERIS, J. I., *Asimetría y abuso en la cadena de distribución*. En: MIRANDA SERRA, L. M. y PAGADOR LÓPEZ, J. (Dir.) y SERRANO CAÑAS, J. M. y CASADO NAVARRO, A. (Coords.), *Retos y tendencias del derecho de la contratación mercantil*, Madrid: Marcial Pons, 2017, pp. 233-234.

decir, los productores primarios. Asimismo, este hecho repercute de forma negativa en la sostenibilidad y la creación de valor del sector a largo plazo⁷.

El estudio que aquí se presenta pretende analizar la ley de cadena alimentaria, tras las nuevas modificaciones, desde el prisma del derecho administrativo. Toda vez, que la mayoría de los estudios sobre la materia se realizan bajo el prisma del derecho privado. En el primer apartado, se analizarán las distintas disposiciones normativas de la LCA y en el segundo, se aportarán una serie de reflexiones sobre el papel del derecho administrativo y las Administraciones públicas en el estudio de esta materia.

2. LA LEY DE LA CADENA ALIMENTARIA

La ley de Cadena Alimentaria (LCA) se aprueba para promulgar medidas que mejoren el funcionamiento de la cadena alimentaria, entendiéndose por ésta todas las relaciones comerciales desde la producción a la distribución de productos agrícolas o alimentarios (arts. 1 y 2 LCA). El artículo 3⁸ de la LCA recoge los fines de la Ley, que resultan ser demasiado ambiciosos si los

⁷ RODRÍGUEZ CACHÓN, T. *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: estudio desde el análisis económico del derecho*. Madrid: Dykinson, 2020, p. 46.

⁸ Son fines de la Ley: a) Aumentar la eficacia y la competitividad del sector alimentario globalmente considerado, así como fomentar la creación o la mejora del empleo, dada su importancia para el conjunto de la sociedad, el medio rural y la economía nacional.; b) Mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria, en beneficio de los operadores que intervienen en la misma, garantizando a la vez una distribución sostenible del valor añadido, a lo largo de los sectores que la integran.; c) Favorecer la introducción de la innovación y las tecnologías de la información y comunicación en la cadena y el desarrollo de nuevos canales de distribución de los productos alimentarios.; d) Conseguir un mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores, mejorando el acceso a la información y trazabilidad de la cadena alimentaria, regulando las prácticas comerciales y promoviendo códigos de buenas prácticas comerciales entre los operadores.; e) Fortalecer el sector productor y potenciar las actividades de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.; f) Mejorar la competitividad, eficiencia y capacidad de innovación de la producción agraria, la industria y la transformación alimentaria.; g) Favorecer el desarrollo de las tareas que corresponden a las empresas de la distribución, en un marco de competitividad y de respeto a las normas de competencia.; h) Contribuir a garantizar los derechos del consumidor en lo que respecta a la mejora de una información completa y eficaz sobre los alimentos y su calidad, a la transparencia en el funcionamiento de la cadena de suministro, así como a la disponibilidad de alimentos suficientes y de calidad.; i) Garantizar la unidad de mercado para la mejora de la competitividad de la cadena alimentaria.; j) Favorecer la generalización de la cultura de la sostenibilidad en la cadena alimentaria como factor de compromiso social empresarial, de incremento de la competitividad y de contribución a la mejora de la calidad de la producción agroalimentaria.

comparamos con las medidas y herramientas que desarrollan posteriormente para su consecución.

Las relaciones comerciales deberán sujetarse a los principios de equilibrio y justa reciprocidad de partes, según enuncia el artículo 4. Sin embargo, las relaciones de las que se parte son desiguales, por lo que la libertad contractual entre las partes quedará ampliamente restringida. Más bien lo que sucede es una imposición de las condiciones contractuales por parte de la industria de la distribución y transformación a la de la producción. Por lo que este principio, no es más que eso, un principio rector necesitado de herramientas tuitivas para con la parte débil de la relación jurídica.

Por último, cabe mencionar la disposición enunciada en el artículo 7, que establece una cláusula de complementariedad de esta legislación con la normativa de defensa de la competencia, la cual en algunos supuestos sustituye a la de cadena alimentaria. Así ocurre si existen infracciones concurrentes en ambas normativas, caso en el que se aplicará de forma primaria el derecho de defensa de la competencia (artículo 23.5 LCA). Expuestas las disposiciones generales, pasaremos al estudio de la LCA.

2.1. Contratos alimentarios

La herramienta sobre la que pivota la protección de los operadores de la cadena alimentaria es el contrato formalizado entre ellos. Uno de los elementos más relevantes del contrato y a su vez una de las causas de la ausencia de equilibrio entre los operadores es la fijación de los precios de los productos agroalimentarios. Al agricultor o ganadero les imponen, en la mayoría de las ocasiones, el precio en el contrato⁹, además de una serie de prácticas, condiciones y mecanismos, que pueden calificarse como desleales, de mala fe e incluso contrarias a la libre competencia¹⁰.

El contrato alimentario no parte de una situación de libertad contractual de las partes, característica de las relaciones entre operadores privados. Este paradigma no positivizado en el derecho contractual clásico es semejante al

⁹ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. La contratación agroalimentaria tras las medidas de la Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. *Przegląd prawa rolnego*, n. 1, vol. 30, 2022, pp. 265-266.

¹⁰ AMAT LLOMBART, P. y LÓPEZ TORRES, J. M. Antecedentes de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Madrid: Editorial Reus, 2020, p. 34.

que ya se detectó respecto al poder de negociación en el ámbito laboral o el de los consumidores¹¹.

El primero de los mecanismos que se incorpora es la obligación de formalizar el contrato por escrito, firmado por ambas partes, antes del inicio de las prestaciones y una redacción basada en los principios de transparencia, claridad, concreción y sencillez (artículo 8 LCA). Esta obligación se encuentra exceptuada en el caso de que el pago del precio se realice al contado contra la entrega de la producción de los productos alimentarios, si bien las partes han de documentar tales relaciones comerciales mediante la expedición de la correspondiente factura.

El requisito de forma escrita no será requisito de existencia y validez del contrato, sin embargo, su incumplimiento será constitutivo de infracción grave (artículo 23.2). Para SÁNCHEZ HERNÁNDEZ¹² la razón de la exigencia de la forma escrita, si no es requisito de validez, reside en que la formalización por escrito da tanto seguridad jurídica, como evidencia probatoria de los términos acordados, lo cual en cierta medida sirve como mecanismo para su cumplimiento.

Respecto al contenido de los contratos alimentarios, y aunque sean libremente pactados, como mínimo deben contenerse los siguientes extremos: identificación de las partes, objeto, precio (con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables), condiciones de pago, condiciones de entrega y puesta a disposición de los productos, derechos y obligaciones de las partes contratantes, duración del contrato, causas, formalización y efectos de la extinción del contrato, sistemas de conciliación y resolución de conflictos, penalizaciones contractuales y excepciones por causas de fuerza mayor (artículo 9 LCA).

Como puede apreciarse, se incluye la obligatoriedad de inclusión de muchos extremos, por lo que las partes deberán analizar con mucho detenimiento las formas y condiciones de los contratos para ajustarse a este exigente precepto¹³. Sin embargo, está por demostrarse si esta detallada enumeración se

¹¹ Vid. op. cit. RUIZ PERIS, J. I. *Asimetría y abuso ...*, p. 234.

¹² SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. *Las relaciones contractuales en la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*. En: DOMÈNECH MARTÍNEZ, G., GONZÁLEZ BOTIJA, F. y MILLÁN SALAS, F. (Ed. Lit.), *Temas actuales de Derecho Agrario y Agroalimentario*, Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2016, p. 4.

¹³ PALMA FERNÁNDEZ, J. L. *Derecho agroalimentario*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2021, p. 371.

trasladará en garantías para el eslabón de producción, y no una oportunidad más de la distribución para imponer sus condiciones contractuales.

Asimismo, se incluyen dos obligaciones respecto a los contratos: la conservación de los documentos y justificantes de estos, durante un periodo de cuatro años (artículo 11 LCA) y su inscripción en el Registro de contratos alimentarios¹⁴ (artículo 11 bis). Este registro es una de las modificaciones derivadas de la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, el cual ha sido creado y es gestionado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En él deberán inscribirse todos los contratos alimentarios que se suscriban con los productores primarios y las agrupaciones de éstos, y sus sucesivas modificaciones.

El sujeto obligado a la inscripción del contrato será el comprador, es decir, quién compre a los productores primarios y las agrupaciones de éstos, que serán considerados vendedores en esta relación jurídica, la cual deberá realizarse antes de la entrega del producto objeto del contrato. El hecho de que sea el comprador y no el vendedor (parte débil) es de suma relevancia, pues de forma contraria estaríamos imponiendo cargas administrativas a la parte con menores recursos.

Este registro es una manifestación de la función de control¹⁵ que se le otorga a la administración, como así lo establece el preámbulo de la norma anteriormente citada, en el que se dispone que este instrumento se crea para facilitar las tareas de inspección, control y la tramitación de los posibles procedimientos sancionadores. Para así garantizar el cumplimiento de la ley e incrementar la protección del productor primario y sus agrupaciones.

En esta función de control intervienen diversas Administraciones públicas, además de los tribunales, por lo que debe existir una colaboración, como así lo dispone el artículo 6 de la LCA. Tanto en el nivel interno, como en el plano internacional, entre los distintos Estados miembros. Esto último es vital, pues estamos ante un sector en el que predominan las transacciones internacionales y, por tanto, se producen prácticas comerciales desleales transfronterizas¹⁶.

¹⁴ La normativa de desarrollo de este registro se aprueba en virtud de la disposición final sexta de la LCA a través del Real Decreto 1028/2022, de 20 de diciembre, por el que se desarrolla el Registro de Contratos Alimentarios.

¹⁵ Este poder de control de la Administración en las relaciones derivadas de la cadena alimentaria ha sido calificado por el Prof. Fernando Pablo como reducido, vid. op. cit. FERNANDO PABLO, M. M. Ley 16/2021, de ..., p. 241.

¹⁶ DE LA CUESTA SAENZ, J. M. Ejecución, control y sanciones. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Madrid: Editorial Reus, 2020, p. 216.

A esta cooperación entre autoridades de ejecución se dedica el artículo 8 de la Directiva 2019, cuyo apartado primero establece que los Estados miembros tendrán que asegurar que las autoridades de ejecución cooperen entre sí y con la comisión, además de prestarse asistencia mutua en investigaciones que tengan dimensión transfronteriza.

2.2. El precio

Uno de los mecanismos, que se ha presentado como decisivo, en las últimas reformas de la LCA ha sido la prohibición de destrucción de valor de la cadena (art. 12 ter¹⁷). Esto no es baladí, pues es necesario fomentar un nivel de vida digno y aceptable de la comunidad agrícola, lo cual se consigue a través de la generación de una mínima rentabilidad de la producción¹⁸. Así este artículo establece lo que sigue:

«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 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».

La cláusula igual o superior se exceptúa en el artículo 9 c), para el caso de tratarse del eslabón de la producción, estableciendo que deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos o el coste efectivo de la producción. La determinación del coste habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción.

Este mandato tiene como objetivo garantizar la rentabilidad de las Explotaciones agrícolas y reforzar la posición del productor, pues se ha constatado que en la realidad fáctica es el transformador-distribuidor quien impone los precios en el contrato alimentario¹⁹.

Sin embargo, está por demostrarse que incluso de esta forma, los agricultores y ganaderos obtengan unos beneficios que les permitan alcanzar una renta equiparable a la de otros rendimientos económicos. Pues no solo deben cubrirse los costes efectivos, sino que es necesario generar rentas suficientes en los operadores agrícolas para asegurar que no abandonen las Explotaciones agrícolas.

¹⁷ Se incorporó por el art. 1.3 del Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero y fue modificado en las sucesivas modificaciones (Ley 8/2020, de 16 de diciembre y Ley 16/2021, de 14 de diciembre).

¹⁸ Vid. op. cit. AMAT LLOMBART, P. y LÓPEZ TORRES, J. M. Antecedentes de la Directiva..., p. 33.

¹⁹ Vid. op. cit. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., La contratación agroalimentaria ..., p. 256.

La carga de la prueba de la acreditación de los costes efectivos de producción recae sobre el comprador, es decir, se presume que los costes en los que manifiesta haber incurrido son ciertos, salvo prueba en contrario del operador comprador. Esta acreditación se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho.

Podría argumentarse que esta limitación de precios está en contra del derecho de la competencia, sin embargo, autores como SÁNCHEZ HERNÁNDEZ han argumentado que tal cosa no sucede, puesto que el precio fijado en cada contrato dependerá de los costes de producción efectivamente asumidos, los cuales serán diferentes en función del tipo de productos primarios a los que se refieran²⁰.

Existe otra problemática que no se encuentra regulada en la legislación, y es la cuestión de un cambio en los costes de producción, que teniendo en cuenta los factores implicados (energía, gasóleo, fertilizantes...) es más que probable. En la legislación se prevé que la formalización del contrato y por ende el precio de éste, se formalice antes del inicio de las prestaciones. Por lo que ante una subida de precios, no existen mecanismos previstos en esta ley para la modificación del precio (más allá de la libertad contractual de las partes, que como vimos es limitada).

2.3. Prácticas abusivas

La ley regula las denominadas prácticas comerciales abusivas en los artículos 12 a 14, que vienen a enunciar conductas prohibidas, pues de producirse serían sumamente dañinas para el operador débil. En primer lugar, el artículo 12 prohíbe las modificaciones contractuales, salvo pacto entre las partes o siguiendo el procedimiento de modificación contenido en el contrato (contenido mínimo obligatorio del contrato).

Igualmente se prohíben los pagos adicionales sobre el precio pactado, salvo que se refieran al riesgo razonable de referenciación de un nuevo producto o a la financiación parcial de una promoción comercial de un producto reflejada en el precio unitario de venta al público y hayan sido pactados e incluidos expresamente en el correspondiente contrato formalizado por escrito, junto con la descripción de las contraprestaciones a las que dichos pagos estén asociados (artículo 12.2). Por entender que en tales supuestos se salva la reciprocidad de las prestaciones y el equilibrio de las partes²¹.

²⁰ Ibidem, p. 267.

²¹ *Vid. op. cit. PALMA FERNÁNDEZ, J. L., Derecho agroalimentario...*, p. 375.

Asimismo, el contrato deberá establecer los mecanismos de devolución de los pagos anteriores que hayan sido abonados, cuando las contraprestaciones o las actividades de promoción o análogas vinculadas a los mismos, no se hayan ejecutado en los plazos y condiciones pactados (artículo 12.3).

Los pactos sobre actividades promocionales deberán realizarse basándose en los principios de: acuerdo y libertad de pactos, interés mutuo y flexibilidad, deberán cumplirse íntegramente y necesitarán de un acuerdo explícito entre las partes sobre los siguientes extremos: plazos, precios de cesión, volúmenes, procedimiento, tipo, desarrollo, cobertura geográfica, evaluación del resultado y otras cuestiones de interés (artículo 12 bis 1 y 2).

Se prohíbe el pacto de actividades promocionales que induzcan a error al consumidor sobre el precio real, imagen y calidad de estos. A los efectos del análisis de dichas conductas por las autoridades competentes, se deberá tener en cuenta el precio de adquisición recogido en el contrato alimentario. Para ello, los precios de la promoción deben aparecer de forma clara, en todo caso figurará el precio real del producto y se indicará de forma visible para el consumidor la causa que da origen a la promoción (artículo 12 bis 3 y 4).

Se incluye un precepto sobre secretos empresariales, en el que se prohíbe que un operador exija a otro la revelación, obtención o utilización de secretos empresariales, salvo que conste por escrito. Los secretos del proceso de negociación o ejecución del contrato se destinarán exclusivamente a los fines para los que le fueron facilitados. Así mismo, tampoco se podrá exigir en ningún caso información sobre un producto en desarrollo o sobre próximos lanzamientos. Por último, los operadores no podrán exigirse ni desvelar secretos empresariales sobre otros operadores y, en particular, documentos que permitan verificar dicha información comercial (artículo 13).

En el artículo 14 se regula la gestión de marcas, en el que se pretende evitar toda práctica contraria a la libre competencia, con prohibición expresa de aprovechamiento indebido por parte de un operador y en beneficio propio de la iniciativa empresarial ajena. El artículo 14 bis, que ha sido introducido en la última reforma, se hace una enumeración, en este caso más explícita, sobre otras prácticas comerciales consideradas desleales.

2.4. Buenas prácticas

En el articulado se incluyen una serie de herramientas para evitar las prácticas abusivas: el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación alimentaria (CBPCA), que se regula en los artículos 15, 16 y 17 de la LCA y la suscripción a otros códigos más ambiciosos (artículo 18).

El CBPCA²² es elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente (artículo 15.1), el cual se aprobó el 24 de noviembre de 2015. En él se incluyen los principios sobre los que se han de fundamentar las relaciones comerciales entre los operadores intervinientes, para así facilitar el buen desarrollo de estas, estos principios básicos son: legalidad, defensa de los consumidores, libertad de empresa, mercado y de pactos, lealtad, transparencia, claridad, concreción y sencillez, eficiencia y sostenibilidad.

Asimismo, el Código detalla una serie de prácticas mercantiles encaminadas a fomentar relaciones justas, equilibradas y leales entre los operadores de la cadena alimentaria. En concreto se incluyen cláusulas sobre los siguientes extremos: negociación comercial, contratación, mediación, modificaciones unilaterales de los contratos, vinculación con terceros, gestión innovación, actividades de promoción, cadena de suministro y logística, pagos, relaciones con terceros, comunicación entre operadores y seguridad alimentaria, calidad e información al consumidor. Igualmente, se incluye un clausulado de prácticas comerciales específicas acuerdos con productores primarios y otro para las relaciones con la distribución. El mandato de incluir todos estos contenidos deriva del artículo 15.2 de la LCA.

La adhesión al Código será voluntaria para los operadores, pero en caso de hacerlo estarán obligados a que su comportamiento se ajuste a lo establecido en él y la utilización de los sistemas de resolución de conflictos²³ contenidos en el Código (artículos 15. 3 y 15.4), el cual deberá constar en todos los contratos que se suscriban. Asimismo, al adherirse a este sistema se comprometen a aportar toda la información requerida (artículo 16.1).

Se incluye además la facultad de someter a mediación el acuerdo sobre precio de los contratos alimentarios que tengan por objeto productos agrarios no transformados, en su primera venta, entre las organizaciones de productores y los compradores. En la mediación se garantizará en todo caso un procedimiento neutral, imparcial y donde las partes intervengan con plena igualdad de oportunidades. El contenido de dicha mediación no tendrá carácter vinculante para las partes, salvo que así lo hayan expresamente acordado con carácter previo a la misma (artículo 16.1). El hecho de que la mediación sea facultativa y no vinculante resta eficacia y alcance a esta, por lo que no tiene una incidencia real en el reequilibrio entre los operadores de la cadena.

²² Disponible en [este enlace](#) (Fecha de última consulta: 26-10-2023)

²³ La inclusión de este Código, así como la promoción de la resolución alternativa de conflictos deriva de lo enunciado en el considerando 41 de la Directiva 2019/633.

La ley prevé la creación de una Comisión de Seguimiento, integrada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Ministerio de Economía y Competitividad y representantes de las organizaciones y asociaciones representativas de los diferentes operadores de la cadena alimentaria (artículo 16.3). Su función será analizar el funcionamiento del Código y en su caso, introducir las modificaciones necesarias (artículo 16.4).

Este mandato se materializó en junio 2017, año en el que se creó la Comisión. Desde entonces se han reunido en tres ocasiones y no han incorporado ninguna modificación al Código de Buenas Prácticas, pues su última versión data de 2015. Esto nos muestra la inoperatividad de este instrumento.

También se contempla, en virtud del artículo 17, la creación de un Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, en él se inscribirán todos los operadores que se adhieran al Código. Para su inscripción los operadores tendrán que comunicarlo a la Dirección General de la Industria Alimentaria del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. A fecha 4 de octubre, 239 operadores de todas las fases de la cadena alimentaria se encontraban inscritos en este Registro²⁴.

Estas empresas podrán utilizar el uso del logo²⁵ y utilizar la mención de «Acogido al Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria» (artículo 17.2). Por último, el artículo 17 establece un elemento incentivador para la incorporación al Código, pues esta se tendrá en cuenta para la concesión de ayudas y subvenciones que se promuevan por el MAPA (artículo 17.5).

Existe una disposición que cabe ser mencionada en este apartado: el artículo 27, que establece el mandato “de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias” de que MAPA y CCAA trabajen conjuntamente para la creación de nuevos canales de comercialización que aumenten la eficiencia en las operaciones de la cadena de valor. Entre ellas destacan: la introducción de la innovación y las tecnologías de la información y comunicación en la cadena y el desarrollo de los canales cortos de comercialización.

²⁴ Disponible en [este enlace](#). (Fecha de última consulta: 26-10-2023)

²⁵ Para ello deberán cumplimentar el formulario de solicitud de uso del logotipo del código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria disponible en la web del MAPA.

2.5. Órganos administrativos: observatorio de la Cadena Alimentaria y la Agencia de Información y de Control Alimentarios

La legislación de cadena alimentaria prevé la creación de dos órganos administrativos: el Observatorio de la Cadena Alimentaria (OCA) y la Agencia de Información y de Control Alimentarios (AICA).

El OCA²⁶ es un órgano colegiado, dependiente del MAPA. Entre las funciones del OCA se incluyen en seguimiento, asesoramiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos. También desempeña un papel en la información de propuesta de creación, difusión y seguimiento del CBPCA. Asimismo, asume una función de control e inspección en el cumplimiento de las disposiciones legales, pues realizará estudios sobre el funcionamiento de la cadena y en el caso de detectar ilegalidades deberá dar traslado a la autoridad competente en materia sancionadora (artículo 20 LCA).

La autoridad por excelencia en materia de control será la AICA, que será la encargada de desarrollar el régimen de control necesario para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la LCA. A su vez, las CCAA deberán crear Agencias autonómicas en su territorio, con análogas funciones a la agencia nacional. Igualmente, la AICA será el punto de contacto entre autoridades de ejecución para facilitar la coordinación, que deberán reunirse al menos una vez al año y tendrá que realizar un informe anual con las actividades realizadas por las autoridades de ejecución (artículo 28 LCA).

2.6. Potestad sancionadora

Las infracciones y sanciones están reguladas en los artículos 23 a 26, lo cual es una manifestación más del papel de las Administraciones públicas en el cumplimiento de la normativa.

El artículo 23 enumera los actos constitutivos de infracción calificándolas como leves, graves o muy graves. Existe una presunción de culpabilidad que recae en el comprador en el caso de las infracciones relativas al incumplimiento de los contenidos mínimos de los contratos, la no formalización por escrito y la no incorporación del precio en el contrato. Se incluye una cláusula de supletoriedad de la normativa de cadena alimentaria a la de la defensa de la competencia. Es decir, que en caso de infracciones

²⁶ El OCA se constituyó formalmente el 7 de abril del año 2015, pasando a asumirlas competencias del anterior Observatorio de Precios de los Alimentos.

concurrentes que vulneren el derecho de defensa de la competencia y el de cadena alimentaria, será de aplicación el primero.

El artículo 24 establece las sanciones en caso de infracción en materia alimentaria, las cuales serán multas pecuniarias graduadas según la gravedad de la infracción, siendo la siguiente: infracciones leves, entre 250 y 3.000 euros, infracciones graves, entre 3.001 y 100.000 euros e infracciones graves, entre 100.001 y 1.000.000 euros. Por último, se incluye una cláusula muy relevante, se enuncia que, en todo caso, la comisión de las infracciones tipificadas no podrá resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas. De tal forma que el montante total de la multa no podrá ser inferior que el beneficio obtenido por el infractor.

El artículo 24 bis establece la obligatoriedad de la Administración competente de publicar las sanciones derivadas de infracciones graves y muy graves impuestas con carácter trimestral, que hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en caso de haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo, en vía judicial. En la publicidad de las mismas se incluirá la identificación del infractor, la sanción impuesta y la infracción sancionada. En el caso de las sanciones que imponga la Administración General del Estado, esta publicidad se dará por medio de la página web de la Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A.

El artículo 25 está dedicado a la graduación de las sanciones, que se hará en función de la intencionalidad, el perjuicio causado, la trascendencia económica y social, el ánimo de prevalerse de ventajas competitivas frente a otro sujeto del sector, al lucro obtenido con la acción infractora y a la previa comisión de una o más infracciones.

El artículo 26 regula la competencia en materia sancionadora, que se repartirá entre la administración general del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CCAA). Será de la AGE 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 y cuando una de las partes del contrato alimentario no tenga su sede social principal en España. Asimismo, también lo será si los órganos competentes de las CCAA no ejercen la potestad sancionadora en plazo o si no da una respuesta satisfactoria al denunciante tras pasar un mes del requerimiento de la AGE a las CCAA.

Serán órganos competentes en el ámbito de la AGE los siguientes: el Director de la Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A., cuando la cuantía total de la sanción propuesta por el instructor del expediente no supere los

100.000 euros; el Secretario General de Agricultura y Alimentación, cuando dicha cuantía exceda de 100.000 euros y no supere los 300.000 euros; el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, cuando dicha cuantía exceda de 300.000 euros y no supere 600.000 euros y el Consejo de Ministros, cuando dicha cuantía exceda de 600.000 euros.

Por último, añade que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente promoverá, a través de la Conferencia Sectorial que corresponda por razón de la materia, la elaboración y aprobación de unas directrices que garanticen la aplicación uniforme del régimen sancionador en todo el territorio del Estado.

3. REFLEXIONES DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los estudios de la cadena alimentaria han sido objeto de una gran atención por parte de los juristas en los últimos años, pero esta atención se ha orientado a las prácticas comerciales desleales, desde el prisma del derecho privado. Podría pensarse que el derecho privado es la única disciplina encargada de regular las relaciones entre particulares, sin embargo, el derecho administrativo interviene en aquellas en las que se requiere una presencia vigilante de la Administración para garantizar la efectividad de las normas que ordenan esa relación, para ello, se le otorga una potestad de control, inspección y sancionadora²⁷.

Esto es lo que sucede con la LCA, pues sus destinatarios son los operadores que intervienen en la cadena alimentaria (artículo 2 LCA). Sin embargo, la Administración cumple una función de control, por ejemplo, a través del Registro de Contratos Alimentarios (artículo 17 LCA); se le otorga la potestad sancionadora, en el caso de que los operadores incurran en alguna de las infracciones tipificadas en la LCA (artículos 23 y siguientes). Pero, también

²⁷ PARADA clasificaba las normas administrativas según el destinatario que tuvieran éstas, en esta clasificación incluía normas administrativas que tenían como destinatarios particulares. Estas normas no tienen que ser cumplidas por la Administración, sin embargo, se la responsabiliza de su cumplimiento, vid. PARADA, R. *Derecho administrativo. Parte General*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 13.

podemos destacar la regulación de los precios²⁸, ya que la normativa incluye el mandato de prohibición de destrucción de valor (artículo 12 ter)²⁹.

El fin esencial de la LCA es el reequilibrio de la cadena alimentaria, lo cual presupone un desequilibrio existente entre partes, que deben ser equiparadas en términos de eficiencia de mercado, pero también, de justicia social. Sin embargo, la normativa jurídico-privada es muchas veces incapaz de realizar fines de justicia e igualdad entre los particulares. En estos casos, la norma jurídica necesita de una serie de correctivos de la mano de las Administraciones públicas para lograr la deseada igualdad. Hay otros casos que se requiere de una total transformación de textos positivos que regulan las relaciones entre particulares, y publicar éstos totalmente³⁰.

Otra de las justificaciones para la intervención de la Administración pública es la relación existente entre el reequilibrio de la cadena alimentaria y el interés público. La Administración debe intervenir en una relación estrictamente de mercado porque la consecución del reequilibrio de los operadores alimentarios satisface un interés público.

Hasta ahora la normativa europea y nacional de cadena alimentaria se ha centrado en la regulación de las conductas desleales. Sin embargo, el incremento cada vez mayor del poder de la gran distribución demuestra su ineficacia en la consecución del equilibrio entre partes. Por ello, en este trabajo consideramos necesario replantearse el papel que pueden asumir las Administraciones para lograr este fin. Existe un gran recorrido en la elaboración de normas de protección al contratante débil cuando en dicha posición se sitúa el consumidor, sin embargo, cuando la parte débil es un empresario aún el derecho no ha desplegado una legislación tuitiva con la posición más débil de la relación³¹.

²⁸ Las normas de regulación de precios se incluyen dentro de las normas administrativas según PARADA, *ibidem*, p. 13.

²⁹ Esta intervención administrativa en la fijación de los precios en la cadena alimentaria fue justificada por GUAITA por la relación de estos con el abastecimiento de la población, *vid.* GUAITA, A. *Derecho administrativo especial*. T. IV, Zaragoza, 1966, p. 163.

³⁰ RIVERO YSERN, E. *El derecho administrativo y las relaciones entre particulares*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, 1969, p. 19.

³¹ RIVERA FERNÁNDEZ, M. Normativa general y teoría general del contrato. Equilibrio contractual. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Madrid: Editorial Reus, 2020, p. 90.

4. CONCLUSIÓN

Las manifestaciones producidas bajo el lema "Agricultores al límite" pusieron de manifiesto la necesidad de reformas la normativa reguladora de la cadena alimentaria. Así las cosas, en 2020 y 2021 se aprobaron tres reformas sucesivas a la LCA, que tenían como objetivo mejorar la posición del agricultor para reequilibrar las relaciones de la cadena alimentaria. Pese a estas reformas, la gran distribución ha mantenido y acrecentado su posición de hegemonía, la cual es aprovechada para imponer condiciones abusivas al eslabón de la producción. Esta situación provocó que este mismo año volvieran a producirse manifestaciones del sector primario.

La LCA incorpora mecanismos para la consecución del objetivo principal de la ley: el reequilibrio de la cadena alimentaria. Entre ellos destacamos: la obligatoriedad de formalizar el contrato alimentario por escrito y la enumeración de unos contenidos mínimos, que debe incorporar el contrato. La creación de un Registro de Contratos alimentarios, para facilitar la función de control e inspección de las Administraciones, con el aspecto positivo de ser el comprador (empresas distribuidoras y transformadoras), quienes tienen la obligación de inscribir estos.

Uno de los mecanismos que se ha presentado como decisivo es la prohibición de la destrucción del valor. Con este mandato se obliga a los operadores a no comprar a un precio inferior a los costes asumidos. Sin embargo, esta cláusula no parece suficiente para asegurar la rentabilidad de los productores primarios, que evite el abandono de las Explotaciones agrícolas.

Para favorecer buenas prácticas mercantiles en 2015 se creó el CBPCA, al que actualmente se encuentran adheridos 239 operadores de la cadena alimentaria, asociado a él se estableció una comisión de seguimiento que se formalizó en 2017. Sin embargo, esta no ha hecho ninguna modificación al Código desde su constitución.

Existen dos órganos administrativos, que tienen como objetivo asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales de la cadena alimentaria, estos son: el OCA y la AICA. Sin embargo, no poseen el suficiente poder para emprender las transformaciones necesarias para conseguir el reequilibrio de la cadena alimentaria.

Esto último es necesario, pues cuando el mercado y las normas jurídico-privadas son incapaces de realizar fines de justicia e igualdad entre los particulares, las normas administrativas deben crear mecanismos jurídico-públicos para lograr los fines de equidad.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AMAT LLOMBART, P.; LÓPEZ TORRES, J. M. Antecedentes de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.). *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*. Madrid: Editorial Reus, 2020, pp. 11-37.
- ARNAU MOYA, F. La insuficiente reforma de la Ley de la Cadena Alimentaria. *Revista Jurídica Valenciana*, n. 36, 2020, pp. 110-157.
- DE LA CUESTA SÁENZ, J. M. Ejecución, control y sanciones. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.). *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*. Madrid: Editorial Reus, 2020, pp. 209-228.
- FERNANDO PABLO, M. M. Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria [BOE-A-2021-20630]. *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 10, n. 1, 2022, pp. 240-241.
- GUAITA, A. *Derecho administrativo especial*. T. IV. Zaragoza, 1966.
- PALMA FERNÁNDEZ, J. L. *Derecho agroalimentario*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2021.
- PARADA, R. *Derecho administrativo. Parte General*. Madrid: Marcial Pons, 1998.
- RIVERA FERNÁNDEZ, M. Normativa general y teoría general del contrato. Equilibrio contractual. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.). *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*. Editorial Reus, Madrid, 2020, pp. 89-102.
- RIVERO YSERN, E. *El derecho administrativo y las relaciones entre particulares*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, 1969.
- RODRÍGUEZ CHACÓN, T. El soft law en la lucha contra las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria. En: MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.). *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la*

urgente transposición de la Directiva 2019/633. Madrid: Editorial Reus, 2020, p. 167-208.

- *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: estudio desde el análisis económico del derecho*. Madrid: Dykinson, 2020.

RUIZ PERIS, J. I., Asimetría y abuso en la cadena de distribución. En: MIRANDA SERRA, L. M.; PAGADOR LÓPEZ, J. (Dir.); SERRANO CAÑAS, J. M.; CASADO NAVARRO, A. (Coords.). *Retos y tendencias del derecho de la contratación mercantil*. Madrid: Marcial Pons, 2017, pp. 233-243.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. La contratación agroalimentaria tras las medidas de la Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. *Przegląd prawa rolnego*, n. 1, vol. 30, 2022, pp. 255-273.

- Las relaciones contractuales en la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. En: DOMÈNECH MARTÍNEZ, G., GONZÁLEZ BOTIJA, F.; MILLÁN SALAS, F. (Ed. Lit.). *Temas actuales de Derecho Agrario y Agroalimentario*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2016, pp. 1-13.

TRIGERO CANO, A. La industria agroalimentaria: la apuesta por la calidad, la innovación y la sostenibilidad. *Economistas*, n. 181, 2023, pp. 220-233.