

LEY ESPAÑOLA 12/2013, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA  
MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

THE SPANISH ACT 12/2013, OF AUGUST 2, ON MEASURES FOR  
IMPROVING THE FUNCTIONING OF THE FOOD SUPPLY CHAIN

*Actualidad Jurídica Iberoamericana, núm. 2, febrero 2015, pp. 663-676.*

---

Fecha entrega: 04/07/2014  
Fecha aceptación: 29/09/2014

ANDREA MOYA LATORRE  
Abogada Asociada al Área de Derecho Mercantil de Cuatrecasas, Gonçalves  
Pereira en Valencia  
andreamoyalatorre@gmail.com

**RESUMEN:** El pasado 3 de enero de 2014 entró en vigor la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, con el objetivo de reequilibrar las relaciones entre los distintos operadores del sector agroalimentario. Esta ley obliga a los operadores a cumplir con una serie de medidas en materia contractual, tales como formalizar los contratos por escrito e incorporar un contenido obligatorio mínimo en esos contratos (destacando la obligada determinación del precio), así como a evitar una serie de prácticas que esta ley califica de abusivas. La ley también prevé la posibilidad para los operadores de adherirse voluntariamente a un código de buenas prácticas en sus relaciones comerciales con otros operadores de la cadena. El incumplimiento de las medidas obligatorias de la ley es susceptible de ser sancionado con multas de importante cuantía así como con la publicidad de la infracción cometida y del infractor. Además, se crea la Agencia de Información y Control Alimentarios, con relevantes funciones controladoras, entre las cuales se incluye la posibilidad de iniciar de oficio el procedimiento sancionador. Se prevé asimismo la obligación de que la Administración guarde secreto sobre la información a la que tenga acceso en el marco de sus funciones controladoras y así tratar de incentivar también las denuncias anónimas por infracciones de otros operadores. El objetivo es claro: reequilibrar el sector agroalimentario; habrá que ver, con el tiempo, si las medidas que plantea la ley resultan adecuadas para conseguirlo.

**PALABRAS CLAVE:** Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, reequilibrio del sector agroalimentario, obligaciones contractuales, prácticas abusivas, catálogo de infracciones y sanciones, publicidad de las sanciones, códigos de buenas prácticas, Agencia de Información y Control Alimentarios, ley pionera.

**ABSTRACT:** On January 3, 2014, Spanish Act 12/2013, of August 2, on measures for improving the functioning of the food supply chain, came into force. This act aims to re-stabilize relationships between operators in the food sector. It forces operators (i) to fulfill specific contractual obligations like entering into written contracts and including specific obligatory contents in them (particularly, the determination of the price), and (ii) to avoid several practices that the law considers abusive. The act also enables operators to voluntarily subscribe to a code of good practices in their relationships with other operators of the food supply chain. Infringement of the obligatory measures of the law can result in substantial fines and in the public administration publishing offenses committed

and the name of the offenders. Moreover, the act provides the constitution of the Agency for Food Information and Control (*Agencia de Información y Control Alimentarios*), which has significant supervisory authority, such as initiating sanctioning procedures *ex officio*. Likewise, the act provides that the public administration must treat as confidential any information it has access to during its supervisory activities, thus also trying to encourage operators to anonymously denounce other operators' infringements. The purpose of the act is clear: re-stabilize the food sector; we will have to wait and see if the act is adequate to achieve said purpose.

**KEY WORDS:** Spanish Act 12/2013, of August 2, on measures for improving the functioning of the food supply chain, re-stabilizing the food sector, contractual obligations, abusive practices, catalogue of infringements and sanctions, code of good practices, Agency for Food Information and Control, pioneering law.

1. El 3 de enero de 2014 entró en vigor la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (la “Ley de la Cadena Alimentaria” o la “Ley”). La otra principal novedad legislativa en el sector la constituye la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, ya en vigor desde el 23 de agosto de 2013 y cuyos trámites parlamentarios discurrieron en paralelo a los de la Ley de la Cadena Alimentaria. Ambas leyes han nacido con la vocación de paliar los desequilibrios existentes entre los distintos operadores del sector agroalimentario y así redundar, en último término, en la mejora de la competitividad global de dicho sector, que es uno de los principales motores de la economía española. Así, como señala la exposición de motivos de la Ley de la Cadena Alimentaria, el sector de los productores agrarios se caracteriza principalmente por estar constituido por empresas en su gran mayoría de pequeño tamaño, por la rigidez de la demanda, por la atomización de la oferta y por la dispersión territorial. Los grandes distribuidores minoristas, por su parte, concentran la demanda de los distintos puntos de venta y esto les otorga un gran poder de negociación frente a los proveedores. Por su parte, las asociaciones y, en especial, las cooperativas agrarias españolas son fundamentales para el impulso del sector agroalimentario español: contribuyen a la vertebración del territorio, dan continuidad a la actividad agraria, fomentan el empleo rural y favorecen en último término, por tanto, la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales españolas. No obstante, en consonancia con la atomización y visión localista del sector de la producción agrícola, el sector de las asociaciones y cooperativas agrarias también se caracteriza por su fuerte atomización y localización, lo que conlleva que dichas entidades no vean rentabilizados sus esfuerzos e inversiones. Para hacer frente a los referidos desequilibrios del sector, que redundan en unas prácticas comerciales potencialmente desleales, la Ley de la Cadena Alimentaria propone, como aspecto

principal, una serie de medidas imperativas, que veremos a continuación, y que tienen una fuerte repercusión en la libertad contractual entre los operadores de la cadena alimentaria.

Por su lado, la apuesta de la ley de fomento de la integración de cooperativas para lograr el reequilibrio en las relaciones de los operadores del sector consiste en incentivar el redimensionamiento de las entidades asociativas, a través de la integración en entidades de mayor envergadura (principalmente en la figura de la “Entidad Asociativa Prioritaria”, cuyos requisitos se han desarrollado ya reglamentariamente por el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, en vigor desde el pasado día 17 de octubre de 2014), y así reforzar la capacidad comercializadora de sus componentes; y ello a través de la previsión de una serie de ayudas y subvenciones a aquellas entidades que lleven a cabo la referida integración en un ente de mayor dimensión. Si bien la ley de fomento de la integración de cooperativas no va a ser objeto de análisis en la presente nota, entendemos importante al menos habernos referido a las medidas que plantea esta otra apuesta legislativa, por entenderlas complementarias a las de la Ley de la Cadena Alimentaria, en una visión de conjunto de las novedades legislativas en el sector agroalimentario.

A continuación exponemos los principales aspectos de la Ley de la Cadena Alimentaria. Antes de ello, apuntar que esta Ley es fruto de un consenso entre bastantes partes (los representantes de los diferentes operadores, varios Ministerios...) y toma asimismo en consideración la opinión crítica de la CNC en su informe de 2012 al anteproyecto de la Ley, que considera que el excesivo intervencionismo público que propone el texto legislativo constituye un riesgo para la libre competencia, y ello pese a que fue el informe de la propia Comisión, de 2011, sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector agroalimentario, que ponía de manifiesto las prácticas en el sector que redundan en los referidos desequilibrios, el que constituyó el punto de partida de la iniciativa legislativa. Así pues, fruto del referido consenso entre distintas partes, el texto legislativo deja entrever las concesiones que se ha tenido que hacer a favor de unos y de otros, y que no llega a posicionarse claramente a favor de ninguna parte, como si de un contrato se tratara. Este apunte facilitará el entendimiento de la motivación que subyace a algunas de las medidas planteadas por la Ley.

2. El ámbito material de aplicación de la Ley, regulado en su art. 2 es el de las relaciones comerciales que se producen entre los operadores que intervienen en la cadena alimentaria, desde la producción, pasando por la industria transformadora, hasta la distribución. También quedan abarcadas las operaciones comerciales que se realicen entre operadores de la cadena alimentaria en los procesos de envasado, transformación o acopio para su posterior comercialización, así como las compras de animales vivos, piensos y todas las materias primas e ingredientes utilizados para

la alimentación animal. Por el contrario, no tienen la consideración de relaciones comerciales y por tanto quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley las entregas de producto a cooperativas agrarias y otras entidades asociativas, por parte de los socios de las mismas, siempre que por previsión de los estatutos de la entidad correspondiente vengan obligados a la realización de dicha entrega. Asimismo, tampoco quedan abarcadas por el ámbito de aplicación de la Ley las actividades de transporte y de la hostelería y la restauración, como se deriva de la definición de “cadena alimentaria” contenida en el art. 5 a) de la Ley. También quedan excluidas en general las relaciones con consumidores por no ser considerados éstos “operadores de la cadena alimentaria” a efectos del art. 5 c) de la Ley.

La Ley no se refiere en cambio a su ámbito espacial de aplicación, como ocurre también en otras importantes regulaciones como la legislación anti-morosidad en las operaciones comerciales. Por tanto, no está previsto qué sucede cuando se aplica una ley distinta a la española a un contrato entre un operador español y un operador extranjero, o cuando no hay ley pactada en el contrato entre estos operadores. Es por ello que, por el momento, se ha de acudir a las normas generales de derecho internacional privado para saber qué ley será de aplicación. Así, de acuerdo con el Reglamento Europeo “Roma I” sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, es posible que una relación esté sujeta a derecho extranjero, porque, o bien así lo han decidido las partes contratantes, o porque, a falta de determinación de la legislación aplicable al contrato, los elementos del mismo conllevan a que la ley que resulte de aplicación sea la extranjera. De esta forma, es muy probable que un gran número de exportaciones o importaciones queden sujetas a derecho extranjero y no les resulten de aplicación las obligaciones que impone el texto legal objeto de este análisis, cuyo incumplimiento no resultaría por tanto tampoco sancionable en esos casos. En el caso de que resultara otra ley aplicable al contrato, sólo cabría interpretar que la ley aplicable es la española si la misma se considerara “ley policía” del ordenamiento español de acuerdo con el art. 9 del referido Reglamento Roma I. Si bien a primera vista no parece que las normas contenidas puedan ser consideradas como leyes policía, entendida tal una “norma cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica” ello tampoco es del todo descartable si tomamos en consideración que cabe una interpretación más amplia de la consideración de ley policía desde la sentencia del TJUE de 17 de octubre de 2013 (C-184/12). Ello lleva a plantearse que las normas anti-morosidad españolas, que, como decíamos, también omiten la referencia a su ámbito material de aplicación, podrían llegar a ser consideradas como ley policía. Del mismo modo no es descartable por tanto que pudiera llegar a entenderse como tal a la Ley de la Cadena Alimentaria. Como se puede observar, la omisión al ámbito espacial de aplicación de esta Ley genera una duda interpretativa de gran calado.

3. El capítulo I del Título II de la Ley (arts. 8 a 11) regula una serie de obligaciones en materia de contratación agroalimentaria, cuyo incumplimiento es sancionable, para tratar de aportar mayor seguridad jurídica y prevenir abusos de poder en la contratación del sector agroalimentario.

En primer lugar, la Ley establece la obligación de formalizar los contratos alimentarios, que el art. 5 f) define como aquellos en los que una de las partes se obliga frente a la otra a la venta de productos alimentarios, por un precio cierto, bien se trate de una compraventa o de un suministro de forma continuada, por escrito (antes del comienzo de las prestaciones respectivas), y ello salvo que el pago del precio se realice al contado contra la entrega de los productos alimenticios (art. 8). En ese último caso, no es necesario suscribir un contrato y solo existe la obligación de que las partes se identifiquen como operadores y documenten las relaciones comerciales mediante la correspondiente factura. Matizar en este punto, como establece la Ley, que, en cualquier caso, para los contratos que se han de formalizar necesariamente por escrito, en el caso de que no se cumpla dicha obligación, el contrato existe y es válido, en consonancia con las normas básicas del derecho civil de contratos, si bien el incumplimiento de dicha obligación es sancionable. Ello supone por tanto, que la formalización del contrato cumple una función probatoria para la posible exigencia de responsabilidades por infracciones.

La segunda novedad es que se establece el contenido mínimo que han de tener los contratos y del que resaltamos a) la obligada mención del precio del contrato, con expresa indicación de todos los pagos (incluidos los descuentos aplicables), que se determinará en cuantía fija o variable, matizando el texto legal que, si el precio es variable, el criterio para determinarlo se determinará únicamente en función de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, tales como la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto; b) las condiciones de pago; y c) la información que debe suministrarse las partes (que es la información comercial sensible a la que posteriormente haremos referencia en el apartado relativo a las prácticas comerciales abusivas).

Se introduce por otro lado, en el art. 10, un apartado relativo a las condiciones de las subastas electrónicas. Se regula expresamente la posibilidad de que los operadores celebren subastas electrónicas, sujetas a las normas de la sociedad de la información, y se establecen una serie de pautas generales para dichas subastas, como, por ejemplo, que los organizadores de las mismas habrán de hacer públicas las condiciones generales de acceso, los posibles costes de participación y los mecanismos de adjudicación.

La última de las obligaciones introducidas en materia contractual es la de la conservación de documentos durante un periodo de dos años, incluyendo toda la

correspondencia, documentación y justificante de la contratación (soporte papel o electrónico) y archivo documental de las subastas realizadas (art. 11).

Las obligaciones en materia contractual que acabamos de exponer no se aplican a todas las relaciones comerciales entre operadores abarcadas por el ámbito la Ley, expuesto en el apartado 2 anterior, sino solo a aquellas que cumplan los siguientes requisitos, que establece el art. 2.3 de la Ley: que se trate de transacciones comerciales cuyo valor sea superior a 2.500€ y que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones, que la Ley califica de “desequilibrio”. Estas situaciones son las siguientes: a) que uno de los operadores sea una Pyme y el otro no; b) que, en el caso de comercialización de productos agrarios no transformados, percederos e insumos alimentarios, uno de los operadores tenga la condición de productor primario y el otro no; y c) que uno de los operadores tenga una situación de dependencia económica respecto del otro (entendiendo por tal dependencia que la facturación del producto de aquél respecto de este sea al menos un 30% de la facturación del producto del primero en el año precedente). Existe una excepción a esta limitación de encontrarse en situación de desequilibrio y es en el caso de compraventa a futuro o con precio diferido. El art. 2.4, que no se encontraba en la redacción inicial del proyecto de la Ley, dice, pues, que será obligatoria la formalización por escrito (insistimos en que ello independientemente de si los operadores que son parte de la transacción se encuentran en situación de desequilibrio o no), en caso de operaciones de compraventa a futuro o con precio diferido, excepto en aquellos casos en que con carácter previo se pueda estimar que el precio del contrato será en todo caso inferior a 2.500€. Este artículo está pensando en las conocidas como “ventas a resultas”, que es una práctica muy extendida en el sector agroalimentario. Se trata de aquellas operaciones en que el vendedor entrega la mercancía a un comprador sin que el precio por ella les sea abonado en ese momento ni incluso conocerlo, asumiendo por tanto el vendedor el riesgo del precio de la cosecha. En un claro ejemplo del consenso a que hacíamos referencia en el apartado 1 anterior, la Ley ha querido con este artículo que todas las relaciones contractuales, sin más excepción que la de que la cuantía de la transacción supere los 2.500€, queden sujetas a esta obligación de formalización por escrito, lo que es un paso para controlar la práctica de la venta a resultas, pero sin llegar a prohibirla, que es lo que hubieran preferido los representantes de los productores.

Por último, hay que tener en cuenta que la Ley se aplica a los contratos perfeccionados con posterioridad a su entrada en vigor, es decir al 3 de enero de 2014, pero también a las renovaciones, prórrogas y novaciones de contratos perfeccionados anteriormente, cuyos efectos se produzcan tras la entrada en vigor de la Ley (disposición transitoria primera).

4. El capítulo II del Título I (arts. 12 a 14) de la Ley se refiere a las prácticas comerciales que se consideran abusivas. El ámbito de aplicación de este capítulo es el de la Ley en general, sin excepciones.

En primer lugar, en el art. 12.1, se prohíben las modificaciones de las condiciones contractuales establecidas en el contrato, salvo que se realicen por mutuo acuerdo de las partes. Y el siguiente párrafo dice que los contratos deberán contener las cláusulas en las que se prevea el procedimiento para su posible modificación y, en su caso, para la determinación de la eficacia retroactiva. Con la segunda frase del artículo, parece que resulta posible dejar al arbitrio de una de las partes las modificaciones contractuales, siempre que el mecanismo de modificación se haya previsto de mutuo acuerdo en el contrato. No obstante, en una interpretación precavida de la Ley, que es la aconsejable en relación con este tipo de leyes, habría que entender que cualquier mecanismo de modificación que se prevea en el contrato no solo debería pactarse de mutuo acuerdo sino que debería conllevar en todo caso que cualquier modificación requiera la efectiva conformidad de ambas partes.

En segundo lugar, el art. 12.2, en una cláusula de redacción especialmente “densa”, prohíbe “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”. Este artículo está pensado para evitar la práctica según la cual los proveedores entregan un producto al distribuidor y al final de la campaña se aplica un descuento no previsto o similar, de modo que el productor tiene que hacer un pago por la diferencia que supone este descuento o por la financiación de promociones del distribuidor.

El art. 13 establece los límites que ha de tener la entrega de información sensible entre los contratantes. En concreto, el artículo dice que en los contratos alimentarios deberá concretarse por escrito, como ya se apuntaba en el apartado 3 anterior en cuanto al contenido mínimo requerido en los contratos, la información que las partes deban suministrarse para el efectivo cumplimiento de sus respectivas obligaciones contractuales, así como el plazo de entrega, y estableciendo que la información deberá ser en todo caso proporcionada y estar justificada en razones objetivas relacionadas con el objeto del contrato (sin perjuicio, claro está, de la aplicación de las normas en materia de defensa de la competencia). El artículo continúa diciendo que, en relación con la información comercial sensible, un operador no podrá exigir al otro información sobre sus productos más allá de la que resulte justificada en el contexto de la relación comercial y la información obtenida sólo podrá destinarse a los fines para los que fue facilitada. Por último, se establece que los operadores no podrán exigirse ni desvelar información sensible de otros

operadores. El fin que persigue este artículo es reforzar, mediante el establecimiento de la acotación de los límites dentro de los cuales se puede tener acceso a la información sensible, la prevención de infracciones de la normativa de defensa de la competencia promovidas por el hecho de que los grandes distribuidores, con el elevado grado de concentración que tienen y las importantes barreras de entrada que existen, tengan acceso a documentos que les faciliten los proveedores sobre otros distribuidores.

La siguiente práctica comercial desleal a que hace referencia la Ley, en su art. 14, es la relacionada con la gestión indebida de las marcas de los operadores, con la intención subyacente de atacar la problemática que radica en el hecho de que las grandes empresas de distribución compaginan la venta de productos con marca de fabricante con los que llevan la marca del distribuidor, pudiendo decidir a qué precio venden cada producto. Este artículo, no obstante, se limita a establecer que no se podrán realizar actos prohibidos en las leyes de competencia desleal, de defensa de la competencia y de publicidad. Además, a diferencia de las prácticas comerciales abusivas referidas en los tres párrafos anteriores (arts. 12 y 13), la práctica abusiva relacionada con la gestión de marcas no es susceptible de ser sancionable, por lo que la conducta abusiva en cuestión sólo será sancionable en la medida en que lo sea de acuerdo con las normas a las que se remite el propio artículo.

5. El Título III de la Ley (arts. 15 a 18) está dedicado a aquello a lo que se conoce con el término de “autorregulación”. Pues bien, se prevé que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (“MAGRAMA”) junto otras organizaciones y administraciones de ámbito supra-autonómico, acuerden un “Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria”, que detalle las prácticas tendentes a fomentar relaciones justas, equilibradas y leales en la cadena alimentaria. El objetivo es promover un código de aplicación uniforme en todo el territorio del Estado. La adhesión al Código de buenas prácticas mercantiles será voluntaria por parte de los operadores, si bien, desde la adhesión al Código, los operadores estarán obligados a que sus relaciones comerciales se ajusten a las reglas del mismo y a la utilización de los sistemas de resolución de conflictos previstos. El contenido que habrá de tener el Código se detalla en el art. 16. Por otro lado, de acuerdo con el art. 17, se crea en el MAGRAMA el Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, para dar publicidad a los operadores que se adhieran al referido código. Se prevé por último, en el art. 18, la creación de otros códigos de buenas prácticas con mayor nivel de exigencia para los operadores que los suscriban que el que se deriva del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, dejándose para el desarrollo reglamentario de la Ley, el procedimiento y los requisitos que habrán de reunir estos otros códigos de buenas prácticas.

6. En el Título V de la Ley (arts. 22 a 26) se regula el régimen sancionador, al que ya hemos venido haciendo referencia en otros apartados, apuntando algunas conductas sancionables, y que convive, como podemos ver, con las medidas autorregulatorias anteriormente expuestas. Este título establece un catálogo de infracciones, que se dividen en leves, graves y muy graves, y de sanciones a dichas infracciones, así como la graduación de dichas sanciones.

Las infracciones leves, entre las que se encuentra la falta de formalización por escrito del contrato o la suscripción del mismo sin el contenido mínimo que exige la Ley, son sancionables con multa de hasta 3.000€; las infracciones graves, consistentes en la reincidencia en la comisión de infracciones leves y el incumplimiento de los plazos de pago en el sector agroalimentario, con multa de entre 3.001€ y 100.000€; y las infracciones muy graves, consistentes en la reincidencia en la comisión de infracciones graves, con multa de entre 100.001€ y 1.000.000€, y una posible sanción accesoria, consistente en la publicidad de la propia sanción incluyendo la de la infracción cometida y el nombre de los infractores, lo que obviamente puede resultar un importante revulsivo a la comisión de la infracción por afectar directamente a la reputación de las empresas. Las sanciones se graduarán en función de la intencionalidad o la naturaleza del perjuicio causado.

Destacamos de este apartado, como ya mencionábamos, que el incumplimiento de los plazos máximos de pago en el sector agroalimentario se tipifica como una infracción grave. En concreto, el artículo tipifica como infracción el incumplimiento de los plazos máximos que se establecen 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. Estos plazos máximos de pago, que no podrán ser superados por pacto, son de 30 días en el caso de productos alimenticios frescos y perecederos, y de 60 días, en el caso de los alimentos no frescos ni perecederos, ambos plazos a contar desde la fecha de entrega de las mercancías. Esta nueva tipificación del incumplimiento de los plazos de pago en la cadena alimentaria tiene las siguientes consecuencias: a) pasan a sancionarse incumplimientos de los plazos máximos de pago que hasta ahora sólo tenía las consecuencias civiles previstas en la legislación antimorosidad (fundamentalmente la posibilidad de exigir intereses al acreedor al deudor), y ello en aquellas relaciones no cubiertas por el ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (“LOCM”) – y que por tanto no serían sancionables conforme a dicha ley-, que son las entregas a la industria transformadora y a los comerciantes mayoristas; y b) para las relaciones que sí que quedaban abarcadas por el ámbito de aplicación de la LOCM (ventas a distribuidores minoristas) y que ya se sancionaban en base a la LOCM, queda en principio derogado tácitamente dicho régimen sancionador (Título IV de la LOCM), siempre que se trate de un incumplimiento en el marco de una relación contractual que quede dentro del ámbito de aplicación de la Ley de la Cadena Alimentaria. Ello

supone un incremento considerable de la sanción máxima del incumplimiento de los plazos de pago puesto que ahora es de hasta 100.000€, frente a los 30.000€ de máximo que se establecían en la LOCM.

Por último, y muy relevante en relación con este apartado referente al régimen sancionador, es que se establece la presunción de que el autor de la infracción de no formalizar por escrito el contrato o no incluir el contenido mínimo en el contrato es el operador que no tenga condición de PYME ni de productor primario, ni se halle en situación de dependencia económica respecto del otro (es decir, la parte “fuerte” del contrato), salvo prueba en contrario. Es por tanto este operador quien tiene la carga de probar en su caso que no existe tal incumplimiento.

#### 7. Otros aspectos relevantes que introduce la Ley son los siguientes:

Se crea el Observatorio de la Cadena Alimentaria (en sustitución del existente Observatorio de Precios), con las funciones, entre otras, de seguimiento, asesoramiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos (Título IV de la Ley).

Por último, y en lo que constituye a nuestro juicio una de las novedades más relevantes de esta Ley por la repercusión que puede tener en la práctica de los operadores de la cadena alimentaria, resaltar que se modifica, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley, la Agencia para el Aceite de Oliva, que pasa a llamarse Agencia de Información y Control Alimentarios (“AICA”), con la función principal de control del cumplimiento de lo dispuesto en la nueva Ley, incluyendo funciones que ya tenía la anterior Agencia y otras nuevas funciones, que refuerzan mucho a esta entidad como órgano de control. Entre estas nuevas funciones destaca la de la posibilidad de iniciar de oficio el procedimiento sancionador por las irregularidades que la AICA observe en el ejercicio de sus funciones. Tras la correspondiente instrucción, la AICA podrá incluso proponer a la autoridad competente la resolución que proceda o incluso formular denuncia ante la CNC (ahora, la CNMC). También se prevé la obligación de guardar secreto sobre informaciones confidenciales a los que la Administración haya tenido acceso en el marco de sus actividades de control, para incentivar de esta forma las denuncias anónimas a posibles incumplimientos de la Ley. Apuntar también que desde el 1 de mayo de 2014 está en vigor el Real Decreto 227/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios, que establece las disposiciones estatutarias por las que se regirá la organización y el funcionamiento para el ejercicio de las funciones que la Ley prevé para la AICA.

8. En conclusión, se puede afirmar que, con el objetivo de lograr el reequilibrio en el sector agroalimentario, la Ley de la Cadena Alimentaria propone un modelo novedoso, que trata de a) aglutinar en un solo texto (o en dos si abarcamos los incentivos al redimensionamiento que plantea la ley de fomento de la integración de cooperativas) todas las medidas que proporciona nuestro ordenamiento para servir a este fin, y b) reforzar dichas medidas con un régimen sancionador a prácticas cuyas consecuencias permanecían hasta el momento, en términos generales, en el ámbito puramente civil (por ejemplo, con las acciones que recoge la ley de competencia desleal), combinado con unas medidas autorregulatorias. España ha sido pionera con esta Ley para el sector agroalimentario, habiéndose anticipado no sólo a otros países, sino incluso a una regulación en la Unión Europea, que está por llegar en respuesta a las diferentes iniciativas que se vienen gestando a ese nivel para abordar unos desequilibrios en el sector que también se replican a escala europea.

Como no puede ser de otra manera tratándose de una ley general de estas características, se han planteado ya las primeras dudas interpretativas, cuya resolución resulta trascendental para la implementación por los operadores en la práctica diaria y por las consecuencias que se prevén por los incumplimientos a la Ley. Ya hemos apuntado algunas a lo largo de esta nota. Otras dudas que se plantean son, por ejemplo, a) si los contratos de franquicia relacionados con suministros de productos alimentarios también entrarían dentro del ámbito de aplicación de la Ley, pese a no estar incluidos expresamente; b) qué se considera exactamente “pago al contado” cuya relación contractual subyacente, como decíamos, quedaría exenta de la obligación de formalización por escrito (pensando, por ejemplo, en pagos con tarjeta); o c) si una orden de pedido efectuada con carácter posterior a la entrada en vigor de la Ley en el marco de un contrato suscrito con anterioridad a dicha entrada en vigor, se considera una novación a efectos de esta Ley que conlleva por tanto la obligación de modificar el contrato entero para adaptarlo a la Ley.

Recientemente se ha aprobado el Real Decreto, 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley. La redacción final del Real Decreto no resuelve, no obstante, ninguna de las dudas interpretativas relevantes. Se limita a recoger a) algunos aspectos relacionados con los códigos de buenas prácticas, como es el de la mediación y los requisitos para acceder al Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria; b) el funcionamiento y composición del Observatorio de la Cadena Alimentaria; c) algunos aspectos de los Laboratorios Agroalimentarios; y d) la modificación al Reglamento de desarrollo de la actual Ley Reguladora de las Organizaciones Interprofesionales. Por tanto, a falta de aclaración por el momento sobre determinados aspectos interpretativos y sin perjuicio del análisis caso por caso que se requiera para tratar de dar solución a cada situación concreta que se puede plantear en la práctica, los operadores deberían hacer una interpretación extensiva de la Ley e implementar las medidas que derivan de su

aplicación, incluso en aquellos supuestos dudosos, para tratar de evitar en la medida de lo posible incurrir en un incumplimiento de la Ley.

Han sido numerosas las opiniones tanto favorables, como críticas o escépticas que se vienen suscitando desde los primeros estadios de gestación de la Ley. Recordamos por ejemplo que el informe de la CNC criticaba con respecto al anteproyecto el excesivo intervencionismo público que plantea la Ley y que puede ser perjudicial para la libre competencia, y que, a nuestro juicio no ha quedado superado con el texto definitivamente aprobado. De entre todas las opiniones queremos destacar las que se preguntan, como es habitual tratándose de un texto legislativo de esta naturaleza, si la Ley va a ser efectiva para los fines que persigue.

Por lo pronto, los operadores se encuentran ahora con que la obligatoria implementación de la Ley supone un cambio radical en su práctica diaria, con los costes que ello conlleva. Por ello, entendemos que los operadores pueden sentirse tentados de no adaptarse a la Ley si no ven que el sector realmente está cambiando. Y que este cambio se lleve finalmente a cabo, va a depender, a nuestro juicio, aparte de del fomento efectivo del redimensionamiento que pueda derivar de las ayudas previstas por la ley de fomento de la integración de cooperativas, en último término, del grado real de control que ejerza la Administración para su cumplimiento. Por el momento, como se ha expuesto, se han reforzado las facultades controladoras de la AICA y se ha previsto la confidencialidad de la información de forma que se incentive a los operadores a denunciar incumplimientos. Asimismo, tal y como manifiesta el propio director de la AICA, D. José Miguel Herrero, la AICA ha aprobado por ejemplo ya planes de seguimiento de sectores específicos como el de la leche y el aceite envasado, a raíz de observar precios muy bajos en esos sectores [así lo ha afirmado en la entrevista publicada en el Diario de La Rioja (2014), núm. 40.834, p. 21]. Parece por todo ello que la imposición de sanciones por incumplimientos es inminente y que el efectivo control de la Administración no quedará en una mera declaración de intenciones. No obstante, esta suposición así como si la Ley en general será efectiva en la práctica, es una cuestión que solo el tiempo podrá confirmar.

