

Los Diez Esenciales de Aranzadi

6

Políticas sectoriales y nuevas realidades

# LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CADENA ALIMENTARIA

ALBERTO PALOMAR OLMEDA  
DIRECTOR

JOSÉ LUIS QUINTANA CORTÉS  
AUTOR



© José Luis Quintana Cortés, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
[www.aranzadilaley.es](http://www.aranzadilaley.es)

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** 2025

**Depósito Legal:** M-25559-2025

**ISBN versión impresa:** 978-84-1085-513-7

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-514-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

# *Índice General*

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| PRESENTACIÓN.....   | 13            |
| INTRODUCCIÓN.....   | 27            |
| I.      La cadena alimentaria como objeto de regulación administrativa.....   | 29            |
| II.     Justificación del enfoque administrativista .....   | 35            |
| III.    Justificación de la intervención administrativa en la cadena alimentaria.....   | 40            |
| IV.     Metodología y delimitación del objeto de estudio .....  | 45            |
| CAPÍTULO I  |               |
| RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RELACIONES<br>COMERCIALES DE LA CADENA ALIMENTARIA .....  | 49            |
| I.      Aproximación conceptual: cadena alimentaria, sector agroalimentario, operadores y productos agrícolas y alimentarios..... | 51            |
| II.     La cadena alimentaria como sistema económico regulado .....   | 55            |

|  |   |     |
|--|---|-----|
| <b>III.</b>  | <b>Antecedentes del régimen jurídico de las relaciones comerciales de cadena alimentaria . . . . .</b>  | 59  |
| <i>III.1.</i>  | <i>Antecedentes históricos . . . . .</i>  | 59  |
| <i>III.2.</i>  | <i>Antecedentes inmediatos de la LCA . . . . .</i>  | 62  |
|  | III.2.1. La Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios . . . . .  | 63  |
|  | III.2.2. La Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios . . . . .   | 65  |
|  | III.2.3. Hacía la aprobación de la LCA . . . . .  | 68  |
| <b>IV.</b>   | <b>Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria . . . . .</b>  | 70  |
| <b>V.</b>  | <b>Modificaciones de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria . . . . .</b>                         | 77  |
| <i>V.1.</i>  | <i>La modificación de 2020: el refuerzo del productor primario . . . . .</i>  | 78  |
| <i>V.2.</i>  | <i>La reforma de 2021: transposición de la Directiva (UE) 2019/633 y consolidación del régimen estructural de la LCA . . . . .</i>                            | 83  |
| <b>VI.</b>   | <b>La Directiva (UE) 2019/633, de 17 de abril, relativa a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro agrícola y alimentario . . . . .</b> | 91  |
| <b>VII.</b>  | <b>El <i>soft law</i> en la cadena alimentaria . . . . .</b>  | 102 |
| <b>CAPÍTULO II</b>   |   |     |
| <b>LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CADENA ALIMENTARIA . . . . .</b> |   | 107 |

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| <b>I.</b>    | <b>Introducción . . . . .</b>  | 109 |
| <b>II.</b>   | <b>Los contratos alimentarios como pieza central de la LCA . . . . .</b>   | 112 |
|              | <i>II.1. Planteamiento general: del mercado desregulado al contrato intervenido . . . . .</i>  | 112 |
|              | <i>II.2. Naturaleza jurídica del contrato alimentario . . . . .</i>  | 120 |
|              | <i>II.3. Obligatoriedad de la forma escrita del contrato . . . . .</i>   | 122 |
|              | <i>II.4. Contenido mínimo obligatorio . . . . .</i>  | 131 |
|              | II.4.1. Contenido exigido por el artículo 9.1 de la LCA . . . . .  | 131 |
|              | II.4.2. La libertad de pacto en los contratos alimentarios y sus límites: el artículo 9.2 en relación con los principios rectores del artículo 4 de la LCA . . . . . | 147 |
|              | II.4.3. Consejos prácticos para la correcta formalización del contrato . . . . .   | 148 |
|              | <i>II.5. El caso de las cooperativas y otras entidades asociativas . . . . .</i>   | 150 |
| <b>III.</b>  | <b>El equilibrio a través del precio: intervención y control administrativo en la cadena alimentaria . . . . .</b>   | 155 |
| <b>IV.</b>   | <b>La intervención y control de los plazos de pago . . . . .</b>   | 162 |
| <b>V.</b>    | <b>La inscripción contractual como herramienta de supervisión: el Registro de Contratos Alimentarios . . . . .</b>   | 166 |
| <b>VI.</b>   | <b>Obligación de conservar la documentación . . . . .</b>  | 168 |
| <b>VII.</b>  | <b>Modificaciones unilaterales y pagos adicionales . . . . .</b>   | 170 |
| <b>VIII.</b> | <b>Las prácticas comerciales desleales y su control administrativo . . . . .</b>   | 171 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>IX. Instrumentos de autorregulación promovidos por la Administración. ....</b> | <b>176</b> |
|---|------------|

## CAPÍTULO III

|   |            |
|---|------------|
| <b>LA POTESTAD SANCIONADORA EN LAS RELACIONES COMERCIALES DE LA CADENA ALIMENTARIA .....</b>  | <b>179</b> |
| <b>I. Introducción y planteamiento general .....</b>  | <b>181</b> |
| <b>II. Principios y garantías aplicables a los procedimientos sancionadores de la cadena alimentaria</b>                                  | <b>185</b> |
| <b>II.1. Fundamento legal y principios generales aplicables al régimen sancionador de la LCA .....</b>                                    | <b>185</b> |
| <b>II.2. Garantías aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores.....</b>   | <b>188</b> |
| <b>III. Estudio de las infracciones y sanciones tipificadas en la LCA .....</b>   | <b>193</b> |
| <b>III.1. Infracciones tipificadas .....</b>  | <b>193</b> |
| <b>III.1.1. Infracciones leves .....</b>  | <b>194</b> |
| <b>III.1.2. Infracciones graves.....</b>  | <b>195</b> |
| <b>III.1.3. Infracciones muy graves.....</b>  | <b>199</b> |
| <b>III.2. Sanciones tipificadas .....</b>   | <b>200</b> |
| <b>IV. Presunción de infracción por el comprador .....</b>  | <b>202</b> |
| <b>V. Concurrencia entre los regímenes sancionadores de la LCA y de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. ....</b> | <b>203</b> |
| <b>VI. Publicidad de las sanciones .....</b>  | <b>204</b> |
| <b>VII. Las labores de inspección y control de la AICA .</b>  | <b>206</b> |
| <b>VIII. La protección de los denunciantes en la LCA. . .</b>   | <b>208</b> |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| <b>IX.</b> | <b>Análisis de las sanciones impuestas por la AICA</b> | 210 |
| <b>X.</b>  | <b>Infracciones a tomar en especial consideración.</b> | 213 |
| <b>XI.</b> | <b>Reflexiones finales . . . . .</b>                   | 214 |

**CAPÍTULO IV**

|  |  |     |
|--|--|-----|
| <b>LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LA CADENA ALIMENTARIA . . . . .</b> | 217  |     |
| <b>I.</b>  | <b>Introducción: la dimensión institucional como garantía de efectividad de la Ley . . . . .</b>                                     | 219 |
| <b>II.</b>   | <b>La Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) . . . . .</b>   | 220 |
| <i>II.1.</i>   | <i>Introducción . . . . .</i>  | 220 |
| <i>II.2.</i>   | <i>Naturaleza jurídica y régimen organizativo . . . . .</i>  | 222 |
| <i>II.3.</i>   | <i>Fines y funciones . . . . .</i>   | 224 |
| <b>III.</b>  | <b>El reparto competencial y el papel de las comunidades autónomas en la aplicación de la Ley de la cadena alimentaria . . . . .</b> | 226 |

**CAPÍTULO V**

|  |                               |     |
|--|-------------------------------|-----|
| <b>REGULACIÓN DE LA CADENA ALIMENTARIA EN EUROPA: ANÁLISIS COMPARADO . . . . .</b> | 229                           |     |
| <b>I.</b>  | <b>Introducción . . . . .</b> | 231 |
| <b>II.</b>   | <b>Portugal . . . . .</b>     | 235 |
| <b>III.</b>  | <b>Francia . . . . .</b>      | 237 |
| <b>IV.</b>   | <b>Italia . . . . .</b>       | 239 |
| <b>V.</b>  | <b>Grecia . . . . .</b>       | 242 |

|                    |   |     |
|--------------------|---|-----|
| VI.                | Alemania.....   | 244 |
| VII.               | Países Bajos .....  | 246 |
| VIII.              | Conclusiones.....   | 248 |
| CONCLUSIONES.....  |   | 251 |
| Primera.           | Persistencia de los desequilibrios estructurales  | 253 |
| Segunda.           | Ineficacia frente a las prácticas comerciales desleales .....                                   | 254 |
| Tercera.           | Cargas burocráticas y escasa atención al consumidor.....  | 255 |
| Cuarta.            | El valor del enfoque administrativista y la necesidad de una técnica legislativa adecuada ..... | 257 |
| Quinta.            | Recomendaciones prácticas para los operadores: programas de cumplimiento.....                   | 258 |
| BIBLIOGRAFÍA ..... |   | 261 |

cados alimentarios ha intensificado la presencia del esquema *from lab/brand to fork*, mientras que la acción reguladora de las instituciones europeas ha tratado de reforzar el modelo *from farm to fork* como vía para sostener la multifuncionalidad de la agricultura y la viabilidad de los productores primarios.

La LCA, se decanta claramente por el modelo *from farm to fork*, al situar en el centro de su regulación la corrección de los desequilibrios entre productores, transformadores y distribuidores, y al reforzar la transparencia en las transacciones mediante obligaciones de formalización contractual y mecanismos de control. La norma persigue así consolidar un esquema de interdependencia estable y ordenada entre todos los operadores de la cadena, de modo que el valor añadido generado a lo largo del proceso se distribuya de manera más justa, en consonancia con los principios de sostenibilidad, seguridad alimentaria y cohesión territorial que inspiran el modelo europeo de la «*granja a la mesa*»<sup>8</sup>.

### III. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RELACIONES COMERCIALES DE CADENA ALIMENTARIA

#### III.1. Antecedentes históricos

Durante siglos, las relaciones comerciales en el ámbito agroalimentario se desenvolvieron en un marco jurídico fragmentario y escasamente proteccionista para los intereses de los productores. La actividad agraria se encontraba sujeta, fundamentalmente, a disposiciones dispersas relativas a la organización de ferias y mercados locales, donde el foco normativo se dirigía a aspectos tributarios o de control público, más que a una regulación de las

---

8. La Estrategia «De la Granja a la Mesa», adoptada por la Comisión Europea el 20 de mayo de 2020 como parte del Pacto Verde Europeo, constituye un marco de actuación integral cuyo objetivo es transformar el sistema alimentario de la Unión Europea para hacerlo «más justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente». Entre sus metas principales se encuentran: garantizar una producción de alimentos sostenible (reducción del uso de plaguicidas, fertilizantes y antimicrobianos, incremento de la agricultura ecológica), promover cadenas de transformación y distribución alimentaria sostenibles, fomentar dietas saludables y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/293547/la-estrategia-de-la-granja-a-la-mesa>

condiciones de comercialización de los productos. Así, los agricultores apenas contaban para el establecimiento de las condiciones de compraventa de sus productos<sup>9</sup>.

Pueden citarse algunas excepciones como el reinado de Carlos III, cuya política ilustrada otorgó a la agricultura una nueva centralidad en la acción estatal. En ese contexto, destaca el pensamiento reformista de figuras como Jovellanos, cuyo *Informe sobre la Ley Agraria* de 1795, redactado a instancias de la Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid, afirmaba que «*la suerte de la agricultura depende enteramente de las leyes*», subrayando así la necesidad de una intervención normativa para favorecer el desarrollo agrario y su inserción efectiva en el sistema económico nacional<sup>10</sup>.

A lo largo del siglo XIX, si bien se afianza la codificación civil y mercantil, el propio Código de Comercio de 1885 (aún vigente en parte) introduce una regla con vocación protectora del carácter no empresarial de las actividades agrarias tradicionales, estableciendo en su artículo 326.2.<sup>º</sup> que «no se reputarán mercantiles: (...) *llas ventas que hicieren los propietarios y los labradores o ganaderos, de los frutos o productos de sus cosechas o ganados, o de las especies en que se les paguen las rentas*». Esta excepción mantiene vigencia hasta hoy y evidencia una visión patrimonializada y no mercantil del tráfico agrario.

Durante el siglo XX, especialmente en el período franquista, se introdujeron mecanismos de regulación intensiva sobre productos considerados estratégicos para el abastecimiento nacional. Tal es el caso del Servicio Nacional del Trigo, creado por Decreto-ley de 23 de agosto de 1937, concebido para intervenir en la producción, almacenamiento y comercialización del cereal, garantizando precios mínimos, estableciendo cupos obligatorios y fijando condiciones de compra.

---

9. Amat Llombart, Pablo, *Relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria: contratos alimentarios y prácticas desleales*, Madrid, Reus, 1.<sup>a</sup> ed., julio de 2022, págs. 27-32.
10. Véase Amat Escandell, L. «Instrumentos jurídicos de la comercialización agraria», en *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación – Consejo General del Notariado, 200, págs. 261-262.

Estas políticas de intervención directa buscaban asegurar la autosuficiencia alimentaria y el control estatal sobre el mercado interno<sup>11</sup>.

Posteriormente, con el proceso de liberalización iniciado a partir del Decreto-ley de 21 de julio de 1959 —en el marco del Plan de Estabilización Económica—, se inicia un desmantelamiento progresivo del intervencionismo autárquico. Este giro hacia la economía de mercado conllevó una apertura comercial, la supresión de trabas y la introducción de criterios de eficiencia productiva y competitividad en el sector agrario para fomentar las exportaciones del mismo, ya que como se ha señalado éste es uno de los sectores de la economía española que más peso tiene en su balanza comercial.

No obstante, será en las últimas décadas del siglo XX cuando comience una verdadera regulación de las relaciones comerciales agroalimentarias. En los años setenta se regulan por vez primera las agrupaciones de productores agrarios, introduciendo figuras jurídicas con capacidad de negociación colectiva y actuación conjunta en los mercados. En los ochenta, se articula un régimen jurídico específico para la contratación de productos agrarios, con el fin de aportar previsibilidad y estabilidad al productor primario. Y ya en los noventa, en sintonía con el derecho comunitario, se formaliza el reconocimiento de las organizaciones de productores, especialmente en el marco de la Política Agraria Común (PAC), dotándolas de funciones relevantes en la planificación, concentración de la oferta y estabilización de precios.

La ausencia de una regulación que fijará las condiciones de comercialización ha influido, a juicio de este autor, de manera notable en que en la actualidad este sea uno de los grandes problemas del sector. En el mismo sentido, Amat Llombart<sup>12</sup> afirma que:

*«Uno de los seculares problemas del sector agrario ha sido el de la comercialización de sus productos, pues una buena ordenación de la economía agraria no puede limitarse a conseguir buenas cosechas, sino que debe prolongarse su intervención con el fin de ayudar a las empresas agrarias para que puedan disponer de las instituciones y medios necesarios para*

---

11. Palma Fernández, J. L. (2021). *Derecho agroalimentario... op. cit.* pág. 234.

12. Amat Llombart, Pablo, *Relaciones comerciales entre operadores... op. cit.* pág. 35.

*la comercialización de sus productos en ventajosas condiciones económicas».*

### **III.2. Antecedentes inmediatos de la LCA**

Con anterioridad al análisis de la LCA, debe aludirse a dos precedentes legislativos que tuvieron por finalidad ordenar las relaciones comerciales de la cadena alimentaria desde una perspectiva contractual y organizativa y han influido directamente en la actual regulación.

Así, debe aludirse a: (i) la Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios, y (ii) la aún vigente Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios. Ambas normas ofrecen elementos clave para comprender la evolución de la regulación de las relaciones comerciales y contractuales en el sector agroalimentario español, si bien la LCA utiliza técnicas de intervención administrativas mucho más intensas que las que contenían estos dos textos legales.

Las citadas dos leyes intentaron articular mecanismos contractuales y organizativos para el sector agroalimentario. La primera supuso una apuesta por la planificación concertada y la construcción de una gobernanza compartida, mientras que la segunda representó un avance hacia la simplificación técnica, la coordinación institucional y la transparencia contractual.

Sin embargo, en los dos casos adolecían de dos carencias fundamentales: por un lado, la falta de carácter imperativo de sus disposiciones, y por otro, la ausencia de un sistema de tutela pública eficaz ante desequilibrios contractuales. Elementos estos que lastraron de forma decisiva su efectividad. A juicio de este autor, leyes como estas, o la LCA, carecen de sentido si no se prevén mecanismos de control, inspección y sanción y una arquitectura institucional sólida para llevarlo a cabo. Desafortunadamente, si el destinatario de las mismas no siente la presión sancionadora no tiene tantos incentivos a cumplirlas. De ahí la importancia que en esta monografía se concede a estas técnicas de intervención y a los organismos encargados de aplicarlas.

### *III.2.1. La Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre contratación de productos agrarios<sup>13</sup>*

Esta ley representó un primer intento de regulación de las relaciones contractuales entre los productores agrarios y las industrias de transformación o comercialización de sus productos. Su finalidad no era únicamente organizativa, sino también estructural, al pretender fomentar una planificación a medio plazo en un sector caracterizado por la estacionalidad y rigidez estructural.

En lo que respecta a la rigidez estructural del sector agroalimentario, resulta esencial señalar una de sus principales disfunciones: la falta de planificación de la oferta en función de la demanda. A diferencia de otros sectores económicos, donde la producción se programa atendiendo a proyecciones del mercado y tendencias de consumo, en el sector primario la oferta está condicionada por factores difícilmente controlables como las condiciones climatológicas, la temporalidad de las campañas agrícolas o incluso las decisiones históricas de implantación de cultivos.

Esta desconexión entre oferta y demanda provoca desajustes cíclicos y desequilibrios estructurales que dificultan una formación eficiente de los precios. A ello se suma la rigidez en los procesos de cambio de cultivo, como ya se ha expuesto *ut supra*.

En conjunto, los anteriores factores limitan la capacidad de adaptación del sector a los cambios del entorno y refuerza su vulnerabilidad frente a las presiones del mercado y a las exigencias de los agentes más fuertes de la cadena alimentaria.

De esta forma, la Ley 19/1982 fue pionera en el intento de institucionalizar mecanismos contractuales en el tráfico agrario, en un momento en que España aún no había ingresado aún en las Comunidades Europeas y el sistema económico arrastraba importantes inercias intervencionistas. Así, respondía a la necesidad de ordenar las relaciones entre las empresas agrarias y las industrias agroalimentarias en un entorno caracterizado además de por la tan citada debilidad

---

13. Amat Llombart, Pablo, *Relaciones comerciales entre operadores...* op. cit. pág. 32-41.

estructural del sector primario, por la escasa profesionalización de las relaciones comerciales y la ausencia de estabilidad contractual.

La filosofía de la ley giraba en torno a dos ejes:

- la concertación interprofesional como fórmula de organización sectorial y,
- la planificación contractual plurianual, orientada a dotar de estabilidad y previsibilidad a las campañas agrícolas.

Para ello, la norma contemplaba tres modalidades contractuales:

- Acuerdos interprofesionales, suscritos por organizaciones agrarias, sindicatos y cooperativas, de un lado, y por empresas industriales o comerciales, del otro, con una duración mínima de dos años, y con capacidad para fijar precios, definir condiciones de suministro y establecer garantías recíprocas.
- Acuerdos colectivos, de menor alcance estructural, pero igualmente orientados a fijar condiciones contractuales comunes entre agrupaciones empresariales.
- Contratos de compraventa individuales, realizados bajo el paraguas de los acuerdos interprofesionales o colectivos, que adquirían fuerza ejecutiva tras su homologación administrativa.

La ley preveía además un sistema de homologación ministerial, un régimen de incentivos económicos (créditos, seguros, ayudas a la industrialización) y un procedimiento arbitral institucionalizado ante el Ministerio de Agricultura para resolver conflictos contractuales.

El carácter incentivador de la norma, al vincular beneficios económicos al cumplimiento de cláusulas contractuales previamente homologadas, se diseñó para inducir a los operadores a una mayor planificación y responsabilidad en la producción y comercialización.

Desde una perspectiva técnico-administrativa, esta norma introdujo por primera vez en España la lógica del contrato tipo agrario como herramienta de política sectorial.

No obstante, su aplicación fue limitada debido a su excesiva complejidad, a la rigidez del modelo y su concepción antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, que no se ajustaba plenamente a los mecanismos europeos de organización común de mercados.

### *III.2.2. La Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios<sup>14</sup>*

La Ley 2/2000 supuso un paso más en el camino hacia la transparencia y la regulación de las relaciones comerciales agroalimentarias. Sustituyó expresamente a la Ley 19/1982, adaptando su contenido a las exigencias del Derecho comunitario y del nuevo contexto liberalizador.

Se dictó así en un escenario completamente distinto. España, en el año 2000, ya estaba plenamente integrada en la Unión Europea, con un mercado agrario sujeto a las reglas de la competencia, la libre circulación de mercancías y el marco regulador de la Política Agraria Común (PAC). En este sentido, consecuentemente, el objetivo no era ya organizar el mercado desde una perspectiva planificadora, sino dotarle de transparencia, seguridad jurídica y estabilidad en sus relaciones contractuales mediante el reconocimiento legal de contratos tipo homologados.

La Exposición de Motivos de la ley parte de un diagnóstico claro —y, sorprendentemente, aún vigente, lo que cuestiona la efectividad tanto de estas normas como de la propia LCA<sup>15</sup>—: la estructura del sistema agroalimentario dificulta la transparencia de las transacciones, genera rigideces de oferta por la estacionalidad y perecibilidad de los

---

14. Amat Llombart, Pablo, *Relaciones comerciales entre operadores...* op. cit. pág. 42-72.

15. Amat Llombart, Pablo, *Relaciones comerciales entre operadores de la ...*, op. cit. pág. 43 afirma que incluso estos se han agravado y su resolución se perfila acuciante.

productos, y provoca asimetrías entre operadores<sup>16</sup>. Frente a ello, se propone fomentar el uso voluntario de contratos tipo homologados, como mecanismos orientados a mejorar la concurrencia, reducir la opacidad y favorecer un funcionamiento más ordenado del mercado.

Su objetivo esencial se enfocaba en favorecer la transparencia del mercado mediante la promoción de contratos tipo homologados entre los distintos operadores de la cadena alimentaria<sup>17</sup> —aunque esta noción es posterior y no aparece expresamente recogida en la ley—, definidos en la norma como todos aquellos implicados en la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos, o pesqueros.

Los contratos tipo homologados tienen naturaleza de modelos contractuales de adhesión voluntaria, pero su homologación por parte del Ministerio de Agricultura requiere un análisis de su idoneidad, de su impacto en el sector y de la existencia de representación equilibrada

16. La Exposición de Motivos señala de manera expresa que:  
*La agricultura y la pesca desarrollan una actividad biológica con una estrecha dependencia del medio natural. Estas condiciones comportan la existencia de riesgos tanto por el proceso productivo como por el carácter perecedero de los productos, suponiendo todo ello un elevado grado de incertidumbre en la actividad. Por tratarse de procesos biológicos los ciclos productivos son largos y la producción estacional. Como, además, estos productos son, por lo general, perecederos, su oferta presenta rigidez y falta de adaptación a la demanda.*  
*La industria transformadora de los productos agrarios y alimentarios está a su vez condicionada por las oscilaciones de oferta que se dan en los sectores primarios de los que se provee, lo que incide negativamente en la adecuada utilización de la capacidad productiva.*  
*Las especiales características estructurales del sistema agroalimentario hacen, por otra parte, difícil el conocimiento de las transacciones que los distintos y numerosos operadores realizan, produciéndose de hecho falta de transparencia en el mercado, alejándolo de la deseable competencia perfecta.*  
*Es en este marco en el que hay que situar la presente Ley de contratos tipo de productos agroalimentarios. Su aplicación se dirige al sistema de relaciones económicas, que denominamos sistema agroalimentario, y su objetivo prioritario es favorecer la transparencia del mercado, mejorando la concurrencia en el mismo mediante la fórmula de los contratos agroalimentarios homologados.*
17. La Ley 2/2000 utiliza la expresión «sistema agroalimentario» que define en su artículo 2.2 como «el conjunto de los sectores productivos agrícola, ganadero, forestal y pesquero así como los de transformación y comercialización de sus productos». Puede comprobarse así que es muy similar al actual concepto de cadena alimentaria.

entre las partes. La ley establece además un sistema institucionalizado de comisiones de seguimiento, dotadas de personalidad jurídica, que velan por la correcta aplicación y control de estos contratos, con la posibilidad de recabar aportaciones económicas de los operadores.

La Ley 2/2000 también introdujo un régimen sancionador propio y reforzó la conexión entre la contratación y las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Es especialmente destacable su enfoque en la normalización de cláusulas contractuales básicas, como las relativas al objeto del contrato, precio, condiciones de pago, mecanismos de resolución de conflictos y procedimientos de prórroga y homologación, anticipando así elementos que son centrales en la LCA.

Entre los aspectos técnicos más relevantes de esta norma destacan:

- La definición del contrato tipo agroalimentario como modelo privado y voluntario, homologado por el Ministerio de Agricultura, aplicable a cualquier producto agroalimentario, siempre que su ámbito supere el de una Comunidad Autónoma.
- La posibilidad de establecer diferentes contratos tipo para productos con diferenciaciones relevantes (origen, destino, calidad).
- El contenido mínimo de los contratos tipo, que debe incluir cláusulas sobre identificación de las partes, vigencia, objeto, calidad y cantidad del producto, condiciones de entrega, precio y condiciones de pago, mecanismos de resolución de controversias y aportaciones a las comisiones de seguimiento.
- La creación de comisiones de seguimiento como órganos con personalidad jurídica, sin ánimo de lucro y de composición paritaria, responsables de controlar la aplicación de los contratos, promover su utilización y gestionar posibles aportaciones económicas de los operadores.
- Un procedimiento reglado de homologación, con evaluación previa del impacto del contrato en el sector y control administrativo de su vigencia, contenido y efectos.

- La previsión de mecanismos sancionadores, que tipifican como infracciones la utilización inadecuada de fondos, la falta de auditorías, la omisión de información o la actuación con ánimo de lucro por parte de las comisiones.

Esta ley representa, en definitiva, un paso decisivo hacia la institucionalización de las relaciones contractuales agroalimentarias en clave de autorregulación supervisada, conectando la libertad de pacto con la existencia de modelos homologados diseñados desde los propios sectores productivos y dotados de legitimidad pública. Su enfoque es claramente instrumental y horizontal: no impone contratos, pero ofrece herramientas estables para quienes voluntariamente deseen acogerse a ellos, y prevé su integración con el marco jurídico de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

### *III.2.3. Hacia la aprobación de la LCA*

Las dos leyes analizadas en los puntos anteriores supusieron intentos iniciales de ordenar las relaciones contractuales y dotar de mayor estabilidad al sector, sin embargo, su eficacia resultó limitada, y como se ha comentado los problemas que se trataban de resolver siguen vigentes e incluso se han agravado.

Además, en el camino hacia la LCA deben también destacarse los siguientes antecedentes.

#### **— El marco europeo**

La Comunicación «*Un mejor funcionamiento de la cadena de suministro alimentario en Europa*»<sup>18</sup>, diagnosticó de forma explícita problemas que ya venían observándose: falta de transparencia en la formación de precios, retrasos en los pagos, desequilibrios contractuales y abuso de poder de negociación por parte de grandes operadores. A ello siguieron resoluciones del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social Europeo y la creación del Foro de Alto Nivel para el

---

18. Comunicación «*Un mejor funcionamiento de la cadena de suministro alimentario en Europa*» COM(2009) 591 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0591:FIN:ES:PDF>

Mejor Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, instando a los Estados a intervenir normativamente.

— **Otras medidas españolas**

La fase preparatoria de la LCA estuvo marcada por la introducción de mecanismos como el Observatorio de Precios de los Alimentos, creado por el Real Decreto 509/2000, que buscaba aportar transparencia al mercado. Sin embargo, estas medidas —junto con la experiencia de la Ley 2/2000— pusieron de relieve la insuficiencia de instrumentos voluntarios o meramente analíticos, incapaces de corregir los desequilibrios estructurales sin un respaldo sancionador.

— **La crisis económica de 2008-2012**

La fuerte caída de los precios en origen, no trasladada al consumidor, intensificó la presión de organizaciones profesionales y cooperativas que denunciaban abusos contractuales. Ello dio lugar a diversas proposiciones no de ley en el Congreso de los Diputados y a la inclusión en la agenda política del Ministerio de Agricultura de la necesidad de una legislación específica.

— **La promulgación de la LCA**

La Exposición de Motivos de la Ley 12/2013 recoge expresamente esta motivación: corregir las «*asimetrías en el poder de negociación*» y reforzar la «*unidad de mercado*». Su aprobación supuso un cambio de paradigma respecto del modelo previo: de un sistema voluntarista y autorregulado se pasó a un régimen de intervención administrativa con mecanismos imperativos de contratación escrita, prohibición de prácticas desleales, obligación de respeto a costes efectivos de producción y atribución a la Administración de potestades de inspección y sanción, canalizadas principalmente a través de la AICA.

En definitiva, los antecedentes normativos y políticos inmediatos revelan un tránsito desde fórmulas insuficientes de autorregulación hacia un régimen jurídico estructural que, a partir de 2013, consolida la intervención administrativa en la cadena alimentaria como instrumento de política económica y de protección del sector primario.

# La intervención administrativa en la cadena alimentaria

¿Por qué los agricultores cobran cada vez menos mientras los consumidores pagan cada vez más? ¿Qué papel juega el Derecho administrativo en este aparente contrasentido?

En *La intervención administrativa en la cadena alimentaria*, José Luis Quintana analiza con rigor y sentido crítico el marco jurídico que rige las relaciones comerciales del sector agroalimentario español y europeo. A partir del estudio detallado de la Ley 12/2013 y sus reformas, así como de la Directiva (UE) 2019/633, la obra ofrece una visión integral de la función ordenadora del Derecho administrativo frente a los desequilibrios de poder en la cadena alimentaria.

El autor explica cómo el legislador ha convertido un mercado tradicionalmente regido por la autonomía de la voluntad en un sector intervenido y regulado, en el que el contrato alimentario, el registro, el control de precios y la potestad sancionadora se erigen en instrumentos de política pública.

Con un enfoque que combina teoría, análisis normativo y reflexión práctica, el libro examina el papel de la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), la eficacia real del régimen sancionador y la estructura institucional destinada a garantizar la transparencia y la equidad en la cadena.

Se invita al lector a repensar la eficacia de la intervención administrativa en un mercado globalizado, donde las normas nacionales deben enfrentarse a las dinámicas de las grandes corporaciones, la presión medioambiental y la pérdida de competitividad.

Esta monografía es una referencia para juristas, gestores públicos y profesionales del sector agroalimentario interesados en comprender cómo el Derecho administrativo puede —y debe— contribuir a la sostenibilidad, la justicia contractual y el equilibrio económico de la cadena alimentaria.

ISBN: 978-84-1085-513-7



ER-0289/2005



GA-2005/0100