

Colección **JURÍDICA GENERAL**

Monografías

Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633

ESTHER MUÑIZ ESPADA

Coordinadora

Pablo Amat Llombart
Juan Manuel López Torres
Miguel Ángel Adame Martínez
Manuel Rivera Fernández
Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros
Asunción Marín Velarde
Teresa Rodríguez Cachón
José María de la Cuesta Sáenz
Ángel Sánchez Hernández
José María Caballero Lozano
María José Cazorla González
María del Mar Bardera Baldrich
Noemí Serrano Argüello

REUS
EDITORIAL

COLECCIÓN JURÍDICA GENERAL
Monografías

Directores:
CARLOS ROGEL VIDE
CRISTINA DE AMUNÁTEGUI RODRÍGUEZ
Catedráticos de Derecho civil UCM

**CAMBIOS EN LA LEY DE CADENA
ALIMENTARIA: PROPUESTAS PARA
LA URGENTE TRANSPOSICIÓN
DE LA DIRECTIVA 2019/633**

Esther Muñiz Espada
Coordinadora

Pablo Amat Llombart	Jose María de la Cuesta Sáenz
Juan Manuel López Torres	Ángel Sánchez Hernández
Miguel Ángel Adame Martínez	José María Caballero Lozano
Manuel Rivera Fernández	María José Cazorla González
Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros	María del Mar Bardera Baldrich
Asunción Marín Velarde	Noemí Serrano Argüello
Teresa Rodríguez Cachón	

Prólogo
J. Abellán Gómez
Presidente de Foro Agrario

REUS
EDITORIAL

Madrid, 2020

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2020)
ISBN: 978-84-290-
Depósito Legal: M
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

LA PROTECCIÓN DEL CONTRATANTE DÉBIL: EL CASO DEL GANADERO EN EL SUMINISTRO DE LECHE CRUDA

JOSÉ MARÍA CABALLERO LOZANO
Catedrático de Derecho Civil
Universidad de Burgos

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. PROTECCIÓN DEL GANADERO EN LA CONTRATACIÓN LÁCTEA.– III. LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES EN EL SECTOR LÁCTEO.– IV. MARCO JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN LÁCTEA: 1. Antecedentes del actual marco normativo.– 2. Tres planos normativos.– 3. La especialidad del sector lácteo.– 4. Protección administrativa.– V. RELACIONES CONTRACTUALES EN EL MARCO DE LA LECHE CRUDA. VI.– EL CONTRATO DE COMPRAVENTA DE LECHE CRUDA: 1. ¿Compraventa o suministro?– 2. Protección del contratante débil.– 3. Elementos y vicisitudes del contrato.– VII. PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LA FORMALIZACIÓN ESCRITA DEL CONTRATO.– VIII. PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LA CONCENTRACIÓN DE LA OFERTA: 1. Organizaciones de productores y asociaciones de organizaciones de productores.– 2. La interprofesional láctea INLAC.– IX. PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LA NOTIFICACIÓN DE CONTRATOS CELEBRADOS Y ENTREGAS DE LECHE REALIZADAS.– X. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inserta en una obra dedicada al comentario y propuestas para la transposición 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. Se pretende ahora mostrar los mecanismos de protección de que gozan los productores de leche frente a comportamientos contrarios a Derecho observados por la industria de transformación en el marco de la relación jurídica de compraventa o suministro de leche. El examen del régimen jurídico de la contratación láctea en España permitirá conocer cómo efectuar convenientemente la implementación de la Directiva en el Derecho nacional, ayudando a definir mejor las conductas contrarias a la correcta competencia entre las empresas y a los intereses de los consumidores finales, y contribuyendo a formular un sistema de infracciones y sanciones que marque el camino a seguir por los operadores del sector.

Una lectura atenta de la Directiva pone de manifiesto que su recepción en el Derecho español va a exigir una nueva ley, o quizá mejor, una modificación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (en adelante, LCA)¹, y quizá también la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, la cual en su exposición de motivos declara su aplicación, entre otros, al sector agrario, al que, por cierto, injustificadamente considera extraño al mundo empresarial, a diferencia de lo que sucede en la actual doctrina mercantilista². Sin embargo, el legislador español debiera ser más ambicioso aprovechado el amplio plazo de tiempo concedido para efectuar la transposición —que finaliza el 1 de mayo de 2021— y proceder no solo a la modificación de la Ley de cadena alimentaria, sino también a la actualización de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, y la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, pues estas tres leyes se mueven en torno a un

¹ El Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, efectúa modificaciones en la LCA, si bien su exposición de motivos declara que ello no constituye transposición de la Directiva, lo que queda expresamente pospuesto a un momento ulterior.

² Reflejo de ello es el Anteproyecto de Ley de Código Mercantil, texto aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de mayo de 2015, el cual, en su artículo 001-2, sobre el *Ámbito subjetivo* del Código, apartado 1, letra a), considera empresarios a:

1°. *Las personas físicas que ejerzan o en cuyo nombre se ejerza profesionalmente una actividad económica organizada de producción o cambio de bienes o de prestación de servicios para el mercado, incluidas las actividades agrarias y las artesanales.*

2°. *Las personas jurídicas que tengan por objeto alguna de las actividades indicadas en el número anterior.*

Sobre el agricultor (ganadero) como empresario, ver nuestro estudio «La empresa agraria. El empresario agrario: concepto y tipología», en *Tratado de Derecho Agrario*, MUNIZ ESPADA, E., y AMAT LLOMBART, P. (dirs.), Ed. Wolters Kluwer (La Ley), Las Rozas (Madrid), 2017, ISBN 978-84-9020-629-4, pp. 105-156.

mismo núcleo, que es la vertebración del mercado de los productos agrarios, variando únicamente la perspectiva desde la que se hace: sujetos intervinientes (organizaciones interprofesionales agroalimentarias), instrumentos que lo articulan (contratos tipo y acuerdos interprofesionales), y entorno que lo rodea (cadena alimentaria). Son normas que se apoyan unas en otras³, como lo demuestra la amplia reforma que hace la Ley de cadena alimentaria en la Ley de organizaciones interprofesionales agroalimentarias de 1994 (ver d.f.1^a), y la más reducida, pero significativa, que efectúa aquélla en la Ley de contratos tipo de 2000 (ver d.f.2^a). La Ley de cadena alimentaria no hace aquí cosa distinta de lo que hizo en su día la Ley de contratos tipo de 2000, que modificó algunos preceptos de la Ley de organizaciones interprofesionales agroalimentarias (ver d.a.2.^a), lo cual abunda en la relación entre las tres leyes antes señaladas.

Por ello es muy oportuno proponer la unificación de estas tres leyes en una sola, debidamente estructurada, lo que debería abarcar también leyes obsoletas y escasamente aplicables, pero que también inciden en los mercados agrarios, como es el caso de la Ley 29/1972, de 22 de julio, de Agrupaciones de Productores, lográndose de esta manera un instrumento legal único para el mercado de los productos del campo⁴, análogamente a como sucede en el derecho comunitario, donde el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (OCM única)⁵, sigue la senda iniciada por el predecesor Reglamento (CE)

³ DOMÉNECH MARTÍNEZ, G., «Las organizaciones interprofesionales en las disposiciones normativas españolas y la contratación de productos agroalimentarios», en *Tratado de Derecho Agrario*, MUÑIZ ESPADA, E., y AMAT LLOMBART, P. (dirs.), Ed. Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2017, pp. 383-441, ha puesto de manifiesto las relaciones entre organizaciones interprofesionales agroalimentarias, contratos tipo de productos agroalimentarios y contratos alimentarios de la cadena alimentaria.

⁴ Esta propuesta conecta con otras más amplias formuladas en nuestro estudio «Premisas para la renovación y simplificación del Derecho agrario español», trabajo colectivo junto con AMAT LLOMBART, E., y MUÑIZ ESPADA, E., en *Studi in onore di Luigi Costato*, Volume Primo, *Diritto Agrario e Agroambientale*, MANSERVISI, S. (coord.), Ed. Jovene, Napoli, 2014, pp. 63-88; trabajo más centrado en ciertos aspectos de la PAC y en la modernización de las estructuras agrarias. Concretamente, sobre contratación agraria pueden verse las reflexiones contenidas en las pp. 87-88.

⁵ Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DOUE L 347, 20.12.2013).

n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007⁶, el cual puso término final a la dispersión existente con anterioridad, cuando cada producto tenía su propio reglamento de OCM. De esta manera se contará, en el ámbito de los mercados y la contratación, con una herramienta análoga a lo que fue o pretendió ser la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973 para las estructuras agrarias: un código agrario o su preludio, como dice ambiciosamente su exposición de motivos⁷.

La Directiva de prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria establece un conjunto de conductas, cuyo común denominador es ser contrarias a la buena fe y la lealtad comercial; conductas que manifiestan la debilidad del eslabón productivo de la cadena alimentaria frente a los sectores de la transformación y la distribución. La Directiva pretende mejorar la posición de los agricultores como parte contractual débil frente a quien adquiere sus productos para transformación y venta al público, y por ello la norma que efectúe su transposición en España pasará a engrosar la nómina de las disposiciones cuya finalidad es corregir la asimetría en las posiciones contractuales, como sucede con la Ley de condiciones generales de la contratación, o el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, y la propia Ley de competencia desleal de 1991, la cual en su redacción originaria definía los actos de competencia desleal en su capítulo segundo, artículos 5 a 17, pero a partir de la reforma operada por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal

⁶ Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DOUE L 299, 16.11.2007).

⁷ En ella se dice que texto refundido aprobado *«representará, sin duda, un paso importante en el camino de la codificación del Derecho agrario, si bien conviene advertir que no puede constituir en sí mismo una obra perfecta, teniendo en cuenta, de una parte, el elevado número y la gran complejidad de las leyes que se incorporan a él, y, de otra, la frecuente heterogeneidad de algunas de estas leyes, entre las que no existe otra relación que la incidencia más o menos directa en el tema de las estructuras agrarias»*. En el trabajo anteriormente citado, *«Premisas para la renovación y simplificación del Derecho agrario español»*, AMAT LLOMBART, E.; MUÑIZ ESPADA, E.; y quien esto suscribe observan que *«la normativa sobre las estructuras de las explotaciones agrarias en España constituye un capítulo pendiente y urgente sobre el que actuar, pues adolece de graves deficiencias y de obsolescencia»*. Son muy críticos con el hecho de que *«en esta materia sea la UE la que marque el camino seguir por la vía del Reglamento comunitario, considerándola como una de sus prioridades esenciales no sólo para el segundo pilar de la PAC sino también para el primero, mientras que en España siga en vigor una normativa preconstitucional como la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973 o, aun siendo ya posterior a la Constitución, la Ley de modernización de explotaciones agrarias de 1995 (entre otras), ambas en todo caso claramente desfasadas en el tiempo y que no atienden ni a las necesidades actuales ni a las que se planteen de cara al futuro, y que este ámbito merece afrontar»*.

de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, en su capítulo tercero, artículos 19 a 31, supera el marco de las relaciones entre empresarios para comprender también las prácticas desleales observadas por estos respecto de los consumidores y usuarios; reforma de 2009 en cuya exposición de motivos se explicita el propósito de integrar coherentemente la legislación protectora de los consumidores dentro de la regulación del mercado.

Por todo ello la recepción de esta Directiva en el Derecho español está llamada a superar la mera transposición de preceptos en normas nacionales para convertirse en una oportunidad de revisión de todo el sistema de la contratación de productos agrarios, consiguiendo así que el sector agroalimentario constituya un ámbito de relaciones de mercado unitariamente regulado. En consecuencia, nuestro trabajo pretende ir más allá de la Directiva para contribuir a mejorar la ordenación de la contratación agraria/cadena alimentaria, concretada en el subsector agroalimentario de los productos lácteos.

II. PROTECCIÓN DEL GANADERO EN LA CONTRATACIÓN LÁCTEA

Las leyes que regulan diversos tipos de contratos tienen como finalidad proteger a una parte contratante frente a la supremacía de la otra. Para adoptar una postura de neutralidad frente al contrato es suficiente la regulación del Código Civil (y de Comercio), que se basa en el principio —formal— de igualdad de las partes. Lo que acabamos de señalar se puede comprobar que sucede, en mayor o menor medida, en las leyes especiales que regulan tipos de contratos (arrendamientos rústicos, arrendamientos urbanos, seguro, trabajo, ...) o sectores de la contratación (destinatarios finales, esto es, consumidores y usuarios; o destinatarios no finales pero sí débiles, es decir, pequeñas empresas frente a grandes, víctimas de condiciones generales de la contratación no equitativas). Ello pone de manifiesto que cuando la situación económica de las partes contratantes es desigual, el ordenamiento jurídico establece mecanismos de compensación, de modo que la desventaja económica quede equilibrada contraponiéndola otra de carácter jurídico en sentido inverso. Lo cual no deja de ser una solución arriesgada, por doble motivo: porque una protección desproporcionada puede producir efectos perversos, distorsionadores del mercado. A este respecto, recuérdese cómo la Ley de arrendamientos rústicos de 1980, en su afán de proteger al agricultor, parte débil, estableció un conjunto de medidas entre las que destacaba la desmesurada prórroga forzosa en la duración del contrato, que produjo el efecto de contraer la oferta de tierras,

dejando a muchos potenciales agricultores sin terrenos, pues los propietarios se resistían a entregar en renta al agricultor unas tierras sometidas a un plazo de duración que podía llegar, por efecto de las sucesivas prórrogas, al término de veintiún años. En segundo lugar, porque el mercado se irá adaptando a la nueva situación creada por la legislación protectora, ideando los operadores económicos dotados de mayor fortaleza nuevos sistemas de mantenimiento de su supremacía, emulando lo que sucede en la naturaleza, donde la lucha contra la adversidad fortalece a quien sufre un ataque contra su vida y logra superarlo: así ocurre, por ejemplo, en el campo microbiológico, como evidencian los planes nacionales para combatir la resistencia a los antibióticos⁸.

Por ello es necesario preguntarse por los mecanismos de protección de los ganaderos que proporciona la normativa reguladora del sector lácteo, la cual seguramente no sería necesaria si se tratara de mantener una posición de equidistancia entre las partes contratantes, pues para ello es suficiente el derecho común, como dijimos. Partimos del hecho hoy día incontrovertido de que en la cadena alimentaria el eslabón más fuerte es el que más próximo se halla al destinatario final, y el más débil, el más alejado de éste, pues los consumidores son quienes hacen subir o bajar las ventas de los productos según los gustos por los que se guían, inducidos frecuentemente por la publicidad ofrecida por los grandes distribuidores alimentarios. En este último sector, afectado por una gran concentración de empresas, existe una fuerte competencia interna, que provoca la bajada de precios de los productos y, consiguientemente, su repercusión en los proveedores⁹. Es fácilmente verificable que la distribución es más fuerte que la transformación y ésta, a su vez, lo es más que la producción: el agricultor-ganadero es el que en última instancia se encuentra en peor posición y es, por tanto, el que más necesidad tiene de protección. Se trata de comprobar si la vigente normativa láctea cubre esa necesidad o no; al menos, si ofrece mecanismos objetivos que permitan alcanzar esa protección, basados en la existencia de normas imperativas adecuadas, inderogables por voluntad de las partes.

⁸ Cfr. Orden SSI/889/2017, de 15 de septiembre, por la que se crean los Premios «Plan Nacional de Resistencia a los Antibióticos» y se establecen las bases reguladoras para la concesión de los mismos. Sobre esta materia ver también el Real Decreto 191/2018, de 6 de abril, por el que se establece la transmisión electrónica de datos de las prescripciones veterinarias de antibióticos destinados a animales productores de alimentos para consumo humano, y se modifican diversos reales decretos en materia de ganadería.

⁹ Cfr. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., «Las relaciones contractuales en la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria», *Temas actuales de derecho agrario y agroalimentario*, Doménech Martínez, G.; González Botija, F.; y Millán Salas, F. (edits.), Ed. Universitat Politècnica de València, Valencia, 2016, p. 1.

Un primer examen de las disposiciones vertebradoras del sector lácteo muestra que los medios a través de los cuales se materializa la protección del productor son:

1. Forma escrita de los contratos y comunicación de su celebración a la Administración.
2. Estructuración de la oferta mediante la agrupación de los ganaderos en organizaciones de productores de leche y asociaciones de organizaciones de productores de leche.
3. Obligación del primer comprador de declarar a la Administración las compras de leche cruda efectuadas.

Enseguida nos ocuparemos de todos estos aspectos, después de examinar, siquiera sea resumidamente, el funcionamiento del sector lácteo desde la perspectiva del cumplimiento de la Ley de cadena alimentaria.

III. LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES EN EL SECTOR LÁCTEO

La Directiva (UE) 2019/633 no define lo que es una práctica comercial desleal en la cadena alimentaria sino que establece en su artículo 3 una lista de prácticas prohibidas por poseer tal carácter. Una somera lectura de esa mínima pero extensa relación pone de manifiesto que se trata de conductas amparadas en una posición de dominio en el conjunto de la cadena alimentaria o, al menos, en una relación jurídica interna. Son prácticas *«que se apartan manifiestamente de las buenas conductas comerciales, son contrarias a la buena fe y a la lealtad comercial y se imponen unilateralmente por una de las partes a la otra»* (art. 1.1).

Con la finalidad de dotar de transparencia a las relaciones comerciales y amparar a los ganaderos frente a posibles abusos, el sector lácteo es uno de los que mayor control experimenta por parte de la Administración pública, como pone de manifiesto la documentación elaborada por la Agencia de Información y Calidad Alimentaria (AICA), perteneciente al Ministerio de Agricultura. No obstante para el conocimiento completo habría que examinar también la actuación de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, dado que el artículo 26 LCA atribuye a la Administración General del Estado la potestad sancionadora prevista en la Ley en el caso de que las partes contratantes tengan sus respectivas sedes sociales principales en diferentes comunidades autónomas o bien cuando el contrato afecte a un ámbito superior al de una comunidad autónoma en razón de la trazabilidad previsible de la mayor parte

del alimento o producto alimenticio objeto del contrato; correspondiendo a las comunidades autónomas en los restantes supuestos el control del cumplimiento de la Ley de cadena alimentaria (aps. 1 y 2 art. cit.).

Ciñéndonos al ámbito de actuación de la AICA, según el «Informe de la actividad inspectora y de control de AICA en el ámbito de la cadena alimentaria» (Datos a 30 de junio de 2019)¹⁰, durante el primer semestre de 2019, que es la época más reciente de la que se han publicado datos, la Agencia ha llevado a cabo 111 inspecciones de oficio, si bien en cada una de ellas se han controlado varias operaciones comerciales, tanto del inspeccionado con sus proveedores como con sus clientes. En total, la Agencia ha supervisado 791 relaciones comerciales entre operadores de la cadena alimentaria, de las cuales el sector lácteo es el segundo en número (167), muy por detrás del sector hortofrutícola (416) pero, a su vez, muy por delante del siguiente en importancia, que es el sector cárnico (94), conforme al siguiente cuadro:

	2019
OPERACIONES COMERCIALES CONTROLADAS	
FRUTAS Y HORTALIZAS	416
VINO	43
OLEÍCOLA	10
CEREALES	11
FRUTOS SECOS	20
LÁCTEO	167
SECTORES CÁRNICOS (bovino, porcino, aves, ovino, caprino, cunícola y equino)	94
OTROS (huevos, miel, conservas de pescado, conservas vegetales)	30
TOTAL	791

*Datos a 30 de junio de 2019

Fuente: AICA

El Informe distingue entre inspecciones de oficio e inspecciones por denuncia. Además, compara las actuaciones desarrolladas en el primer semestre de 2019 y las efectuadas desde la creación de la Agencia (2014)¹¹.

¹⁰ http://www.aica.gob.es/data/Upload/INFORME_AICA_JUNIO_2019.pdf

¹¹ La disposición final quinta LCA establece que «La presente ley entrará en vigor a los cinco meses de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"», la cual tuvo lugar en el «BOE» núm. 185, de 03/08/2013. Por tanto, a partir del 03/01/2014 la Agencia para el Aceite de Oliva pasa a denominarse Agencia de Información y Control de la Cadena Alimentaria, asumiendo las funciones que venía ejerciendo la primera y aquellas nuevas relacionadas con el control del cumplimiento de lo dispuesto en la LCA.

La distribución por sectores de las inspecciones de oficio llevadas a cabo por la AICA es la siguiente:

	2019*	DATOS ACUMULADOS**
INSPECCIONES DE OFICIO CONTROL LCA		
FRUTAS Y HORTALIZAS	50	1.398
VINO	20	774
OLEÍCOLA	2	590
CEREALES	2	123
FORRAJERAS E INDUSTRIALES	0	75
FRUTOS SECOS	2	2
LÁCTEO	18	767
SECTORES CÁRNICOS (bovino, porcino, aves, ovino, caprino, cunícola y equino)	14	397
OTROS (huevos, miel, conservas de pescado, conservas vegetales)	3	38
TOTAL	111	4.164

*Datos a 30 de junio de 2019

**Datos acumulados desde la creación de AICA

Fuente: AICA

Como puede advertirse, el sector lácteo acapara el 16,22% de las inspecciones de oficio desarrolladas en el primer semestre de 2019, mientras que fue objeto del 18,42% de las inspecciones de oficio desde el inicio de la AICA, con lo cual se mantiene estable la intensidad de la vigilancia sobre el sector por parte de la Agencia.

Por otra parte, la distribución por sectores de las denuncias presentadas por particulares es la siguiente:

	2019*	DATOS ACUMULADOS**
DENUNCIAS RECIBIDAS		
LÁCTEO	7	109
FRUTAS Y HORTALIZAS	12	70
OLEÍCOLA	2	34
VINO	3	29
SECTOR CÁRNICO (pollo, conejo, vacuno, jamón curado)		10
CEREALES (arroz)		6
GENERAL		3

	2019*	DATOS ACUMULADOS**
DENUNCIAS RECIBIDAS		
FRUTOS SECOS (Almendra)		2
ACEITE Y LECHE		1
SEMILLAS		1
LEGUMBRES		1
ATÚN (en conserva)		1
PIENSOS		1
TOTAL	24	268

*Datos a 30 de junio de 2019

**Datos acumulados desde la creación de AICA

Fuente: AICA

En este caso el sector lácteo acapara el 29,17% de las denuncias presentadas en el primer semestre de 2019, mientras que fue objeto del 40,67% de las denuncias presentadas desde la creación de la AICA. Se constata una disminución de las denuncias presentadas en el primer semestre de 2019 frente a las presentadas desde la creación de la AICA, lo cual permite intuir un descenso en la conflictividad en el sector, o que el sector ha ido mejorando en el cumplimiento de la ley, a lo cual quizá haya contribuido el control que ejerce la Administración sobre los contratos que se celebran. La obligación de comunicar los contratos celebrados a la Administración hace que el contenido del clausulado contractual sea redactado con mayor cuidado, el mínimo —al menos— para no desatar la actuación inspectora —y en su caso, sancionadora— de la Administración.

Si del análisis de las denuncias pasamos al de las sanciones, impuestas como consecuencia de la comisión de infracciones tipificadas por la ley, el panorama que ofrece el sector es esperanzador, como lo demuestran las cifras que se extraen de los siguientes cuadros:

SANCIONES POR SECTORES (2019)

179	Frutas y Hortalizas	75,21	%
34	Vino	14,29	%
11	Aceite	4,62	%
11	Lácteo	4,62	%
2	Atún	0,84	%
1	Sector cárnico (pollo)	0,42	%
238	Total	100	%

Fuente: AICA

**SANCIONES POR SECTORES
(ACUMULADO DESDE LA CREACIÓN DE AICA)**

738	Frutas y Hortalizas	42,54	%
306	Lácteo	17,64	%
206	Vino	11,87	%
194	Aceite, aceituna, olivar	11,18	%
178	General (sector no específico)	10,26	%
47	Animales vivos	2,71	%
24	Cereales	1,38	%
23	Atún	1,32	%
9	Huevos	0,52	%
5	Carne (pollo)	0,29	%
3	Forrajeras	0,17	%
1	Atún (en conserva)	0,06	%
1	Legumbres	0,06	%
1.735	Total	100	%

Fuente: AICA

Comparando los dos cuadros anteriores puede observarse cómo el sector lácteo ha sufrido, desde la creación de la AICA, el 17,64% de las sanciones impuestas, mientras que durante el primer semestre de 2019 solo ha acaparado el 4,62% de las sanciones, lo cual pone de manifiesto que muchas actuaciones de oficio o denuncias eran infundadas: ello permite inferir que se ha mejorado en el cumplimiento de la ley.

Si examinamos el «Informe de la actividad inspectora y de control AICA» (Datos a 30 de junio de 2018)¹², la evolución favorable del sector queda corroborada. En efecto, en las inspecciones de oficio los datos del primer semestre de 2018 arrojan la cifra de 43,18% sobre el total, mientras que en los datos acumulados desde la creación de la AICA es el 18,20%. El año 2018 ha sido elevado en este punto, como muestra el siguiente cuadro:

	2018	DATOS ACUMULADOS
INSPECCIONES DE OFICIO CONTROL LCA	176	3.912
FRUTAS/HORTALIZAS	8	1.321
VINO	34	699
OLEÍCOLA	47	570
CEREALES		121

¹² <http://www.aica.gob.es/data/upload/InformeActividadAICAa30dejuniode2018.pdf>

	2018	DATOS ACUMULADOS
FORRAJERAS E INDUSTRIALES		75
LÁCTEO	77	712
SECTORES CÁRNICOS (bovino, porcino, aves, ovino, caprino, cunícola y equino)	10	379
OTROS (huevos, miel y conservas de pescado)		35

Fuente: AICA

Las denuncias por presuntas infracciones en el sector lácteo han sido el 38,09% del total en el primer semestre de 2018, mientras que los datos acumulados desde la creación de la AICA arrojan un 43,29% del total. Se observa, por tanto, una leve disminución, conforme al siguiente cuadro:

	2018	DATOS ACUMULADOS
TOTAL DENUNCIAS RECIBIDAS:	21	231
Leche	8	100
Frutas y hortalizas	7	49
Aceite, aceituna	3	31
Vino		21
Pollo, conejo, vacuno, jamón curado		9
Patata		5
Cereales (arroz)	1	6
Frutos secos (almendra)		2
Aceite y leche		1
Semillas		1
Legumbres		1
Atún (en conserva)		1
Piensos		1
General	2	3

Fuente: AICA

Si bien las actuaciones de oficio y las denuncias significan un porcentaje elevado en la actuación de la AICA, las sanciones impuestas, fiel reflejo de las infracciones cometidas, han sido mucho menores en número. En efecto, en las sanciones impuestas por sectores, en el primer semestre de 2018 y datos acumulados desde la creación de la AICA, respectivamente, los datos son los siguientes:

SANCIONES PROPUESTAS POR SECTORES (2018)

152	Frutas y Hortalizas	47,35	%
51	Aceite y aceituna, olivar	15,89	%
45	Vino	14,02	%
26	Animales vivos	8,10	%
23	Atún	7,17	%
15	Leche	4,67	%
8	Huevos	2,49	%
1	Cereales	0,31	%
321	Total	100	%

Fuente: AICA

SANCIONES PROPUESTAS POR SECTORES (ACUMULADO DESDE LA CREACIÓN DE AICA O.A.)

440	Frutas y Hortalizas	35,34	%
280	Leche	22,49	%
178	General (sector no específico)	14,30	%
139	Vino	11,16	%
143	Aceite y aceituna, olivar	11,49	%
30	Animales vivos	2,41	%
23	Atún	1,85	%
8	Huevos	0,64	%
1	Atún (en conserva)	0,08	%
1	Legumbres	0,08	%
1	Pollo	0,08	%
1	Cereales	0,08	%
1245	Total	100	%

Fuente: AICA

Por tanto, se observa que la evolución del sector es positiva, ya que el primer semestre de 2018 arroja un porcentaje de sanciones (4,67%) muy inferior al del tiempo acumulado desde la creación de la AICA en 2014 (22,49%). Todo ello justifica la atención que vamos a dedicar al sector lácteo, para intentar conocer el sistema establecido por la ley que, al menos formalmente, está conduciendo a tan buenos resultados, y que puede ofrecer pautas para efectuar la transposición de la Directiva que nos ocupa.

IV. MARCO JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN LÁCTEA

La protección del productor de leche frente a las prácticas comerciales desleales realizadas por otros operadores de la cadena alimentaria es un aspecto del régimen jurídico que conforma el sector lácteo, integrado por normas que no van a ser objeto de estudio por afectar principalmente a temas como la trazabilidad de la leche, o la calidad común o diferenciada de la leche y sus derivados, etc.¹³.

1. Antecedentes del actual marco normativo

El sector lácteo es un claro ejemplo de ordenación jurídica sometida a la evolución de la Política Agrícola Comunitaria (PAC)¹⁴. En efecto, en el sector ha sido determinante el paso del régimen de intervención en el mercado a través de la cuota láctea, al de liberalización del sector, lo que sucedió el 1 de abril de 2015¹⁵. A partir de ese momento la actuación de los poderes públicos se ha intensificado en dos direcciones ya emprendidas con anterioridad, encaminadas a la protección del contratante más débil; esto es, el productor: por una parte, la exigencia de forma escrita para los contratos celebrados entre el productor y el transformador (mejor, el primer comprador), y, por otro, la incentivación de la concentración de la oferta mediante la constitución de organizaciones de productores de leche y asociaciones de organizaciones de productores de leche.

¹³ Para obtener una panorámica general de las principales disposiciones aplicables al sector lácteo, puede verse el *Código del Sector de Productos Lácteos*, selección y ordenación a cargo de J.M^a De la Cuesta Sáenz y quien esto escribe, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2019, ISBN 978-84-340-2551-6.

¹⁴ Sobre el sector lácteo en España antes y después de la entrada en el mercado común europeo, ver NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., «Competencia y contractualización en la cadena agroalimentaria. Particular referencia al sector lácteo», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 63, julio-diciembre 2013, pp. 143-154.

¹⁵ Para el régimen legal del mercado de la leche y productos lácteos con anterioridad a supresión de la cuota láctea y liberalización del mercado, ver AMAT LLOMBART, P., «El régimen jurídico del sector lechero español en la evolución de la PAC y frente al nuevo marco normativo de la UE: del control de la producción mediante cuota láctea a la liberalización del sector», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 63, julio-diciembre 2013, pp. 14-39, sobre la base del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007 (Reglamento único para las OCM); y el Real Decreto 347/2003, de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de gestión de cuota láctea: el primero, derogado por el Reglamento (UE) n.º 1308/2013, de OCM única; y el segundo, no derogado expresamente pero inaplicable por resultar contrario a este último Reglamento comunitario.

Esta tendencia se advierte en nuestro Derecho a partir del Real Decreto 460/2011, de 1 de abril, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se explicitan las decisiones de España sobre la contratación en el sector lácteo en relación con la normativa europea que modificará para el sector lácteo el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo. Como su propio nombre indica, el Real Decreto tiene la voluntad de anticipar la aplicación en España de una eventual reforma del entonces vigente Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo; reforma llamada a poner remedio a las anomalías detectadas en el sector lácteo a finales de la primera década del siglo XXI. Este Real Decreto se desarrolló en un aspecto muy concreto por medio de la Orden ARM/3159/2011, de 11 de noviembre, por la que se regula el registro nacional de organizaciones y asociaciones de organizaciones de productores de leche.

El Reglamento (UE) n.º 261/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos, marca un punto de inflexión en la evolución del sector en la Unión Europea, pues opta claramente por exigir la formalización escrita de los contratos y fomentar la concentración de la oferta, a la vez que alerta de prácticas comerciales desleales, tales como el desconocimiento que sufre el productor, en el momento de la entrega, del precio que recibirá por la leche suministrada, *«porque el precio lo fijan a menudo mucho más tarde las centrales lecheras sobre la base del valor añadido obtenido, que suele quedar fuera del control del ganadero»* (cdo. 5; ver también cdo. 8).

Este reglamento comunitario fue objeto de aplicación en el Reino de España por medio del Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación. Esta disposición derogó el Real Decreto 460/2011, de 1 de abril, y modificó levemente la Orden ARM/3159/2011, de 11 de noviembre. Será objeto de amplia reforma por medio del Real Decreto 125/2015, de 27 de febrero, el cual adapta el Real Decreto 1363/2012 a la nueva PAC, representada en esta materia por el Reglamento (UE) n.º 1308/2013. Por otra parte, la aprobación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, ha incidido en el mercado lácteo, ya que su disposición adicional quinta, introducida —sin ofrecer justificación de los motivos que llevaron a ello— por la disposición final primera de la Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones

profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario, establece la aplicación preferente del Real Decreto 1363/2012 respecto de la propia Ley 12/2013, de cadena alimentaria: «*En lo no regulado por esta normativa —dice la exp. mot. párr. quinto del Real Decreto 125/2015— resulta de plena aplicación lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, muchos de cuyos preceptos resultan no sólo plenamente compatibles sino esenciales para la correcta aplicación de esta normativa*». Enseguida se volverá sobre este tema.

Así se llega al Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo, por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo y se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales en el sector, y por el que se modifican varios reales decretos de aplicación al sector lácteo; Real Decreto que regula extensamente las dos materias que venimos comentando, y que supone la puesta al día en nuestro país del denominado «*paquete lácteo*». En el aspecto que nos interesa, el Real Decreto no hace sino recoger el criterio ya sentado por el precedente Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre¹⁶, profundizado en sus líneas maestras, de lo cual daremos cuenta en el presente estudio.

2. Tres planos normativos

La contratación de la leche cruda se halla enmarcada en las normas generales sobre contratos privados recogidas en el Código Civil; en las específicas de los contratos alimentarios y en las más específicas todavía del sector lácteo.

En primer lugar se halla el Código Civil. A pesar de ser empresarios tanto el productor de leche como el comprador, el contrato se rige por el Código Civil y no por el de Comercio, pues el artículo 326 de este último priva de carácter mercantil a «*Las 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*» (n.º 2)¹⁷. Será el Código Civil el que rijan materias

¹⁶ Un comentario sobre este Real Decreto puede verse en NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., «Competencia y contractualización en la cadena agroalimentaria...», cit., pp. 161-163.

¹⁷ La calificación jurídica de este tipo de contrato cambia en el citado Anteproyecto de Ley de Código Mercantil, el cual, en su artículo 511-1, párrafo primero, considera mercantil «*la compraventa realizada en el ejercicio de alguna de las actividades expresadas en el artículo 001-2 de este Código, siempre que, además, estén sujetos al propio Código el comprador o el vendedor*». Una de las actividades expresamente citadas en el precepto es la agricultura, y el agricultor (vendedor) queda sujeto al Código puesto que es un empresario persona física o jurídica que desarrolla una de las actividades comprendidas en el Código como es la agricultura; o bien es una sociedad mercantil, las cuales quedan sometidas al Código cualquiera que sea

esenciales desde el punto de vista de la protección de las partes contratantes, tales como los vicios en la formación del contrato o las diversas modalidades de incumplimiento (incumplimiento absoluto, cumplimiento defectuoso, retraso en el cumplimiento) y sus consecuencias.

En segundo lugar, la contratación de productos agrarios se halla dispersa en diversidad de normas, ya citadas con anterioridad, como son, por orden cronológico: la Ley de organizaciones interprofesionales agroalimentarias (1994), la Ley de contratos tipo agroalimentarios (2000), y la Ley de cadena alimentaria (2013). A ello cabe añadir la disposición que efectúe la trasposición de la nueva Directiva sobre prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria.

Finalmente, el sector lácteo cuenta con normas específicas para los contratos de compraventa o suministro de leche, como son determinados preceptos del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, que ulteriormente se indicarán, y las normas de aplicación en el Derecho español, fundamentalmente el Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo, ya citado.

3. La especialidad del sector lácteo

La contratación en el sector lácteo presenta una particularidad que debe tenerse presente si se quiere conocer correctamente el régimen jurídico aplicable. La disposición adicional quinta LCA, titulada «*Relaciones contractuales de la Organización Común de Mercados de los productos agrarios*», dispone lo siguiente:

«Lo dispuesto en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la regulación específica del sector lácteo contenida en el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre [...], o demás disposiciones que el Estado, previa justificación de su necesidad y proporcionalidad y siempre que no obstaculicen el correcto funcionamiento del mercado interior, pueda dictar al amparo de los artículos 148 y 149, o de la sección 5.ª del Capítulo III del Título II de la Parte II, del Reglamento 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 [...], las cuales prevalecerán en caso de conflicto con esta Ley».

Esta disposición adicional se añade por la disposición final primera de la Ley 12/2014, de 9 de julio. Esta última es fruto de la enmienda número 242 presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al Proyecto de Ley por la que se regula el procedimiento para la determinación de

su actividad. También se podría llegar a esta situación suprimiendo en el actual Código de Comercio el art. 326.2º, citado.

la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario¹⁸. Llama la atención la falta de relación entre la materia objeto de la enmienda (representación de los agricultores) y la ley a la que se incorporó (cadena alimentaria).

Es una disposición adicional que no figuraba en el proyecto de ley remitido por el gobierno al Congreso de los Diputados. La justificación que se ofrece a esta disposición adicional nueva es la siguiente:

«La entrada en vigor de la Ley 12/2013, por tratarse de una norma superior en rango ha motivado interpretaciones discrepantes en cuanto al alcance de la derogación tácita de disposiciones no coincidentes con la nueva normativa. Por razones de seguridad jurídica se considera conveniente salvaguardar la totalidad de las disposiciones contenidas en el Real Decreto 1361/2011 [se entiende, Real Decreto 1363/2012], para lo que se propone la inclusión de una disposición adicional».

Esta enmienda se incorporó al proyecto de ley y siguió la tramitación parlamentaria sin experimentar ninguna alteración, de modo que el texto que entró en vigor es el mismo que figuraba en la enmienda.

La rúbrica de la disposición se refiere a las *«Relaciones contractuales de la Organización Común de Mercados de los productos agrarios»*, lo que hace pensar que su objeto lo va a constituir el régimen general de la contratación de la totalidad de las producciones agrarias. La disposición afectaría, entonces, a cualquier contrato alimentario, cuando lo cierto es que se refiere exclusivamente al sector lácteo.

La Ley de cadena alimentaria —y entendemos que también sus normas de desarrollo— son de aplicación supletoria en relación con las disposiciones que cita la disposición adicional quinta. En efecto, *«Lo dispuesto en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la regulación específica del sector lácteo contenida...»*, se dice al inicio; y al final se advierte que las disposiciones señaladas, que seguidamente comentaremos, *«prevalecerán en caso de conflicto con esta Ley»*. Lo cual confirma la supletoriedad del régimen general de la cadena alimentaria y remarca, una vez más la especialidad del sector lácteo. En realidad no podía ser de otra manera, ya que el Derecho comunitario es de rango superior al de origen nacional, como también lo son, en consecuencia lógica, las disposiciones que aplican aquél respecto de las que integran este último.

¹⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 2 de abril de 2014, Núm. 75-2, pág. 1. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado, 121/000075 Proyecto de Ley por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario.

Contiene la disposición adicional quinta dos referencias: una específica, a una norma reguladora del sector lácteo, y otra de carácter genérico, que opera a modo de cláusula de cierre.

En primer lugar, se establece la pervivencia del Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación. Esta norma ha sido sustituida, como es sabido, por el Real Decreto 95/2019, al que hay que referir ahora el mandato de la disposición adicional quinta LCA. Real Decreto que sobrepasa en contenido al Real Decreto 1363/2012, al que deroga, lo cual no debe plantear ningún problema a la vista de la generalidad con que se expresa la disposición adicional quinta, según vamos a comentar seguidamente.

En segundo lugar, como señalábamos, se dispone con carácter genérico la prioridad de las demás disposiciones que el Estado pueda dictar al amparo de determinados preceptos del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, de OCM única, ya citado, que son: los artículos 148 y 149, y la sección 5.ª del Capítulo III del Título II de la Parte II, integrada actualmente por los artículos 168 y 172. Hubiera sido más acertado no precisar normas en el Reglamento comunitario citado, puesto que todas ellas forman parte de una disposición de rango superior de preferente aplicación en España como miembro que es de la Unión Europea. Así, el artículo 148 versa sobre las «*Relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos*», y el artículo 149, sobre las «*Negociaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos*», pero también son de interés, y tendrían que incluirse, el artículo 150, sobre «*Regulación de la oferta de quesos con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida*», y el artículo 151, regulador de las «*Declaraciones obligatorias en el sector de la leche y de los productos lácteos*». En segundo lugar, en la actualidad el artículo 168, sobre «*Relaciones contractuales*», no es aplicable al sector lácteo (cfr. aps. 1 y 1 bis, sobre todo) y el artículo 172, tampoco, ya que versa sobre la «*Regulación de la oferta de jamones con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida*». En cambio, deben tenerse presentes el artículo 161, sobre el «*Reconocimiento de las organizaciones de productores en el sector de la leche y productos lácteos*», y el artículo 163, sobre «*Reconocimiento de organizaciones interprofesionales en el sector de la leche y de los productos lácteos*». Por todo ello debería simplificarse la redacción de la disposición adicional quinta LCA que se viene comentando, actualizando o eliminando la referencia que se hace a las disposiciones comunitarias señaladas.

La disposición adicional analizada especifica que la normativa que se dicte debe ser «*previa justificación de su necesidad y proporcionalidad y siempre*

que no obstaculicen el correcto funcionamiento del mercado interior». Son dos cautelas de evidente aplicación: la primera, porque necesidad y proporcionalidad son dos de los principios que conforman toda buena regulación, a tener en cuenta por las Administraciones públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, conforme dispone el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La segunda cautela tampoco es novedosa, puesto que la libre competencia entre operadores económicos y la libre circulación de personas y mercancías son principios sobre los que se asienta la Unión Europea.

En realidad, la prioridad la tiene el Derecho comunitario sobre el Derecho nacional, y esta disposición adicional quinta LCA no es más que un reflejo de este principio. Al quererse precisar por razones de seguridad jurídica las normas no se está introduciendo una regla jurídica nueva sino simplemente aclarar posibles dudas, por lo que no debe cuestionarse la prevalencia general del Derecho comunitario y normas nacionales de implementación en nuestro país —como es el Real Decreto 1363/2012 y, ahora, el Real Decreto 95/2019—, respecto de otras disposiciones de origen exclusivamente nacional, aun cuando tengan un rango normativo superior.

4. Protección administrativa

La Ley de cadena alimentaria establece un conjunto de órganos que son de la máxima utilidad en orden a la protección del contratante débil en la cadena láctea: la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA; d.a.1.^a LCA), el Observatorio de la Cadena Alimentaria (Título IV LCA, arts. 19-21), y la Comisión de Seguimiento del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria [art. 16.3, art. 20.1.c) LCA]. Todos estos órganos comprenden en su actuación el sector lácteo. En particular la AICA tiene como uno de sus fines generales la gestión de los sistemas de información y control del mercado lácteo [d.a.1.^a, ap. 5.a) LCA], para lo cual desarrollará la función de gestionar y mantener los sistemas de información, seguimiento y análisis del mercado lácteo y el análisis y difusión de sus resultados [d.a.1.^a, ap. 6.a) LCA].

El Derecho sancionador es un ámbito donde se manifiesta con particular intensidad la intervención administrativa en el tráfico jurídico. Así sucede también en el sector lácteo, cuyo régimen sancionador se halla disperso, al menos aparentemente, en diversidad de normas dotadas de distinto rango legal.

El Real Decreto 95/2019, dada su naturaleza reglamentaria, no contiene un régimen sancionador específico para el sector de la contratación láctea,

sino que se remite en su artículo 34 al régimen sancionador establecido en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria; y en la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra autonómico, para el caso de incumplimiento del Real Decreto, «*sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas de otro orden que pudieran concurrir*» (art. 34).

El Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra, dispone el régimen sancionador en su artículo 8, y declara que «*Las infracciones contra lo dispuesto en el presente real decreto se sancionarán de conformidad con la norma que con rango de Ley regule el régimen sancionador en materia de declaraciones obligatorias y de contratos en el sector de la leche y los productos lácteos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que pudieran concurrir*» (ap. 1). Por si hubiera duda acerca de esa norma con rango de ley a la que se refiere el precepto, la exposición de motivos del Real Decreto, en su antepenúltimo párrafo, se remite expresamente a la «*disposición adicional séptima del actualmente en avanzada tramitación, Proyecto de Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico*».

En la actualidad, la disposición adicional séptima de la ya referida Ley 6/2015, de 12 de mayo, cuya rúbrica es «*Régimen sancionador en materia de declaraciones obligatorias y contratos en el sector de la leche y los productos lácteos*», contempla tres tipos infracciones:

- 1.º Incumplimiento de la normativa aplicable en materia de declaraciones obligatorias en el sector de la leche y los productos lácteos, derivada del artículo 151 del Reglamento (UE) 1308/2013, de OCM única, si bien el régimen establecido en la disposición adicional no se aplica en las comunidades autónomas que dispongan de régimen sancionador específico (ap. 1). La disposición adicional citada no tiene carácter básico porque así se desprende, *a contrario*, de la disposición final segunda de la Ley (sobre «*Títulos competenciales*»).
- 2.º «*Incumplimiento del deber de información en el ámbito de los contratos lácteos, establecido en el artículo 16.1 del Real Decreto 1363/2012 [art. 10.1 Real Decreto 95/2019], tanto por ausencia de comunicación, como por falsedad, insuficiencia o inexactitud, así como por retraso en la misma*» (ap. 6).
- 3.º «*Incumplimiento de lo establecido en el artículo 11.2 del Real Decreto 1363/2012 [actualmente, art. 5.6 seg. parte, Real Decreto 95/2019] en*

relación a la oferta obligatoria de contrato, tanto por ausencia de la misma como por haber sido presentada al productor en plazo distinto al establecido en la norma como por insuficiencia del contenido mínimo establecido» (ap. 7).

Se desarrolla con más detalle la primera, en cuanto a infracciones y sanciones; y las otras dos se remiten a la primera. Para la primera se establece una relación de infracciones leves (ap. 2), graves (ap. 3) y muy graves (ap. 4). Las sanciones previstas no son especialmente elevadas, ya que las leves llevan aparejado un apercibimiento o multa entre 200 y 1.000 euros; las graves, una multa entre 1.001 y 6.000 euros; y las muy graves una multa entre 6.001 y 10.000 euros, con lo cual su efecto disuasorio es más bien escaso.

El Real Decreto 153/2016, de 15 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los fabricantes de leche líquida envasada de vaca, dispone en su artículo 6 la aplicación del régimen sancionador establecido en la Ley de cadena alimentaria —concretamente en el capítulo II del título V (es decir, arts. 23-26) y los apartados 8 y 9 de la disposición adicional primera— para el caso de incumplimiento de lo dispuesto en el real decreto. Se añade que «*En todo lo no dispuesto en la misma, será aplicable lo previsto en la normativa estatal o autonómica de aplicación*». Todo ello sin perjuicio de que las prácticas contrarias a la normativa comunitaria y nacional en materia de competencia sean sancionadas por las autoridades de defensa de la competencia.

Conviene destacar que las normas reglamentarias citadas y otras semejantes no pueden establecer infracciones ni sanciones, lo que queda reservado a las disposiciones con rango de ley, las cuales se aplican por sí mismas sin necesidad de que ningún reglamento diga cuáles se deben aplicar y en qué casos. Los reglamentos, como es el caso de los indicados para el sector lácteo, pueden orientar a los operadores jurídicos en la búsqueda del precepto aplicable, pero no pueden alzarse como límite en la tarea de determinación del derecho sancionador aplicable al caso¹⁹. En ningún caso un reglamento tiene rango suficiente para establecer un requisito contractual contrario al Código Civil o la Ley de cadena alimentaria sin tener claro apoyo en una norma comunitaria, como pudiera ser el Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

¹⁹ Últimamente la STC 160/2019, de 12 de diciembre de 2019 (BOE núm. 10, 11/01/2020) ha recordado los límites que afectan a la potestad reglamentaria en esta materia. Ha declarado que «*el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora*», si bien «*Esta reserva, en relación con las infracciones y sanciones administrativas, tiene una eficacia relativa más limitada que respecto de los tipos penales, ya que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, siempre que tales remisiones no posibiliten una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley*» (f.j.2).

En definitiva, parece muy conveniente que una norma con rango de ley clarifique las infracciones y sanciones en materia láctea, ya que hay obligaciones que se imponen a los operadores del sector, no soportadas por los de otras producciones de la cadena alimentaria, de modo que junto a infracciones y sanciones de carácter general existan otras específicas para el sector lácteo.

V. RELACIONES CONTRACTUALES EN EL MARCO DE LA LECHE CRUDA

El marco jurídico dibujado hasta ahora tiene la función de ofrecer el sustrato normativo a las relaciones contractuales que vertebran el mercado de la leche, en el cual debe quedar preservada la posición de los productores, como eslabón más débil de la cadena, frente a prácticas comerciales desleales desarrolladas por otros operadores con los que celebra sus transacciones.

Las relaciones contractuales en el mercado de la leche son de diverso tipo, ya que intervienen contratos individuales entre una parte que vende y otra que compra; y contratos en que una o ambas partes son representantes de empresarios de la producción y transformación. Relacionados con estos últimos se hallan los acuerdos interprofesionales alcanzados en el seno de la organización interprofesional del sector lácteo.

Advertimos con carácter preliminar que el Real Decreto 95/2019 mezcla definiciones de diverso tipo a la hora de concretar los sujetos que intervienen en la cadena láctea (cfr. art. 2). Así, atendiendo a la función económica desempeñada en cada caso se pueden agrupar conjuntamente los productores [letra c)], transformadores [letra i)], intermediarios [letra h)] y la categoría genérica de los operadores [letra d)]. Desde la perspectiva de la posición jurídica en el contrato, cabe advertir la presencia de vendedores [letra g)], compradores [letra e)] y primeros compradores [letra f)].

El contrato central en el mercado de la leche cruda es el de compraventa o suministro, celebrado entre un productor [art. 2.c) RD 95/2019] y un transformador [art. 2.i) RD 95/2019], esto es, entre el titular de una explotación ganadera (titular de la explotación, en el sentido del art. 2.4 Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; y explotación ganadera conforme al art. 2.2 y 3 id.) y el de una industria de transformación [industria conforme a los arts. 3.1 y 8.1 Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria; según el art. 3.4 de esta Ley, la misma rige «*en lo no previsto en su legislación específica*» para «*e) Las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras*»]. Más en concreto, productor es el titular de una explotación ga-

nadera dedicada a la producción láctea destinada a la venta (la explotación no pierde su orientación al mercado por el hecho de que el ganadero tome pequeñas cantidades de leche para el autoconsumo o la distribución gratuita). Titular puede ser una persona física o jurídica, o un grupo de personas físicas o jurídicas [cfr. art. 2 letra c) RD 95/2019]. El transformador es quien adquiere la leche y al menos el 50% de lo adquirido lo dedica a su transformación en productos lácteos.

Decíamos que el Real Decreto distingue entre vendedor, comprador y primer comprador. Vendedor es la persona que entrega leche sin transformar, cualidad que presentan los productores y los intermediarios. Comprador es la persona que adquiere leche cruda. Un subtipo de comprador es el denominado «*primer comprador*», que es quien compra leche para transformar (transformador) o quien compra para vender a otro que va a transformar (intermediario). El primer comprador nunca vende al público destinatario final [cfr. art. 2.f) RD 95/2019].

Otro contrato que articula el sector es que media entre el productor [art. 2.c) RD 95/2019] y un intermediario [art. 2.h) id.]. Cabe la posibilidad de que el productor venda y entregue la leche —y, en consecuencia, transfiera la propiedad— a un intermediario, relación en la cual se puede producir una situación de debilidad del productor, análoga a la que sufre cuando vende a un simple «*comprador*» o «*primer comprador*». Los intermediarios actúan en la contratación de la leche en nombre propio pero ni la producen ni la transforman; se limitan a su conservación y transporte.

El productor puede hallarse en situación de debilidad en contratos que celebre distintos del suministro de leche. En tales supuestos, de contratación de bienes y servicios para su explotación (ej., adquisición de piensos), la relación jurídica se registrará, en su caso, por la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación (cfr. arts. 1 y 2); nunca por el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, ya que el productor no es destinatario final porque incorpora los bienes y/o servicios recibidos a la cadena de producto (cfr. art. 3, *a contrario*). En estos casos no se aprecia en el ganadero productor de leche ninguna novedad respecto de cualquier otro adquirente, empresario o profesional, de bienes y servicios.

Finalmente, existen otros contratos en el sector lácteo que no son objeto de análisis, por no ser parte en ellos un productor, como los celebrados entre intermediarios, o entre estos y la industria transformadora, o entre esta última y las grandes cadenas de distribución.

VI. EL CONTRATO DE COMPRAVENTA DE LECHE CRUDA

1. ¿Compraventa o suministro?

Antes de analizar las principales características del contrato que vincula a los productores de leche cruda con los primeros compradores o intermediarios, conviene identificar la naturaleza jurídica de esta relación, con la finalidad de conocer todos los extremos que integran su régimen jurídico, el cual habrá que aplicar para resolver las dudas y controversias que puedan suscitarse en orden al correcto cumplimiento del contrato.

El contrato se halla sujeto al Real Decreto 95/2019; supletoriamente, a la Ley de cadena alimentaria y, con supletoriedad de segundo grado, al Código Civil y no al de Comercio, mientras subsista el apartado 2º del artículo 326 CCom, ya comentado, que excluye del ámbito mercantil *«Las 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»*. Si llegara a suprimirse esta excepción el contrato de compraventa sería de carácter mercantil, cualidad que ostenta *«la compraventa de cosas muebles para revenderlas, bien en la misma forma que se compraron, o bien en otra diferente, con ánimo de lucrarse en la reventa»* (art. 325 CCom).

El contrato se basa en la autonomía privada, establecida en el artículo 1255 CC como regla general para toda la contratación y reiterada por el artículo 9.2 LCA para los contratos alimentarios [y el que tiene por objeto la entrega de leche curda lo es, cfr. art. 5.f) y g) LCA], pues dispone que *«El contenido y alcance de los términos y condiciones del contrato serán libremente pactados por las partes, teniendo en cuenta los principios rectores recogidos en el artículo 4 de la presente Ley»*. La remisión a los principios rectores de la Ley de cadena alimentaria no obsta a lo que se acaba de indicar, ya que esos principios, que son: *«equilibrio y justa reciprocidad entre las partes, libertad de pactos, buena fe, interés mutuo, equitativa distribución de riesgos y responsabilidades, cooperación, transparencia y respeto a la libre competencia en el mercado»*, pueden ser subsumidos perfectamente todos ellos en los límites que el citado artículo 1255 CC establece a la libertad de pactos: la ley, la moral y el orden público²⁰. El

²⁰ Señala DOMÉNECH MARTÍNEZ, G., «Las organizaciones interprofesionales...», cit., p. 424, que el principio de autonomía privada recogido en el art. 1255 CC se aplica a los contratos tipo regulados en la Ley 2/2000, con base en el cual las partes contratantes pueden añadir los pactos que tengan por conveniente al contenido mínimo que señala el art. 3 de la Ley. Según esta autora, es en el límite del «orden público» donde hay que ubicar el contenido mínimo al que hace referencia la Ley 2/2000, por ser materia de obligado cumplimiento.

artículo 9.2 LCA es un precepto de Derecho privado y tiene como principal función proclamar el carácter no formal de la contratación agroalimentaria.

El Real Decreto 95/2019 se refiere indistintamente a «venta» o «suministro», pero esta imprecisión terminológica no debe tener consecuencias sobre el régimen jurídico del contrato celebrado entre productor y primer comprador, ya que el régimen legal del Código Civil relativo a la compraventa será el aplicable al contrato, ya se considere de compraventa, —no mercantil, según indicábamos—; ya se califique de suministro, porque este último —ya se considere una compraventa especial, ya un contrato independiente—, es un contrato atípico²¹ y recibe la aplicación, por analogía, de las normas de la compraventa²².

2. Protección del contratante débil

Se ha comentado ya que en el sector lácteo el productor de leche cruda se halla en posición de gran debilidad, dado que necesita vender con rapidez su producción a la industria láctea o a intermediarios, por ser la leche fresca un producto perecedero y de incómodo almacenamiento para aquél, y porque al estar prohibida o sufrir severas restricciones la venta a los consumidores finales de la leche directamente ordeñada, necesita acudir a la transformación para comercializar su producción, caso de que él no haga esas funciones.

En este sector se utilizan formularios para facilitar la celebración de los contratos, en los cuales las partes han de personalizar las distintas cláusulas que figuran. Si el formulario o clausulado está dispuesto en una norma legal o reglamentaria, o bien ha sido establecido por una organización interprofesional o en virtud de acuerdo entre representantes de los productores y de los transformadores, como sucede con los contratos tipo de productos agro-

²¹ El contrato de suministro goza de regulación, para el Derecho público, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (cfr. art. 16). En el Derecho privado, el Anteproyecto de Ley de Código Mercantil, aprobado por el Consejo de Ministros en su sesión de 30 de mayo de 2014, dedica a este contrato los arts. 513-1 a 513-9. Este último dispone la aplicación supletoria de las reglas del contrato de compraventa, el cual tiene un régimen mucho más detallado.

²² En tema de naturaleza jurídica se observa que la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, no califica el contrato que regula como de compraventa, aunque sí que lo hace el Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, en su exp. mot. (IV párr.) y arts. 3.2, 10.1, 19.1.a) y 19.2 (cfr. DOMÉNECH MARTÍNEZ, G., «Las organizaciones interprofesionales...», cit., p. 422).

alimentarios homologados administrativamente con base en la Ley 2/2000, de 7 de enero, el efecto que se produce es excluir la protección del contratante débil —ganadero— a través de la Ley de condiciones generales de la contratación, la cual se aplica solo si el clausulado contractual ha sido elaborado —predispuesto— por una de las partes —en este caso, el comprador de leche— y es destinado por ella para ser utilizado en todos los contratos que celebre. Así lo establece el artículo 1.1 LCGC al definir las condiciones generales de la contratación como «*las cláusulas predispuestas cuya incorporación al contrato sea impuesta por una de las partes, con independencia de la autoría material de las mismas, de su apariencia externa, de su extensión y de cualesquiera otras circunstancias, habiendo sido redactadas con la finalidad de ser incorporadas a una pluralidad de contratos*». El caso habitual de aplicación de la Ley de condiciones generales de la contratación es aquel en el cual el predisponente es el suministrador del bien o servicio objeto del contrato, pero nada impide que el predisponente —primer comprador de leche cruda— sea adquirente del bien o servicio, y el adherente —productor lácteo— sea el que lo deba de suministrar con derecho al cobro del precio.

La protección del productor de leche a través de la Ley de condiciones generales de la contratación queda reservada al supuesto en que el primer comprador presente la oferta de contrato a que le obliga el artículo 4 del Real Decreto 95/2019 como clausulado prerredactado unilateralmente que utilice en todos los contratos que celebre con sus proveedores de leche. En este caso se aplicaría el control de inclusión y demás medidas de protección del adherente, entre las cuales no consta el control de equidad o abusividad previsto tan solo para el caso en que el citado adherente sea un consumidor final, lo que no concurre, evidentemente, en el caso del productor lácteo.

3. Elementos y vicisitudes del contrato

El contrato de venta o suministro de leche cruda puede ser abordado de modo estático o dinámico. En el primer caso se presta atención principalmente a sus elementos esenciales mientras que en el segundo se atiende a los hechos o vicisitudes que pueden sucederle a lo largo de su existencia. Desde la primera perspectiva el contrato se presenta dotado de sujetos, objeto, forma y plazo de duración; en atención al tiempo, el contrato tiene un inicio o perfección, produce unos efectos y alcanza su término final. Intentado combinar esas dos perspectivas podemos destacar determinados aspectos del contrato de suministro de leche cruda.

Partes contratantes

En el contrato de suministro de leche cruda las partes contratantes son: como vendedor, el productor de leche, la organización de productores de leche o la asociación de organizaciones de productores de leche; como adquirente, el industrial transformador o intermediario. El Real Decreto 95/2019 contempla la posibilidad de que venda un productor a título individual o en agrupación de primer o segundo grado (organización de productores o asociación de organizaciones, respectivamente). El adquirente de la leche puede ser una persona física o, lo que es más habitual, una persona jurídica, general (S.A., S.L.) o agraria (cooperativa agraria o agroalimentaria, SAT).

Para la válida celebración del contrato de suministro el Real Decreto 95/2019 exige que productor esté dado de alta como ganadero en el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA). ¿Esto significa que si el productor no está dado de alta como ganadero en el citado registro administrativo el contrato celebrado es nulo y el ganadero no queda cubierto por el Real Decreto 95/2019? El Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, dispone en su artículo 9 la aplicación del régimen de infracciones y sanciones contenido en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, y en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, dejando a salvo las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir. La citada Ley de sanidad animal considera infracción grave «*El inicio de la actividad en una explotación de animales de nueva instalación, o la ampliación de una explotación ya existente, sin contar con la previa autorización administrativa o sin la inscripción en el registro correspondiente*» (art. 84.2), lo que lleva aparejada una multa de 3.001 a 60.000 euros [art. 88.1.b)]. Por tanto, las consecuencias previstas son de carácter administrativo y no civil, pues no queda afectada la validez del contrato.

Objeto

El objeto del contrato está constituido por la materia sobre la que versa éste, que no es otra que la leche cruda —en cantidad y calidad— que se obliga a entregar el vendedor, y el precio que ha de satisfacer el comprador.

En el precio a pagar reside una de las características de este tipo de contrato, ya que cabe señalar una cantidad fija, variable o mixta (cfr. Anexo I, ap. 3 RD 95/2019). En concreto, el precio puede consistir en una cantidad variable, lo que, en principio, no excluye el Código Civil en todo caso para el contrato de compraventa en general. El Código exige que el precio sea cierto,

pero no que esté fijado de antemano de modo inamovible (cfr. arts. 1447-1449 CC). La certidumbre no excluye la posibilidad de alteración, pero las variaciones no pueden quedar nunca al arbitrio de una de las partes. Por ejemplo, solo cabe hacer depender el montante del precio respecto de la cantidad y/o calidad de la leche suministrada (cfr. Anexo, cit.), si ninguno de estos dos parámetros es fijado por la sola voluntad del productor de leche.

Forma

La forma del contrato de compraventa o suministro de leche se rige por el artículo 1278 CC, según el cual los contratos son obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurren las condiciones esenciales para su validez, entre las que no figura la forma escrita (cfr. art. 1261 CC). En cualquier caso, el alcance de la obligación de formalizar en documento público o privado un contrato es el de legitimar a cualquiera de las partes contratantes para compeler a la otra a fin de cumplimentar la forma escrita pública desde que concurren los requisitos necesarios para su validez (cfr. art. 1279 CC). Por ello, el artículo 1280 CC no establece un requisito de validez sino de mayor eficacia del contrato. En su párrafo último dispone que deberá constar en documento privado cualquier contrato en que las prestaciones de uno o los dos contratantes exceda de 1.500 ptas. Por tanto, celebrado un contrato de suministro de leche, como quiera que la contraprestación por la entrega de la leche contratada superará la exigua cantidad de 1.500 ptas. (aproximadamente 9 euros), cualquiera de las partes podrá compeler a la otra para el otorgamiento del pertinente documento privado.

La Ley de cadena alimentaria respeta este esquema ofrecido por el Código Civil, puesto que si bien establece la exigencia de que los contratos alimentarios se formalicen por escrito (art. 8.1 LCA), sin embargo tal exigencia no afecta a la existencia y validez del contrato (art. 8.2 LCA). En cambio, el Real Decreto 95/2019 exige que el contrato de compraventa o suministro de leche cruda de vaca conste por escrito, sin hacer ninguna precisión sobre el carácter de esa exigencia reglamentaria [art. 5.1.b) RD 95/2019], por lo que habrá que aplicar el Derecho supletorio, contenido en la Ley de cadena alimentaria que acabamos de indicar.

Duración

Las partes contratantes deben prever la duración del contrato, que puede ser por plazo determinado o por tiempo indefinido. La duración mínima del contrato es el tiempo de un año (cfr. art. 4 RD 95/2019). Este requisito se

entiende cumplido en las relaciones entre productor y cooperativa siempre que el vínculo estatutario entre ambos comprenda por lo menos ese periodo de tiempo (art. 8.3 RD 95/2019). En el caso improbable que se hubiera pactado un tiempo inferior al año habría que tener la cláusula por no puesta, al ser contraria a una norma dictada en beneficio del vendedor: la duración sería, entonces, del tiempo mínimo legal, esto es, un año. No obstante, cabe celebrar el contrato por tiempo indefinido, en cuyo caso es posible poner término final a la relación mediante desistimiento unilateral, comunicado con un tiempo de preaviso de, al menos, dos meses (art. 4.6 RD 95/2019). La extinción por desistimiento es una previsión común a los contratos celebrados por tiempo indefinido (cfr. arts. 1706, 1750, 1775 CC, etc.).

Modificación del contrato

El contrato de venta de leche cruda de vaca solo excepcionalmente puede ser modificado, a diferencia de lo que sucede en el contrato en general, que puede ser novado por voluntad común de las partes, en aplicación del principio de autonomía privada del artículo 1255 CC. Si las partes son libres para iniciar la relación y dotarla de contenido, asimismo lo son para alterar este último. El artículo 7 del Real Decreto 95/2019 autoriza la modificación del contrato excepcionalmente, y únicamente en aspectos no esenciales de la relación, puesto que no cabe modificar (art. 7.2):

- a) Las condiciones iniciales del contrato relativas a la leche que ya haya sido entregada. Es decir, no caben modificaciones contractuales con eficacia retroactiva.
- b) Las fechas de entrada en vigor o finalización del contrato. Nuevamente no cabe modificar algo ya sucedido, como es la entrada en vigor del contrato. La fecha de finalización debiera de poderse modificar por acuerdo entre las partes, a modo de prórroga del contrato, siempre que haya libertad en ambas para concertar ese nuevo día de terminación.
- c) El precio pactado, ni el tipo de precio (fijo, variable, mixto).
- d) Las primas y penalizaciones asociadas a los parámetros de composición y calidad de la leche, en su caso.

Si habiendo leche pendiente de entrega, se ha agotado la cantidad correspondiente al volumen pactado, una vez aplicada la tolerancia establecida, las partes pueden acordar la modificación del volumen, manteniendo invariables el resto de los elementos del contrato, en una proporción que suponga

como máximo una modificación del 25 por ciento del volumen inicialmente acordado (art. 7.3 RD 95/2019). Se parte del supuesto, aunque no se explicita en este sentido, de que la imposibilidad de suministro es consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, puesto que si esa circunstancia tuviera su origen en el comportamiento negligente del vendedor, éste sería el responsable de la falta de suministro de la leche pactada e incurrirá en responsabilidad contractual, debiendo satisfacer la justa reparación (en su caso, el pertinente resarcimiento de daños y perjuicios).

Las modificaciones deben efectuarse por escrito, mediante adendas firmadas por ambas partes, nunca introduciendo enmiendas o tachaduras en el documento inicial (cfr. art. 7.1 y 4). Se entiende que podría hacerse de este modo siempre que se salven al final del documento tales enmiendas o tachaduras, lo que no parece aconsejable en aras de la claridad del documento y porque esas novedades deberán comunicarse a la autoridad administrativa competente, ya se formalicen aparte, ya mediante modificaciones salvadas al final del documento.

VII. PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LA FORMALIZACIÓN ESCRITA DEL CONTRATO

Las ventajas que presenta un contrato formalizado por escrito (ya sea en papel, ya en soporte electrónico) son innegables, pues facilita el conocimiento del contenido del contrato, a la vez que hace más reflexivo el propósito de los que consienten en obligarse, al tener que poner por escrito su deseo y voluntad²³. Además, el contrato escrito es el único que puede ser objeto de conocimiento fácil e inmediato por parte de tercero, incluida la Administración pública²⁴. Por ello no es de extrañar que, como primera medida de protección del productor de leche, el Real Decreto 95/2019 establezca una

²³ Para SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., «Las relaciones contractuales en la ley 12/2013, de 2 de agosto...», cit., p. 4, la razón de por qué el art. 8 LCA exige la forma escrita, si no es requisito de validez del contrato, reside en que «la formalización del contrato da seguridad jurídica y facilita la evidencia probatoria en relación con los términos de lo acordado, lo que facilita el poder demostrar oportunamente, en su caso, prácticas no lícitas, lo cual, en cierta medida, sirve como mecanismo para desincentivarlas. Sin duda, al requerir una forma escrita, garantiza a las partes más tranquilidad para conocer mejor el contrato a celebrar».

²⁴ DE CASTRO, Y BRAVO, F., *El negocio jurídico*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1967, p. 279, observa que «en favor del formalismo juega también el prurito intervencionista de la Administración», lo cual es manifiesto en el sector lácteo, como se viene observando a lo largo del presente estudio.

doble exigencia: que el contrato se celebre por escrito, y que esté dotado del contenido establecido por la Ley. En términos propios del Derecho privado, el contrato de suministro de leche cruda sería, respectivamente, un contrato formal y un contrato normado.

El artículo 3 del Real Decreto 95/2019 dispone que el suministro de leche cruda que tenga lugar en España de un productor a un transformador deberá formalizarse en contrato escrito, como también deberá formalizarse por escrito el suministro que se haga a través de uno o más intermediarios. Además, los primeros compradores deben presentar, con anterioridad a la firma del contrato, una oferta por escrito a los productores.

El contrato y la oferta del contrato deben observar el contenido establecido en el artículo 4 del Real Decreto 95/2019 y su Anexo I. Esos «*Datos mínimos de la oferta y el contrato*» son, ordenadamente expuestos:

- Partes contratantes (ap. 1).
- Objeto del contrato (ap. 2): leche cruda (ap. 4) y precio (ap. 3).
- Duración del contrato (ap. 6).
- Cumplimiento del contrato: calendario de suministros (ap. 5) y modalidades de recogida (ap. 9); condiciones de pago (ap. 8).
- Derechos y obligaciones de las partes (ap. 11).
- En particular, la fuerza mayor (ap. 10).
- Renovación, modificación y prórroga del contrato (ap. 7).
- Terminación del contrato: causas, formalización y efectos de la extinción (ap. 12); cláusula de rescisión para los contratos de duración indefinida (ap. 13).

Algunos de estos elementos aparecen con más detalle en el Real Decreto, tales como la calidad de la leche, el precio (sus modalidades: fijo, variable o mixto; y aplazamiento en el pago), las modalidades de transmisión de la propiedad de la leche entregada, o la duración del contrato (temporal —mínimo, un año— o indefinida).

Según el artículo 5.5, «*Podrá utilizarse un modelo de contrato o los contratos tipo establecidos en la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, siempre que este incluya los elementos mínimos establecidos en el anexo I*». El «*modelo de contrato*» al que se refiere pudiera ser uno redactado por un primer comprador con la finalidad de utilizarlo en todas sus adquisiciones, con lo cual quedaría sujeto a la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, como ya se ha señalado. No solo el contrato tipo homologado conforme a la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, debe cum-

plir la exigencias del Anexo I del Real Decreto 95/2019, como dice el artículo 5.5 citado, sino también ese modelo de contrato «*unilateral*» referido anteriormente.

El contrato se documenta en dos ejemplares originales, uno para cada parte (art. 6.1). Si se ha utilizado un contrato tipo homologado se entregará un tercer ejemplar original a la Comisión de seguimiento de INLAC (art. 6.2), pero no está previsto en el artículo 6 del Real Decreto la entrega de un ejemplar original a la Administración, lo que facilitaría a ésta el control de cumplimiento de la legalidad vigente. Tan solo se prevé, como se verá después, la comunicación de la celebración del contrato a la Administración, pero no el depósito de un ejemplar original del contrato íntegro²⁵.

En el caso de que el primer comprador sea una cooperativa de la que el productor es socio, no es necesaria la formalización por escrito del contrato ni de la oferta previa, «*siempre que los estatutos o acuerdos de la cooperativa establezcan, antes de que se realice el suministro de la leche, los mismos elementos que los mencionados en el artículo 5 y estos sean conocidos por los productores*» (art. 8.1 RD 95/2019). Los originales del contrato serán sustituidos por una copia de los estatutos o de los acuerdos donde se establezcan las citadas condiciones del suministro de leche (art. 8.2 RD 95/2019).

Una vez expuestas las principales características de la forma escrita que establece el Real Decreto para el contrato y la oferta de contrato cabe preguntarse por la eficacia jurídica de este elemento contractual cuando tiene por objeto la entrega de leche cruda entre productor y primer comprador o intermediario.

El artículo 9 del Real Decreto 95/2019 prohíbe terminantemente comercializar leche o productos lácteos si el primer comprador no ha adquirido la leche cruda mediante contrato formalizado en las condiciones establecidas en el Real Decreto (arts. 3-8, fundamentalmente). Pero, ¿es válido el contrato y, por tanto, obligatorio para las partes, si no cumple completamente esos requisitos de forma? El Real Decreto no prevé consecuencias ni en el plano de las relaciones entre las partes ni en el de la Administración pública, por lo que habrá que acudir a la norma supletoria, que es la Ley de cadena alimentaria, como bien lo indica su disposición adicional quinta, ya estudiada, cuando señala que el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre [sustituido en la actualidad por el Real Decreto 95/2013, como dijimos], y demás

²⁵ En el ámbito de las relaciones laborales, el art. 8.4 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, dispone el envío de la « *copia básica* » del contrato de trabajo a la oficina de empleo, lo que facilita el control de legalidad por parte de la Administración.

disposiciones dictadas por el Estado al amparo del Reglamento 1308/2013 «*prevalecerán en caso de conflicto con esta Ley*». Se está reconociendo la posibilidad de coincidencia de normas, para lo cual se establece una prevalencia y supletoriedad.

En materia de forma del contrato, la Ley de cadena alimentaria impone la obligación de formalizar el contrato por escrito (art. 8.1). Sujeto pasivo de esta obligación son las dos partes contratantes: en nuestro caso, productor y transformador, puesto que las dos deben concurrir para el otorgamiento de la forma exigida. No se establece en la citada Ley ningún formulario legal que haya de cumplimentarse.

El incumplimiento de la obligación de formalizar el contrato por escrito se sanciona con arreglo a las disposiciones de la Ley de cadena alimentaria, conforme a la cual constituye infracción grave «*no formalizar por escrito los contratos alimentarios a los que se refiere esta Ley*» (art. 23.2.III LCA). Además, es infracción leve «*No incluir los extremos que como mínimo deben contener los contratos alimentarios*» [art. 23.1.b) LCA], salvo el caso de que se omita «*en el contrato alimentario el precio recogido en el artículo 9.1 c)*», en cuyo caso la infracción es grave. Las infracciones leves llevan aparejada la sanción de multa por importe de hasta 3.000 euros [art. 24.1.a) LCA], y las graves, entre 3.001 euros y 100.000 euros [art. 24.1.b) LCA], que serán graduadas «*especialmente en función del grado de intencionalidad o la naturaleza del perjuicio causado*» (art. 25 LCA).

El artículo 23.4 LCA establece un conjunto de presunciones con la finalidad de determinar la responsabilidad por el incumplimiento de la obligación de formalizar el contrato, ya que inicialmente son dos los obligados, como decíamos anteriormente. En efecto, el precepto establece una presunción, «*salvo prueba en contrario, [de] que son autores de las infracciones tipificadas en las letras a) y b) del apartado 1 de este artículo, los operadores que no tengan la condición de PYME, los que no tengan la condición de productor primario agrario, ganadero, pesquero o forestal o agrupación de los mismos y los operadores respecto de los cuales el otro operador que interviene en la relación se encuentre en situación de dependencia económica, cuando cualquiera de ellos se relacione con otros operadores que tengan la condición de PYME o de productor primario o agrupación de los mismos, o se encuentre en situación de dependencia económica*». El criterio que mejor se adapta al sector lácteo es el segundo, que imputa el incumplimiento a la contraparte del productor de leche o las agrupaciones de productores. La prueba en contrario —presunción «*iuris tantum*»— ha de ser aportada por quien resulta perjudicado por la presunción, que es la parte «*fuerte*». En el caso del sector lácteo, la parte «*débil*» es el productor, según se desprende del sentido del Real Decreto 95/2013.

La Ley de cadena alimentaria dispone, además, que la forma exigida no es requisito de validez de contrato (art. 8.2). Ahora la Ley aborda la eficacia civil de la forma exigida legalmente, a diferencia del precedente artículo 8.1 LCA, de trascendencia meramente administrativa. En el plano *inter privados*, y en relación con el requisito de la forma, el efecto que produce la celebración de un contrato alimentario es facultar a las partes para compelerse recíprocamente para observar la forma desde que hubiese intervenido el requisito del consentimiento y demás necesarios para su validez (cfr. art. 1279 CC). En definitiva, el incumplimiento de la forma escrita establecida en el Real Decreto 95/2013 tiene consecuencias administrativas pero no civiles respecto de la validez y eficacia del contrato. No obstante, desde la perspectiva probatoria (a efectos procesales, administrativos u otros) será muy conveniente formalizar por escrito el contrato, a lo que conduce todo el sistema establecido por el Real Decreto citado.

En el caso de que se haya homologado un contrato tipo de venta/suministro de leche cruda al amparo de la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, nada cambia de cuanto se ha expuesto hasta ahora, puesto que el artículo 2.1.II establece que el contrato tipo homologado «*tendrá la consideración de modelo, al cual podrán ajustar sus contratos, sometidos al derecho privado, los operadores del sistema agroalimentario*»²⁶. El incumplimiento de las obligaciones de formalización del contrato impuestas por el Real Decreto tendrá lugar, no si la contratación se ha hecho al margen del contrato tipo homologado (el término «*podrán*» es decisivo al efecto), sino si el contrato celebrado no ha observado los requisitos establecidos por el Real Decreto.

VIII. PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LA CONCENTRACIÓN DE LA OFERTA

El segundo medio a través del cual la normativa reguladora del sector lácteo procura la protección del contratante débil, esto es, el productor de leche, es la concentración de la oferta de leche cruda. También la finalidad en este caso es proporcionar amparo al ganadero frente a conductas abusivas practicadas por otros operadores de la cadena láctea.

²⁶ Este carácter no obligatorio lo reconoce expresamente la exp. mot. de la Ley cuando dice que «*La presente Ley establece, supeditándose a las normas y principios recogidos en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y a las disposiciones reguladoras de esta materia en el derecho comunitario, unos contratos, que tendrán la consideración de modelo, al cual podrán ajustarse los operadores del sistema agroalimentario si así voluntariamente lo deciden*» (exp. mot. VI párr.).

El Real Decreto 95/2019 contempla diversidad de sujetos intervinientes en el comercio de la leche cruda y sus derivados, y también variedad de relaciones jurídicas entabladas entre ellos. Ya se ha examinado cómo los ganaderos o productores de leche pueden agruparse en organizaciones de productores, las cuales se integran, a su vez, en asociaciones de organizaciones de productores, de categoría superior, que recuerdan lo que ocurre en el mundo cooperativo con las cooperativas de segundo grado y grupos cooperativos (cfr. arts. 77 y 78 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas). Finalmente, las organizaciones interprofesionales lácteas tratan de integrar a todos los eslabones de la cadena alimentaria, a fin de que las relaciones jurídicas entre todos los operadores sean más fluidas mediante la adopción de acuerdos vinculantes en su seno. De este modo, las relaciones jurídicas vertebradoras del sector no son solo los contratos individuales de compraventa o suministro de leche cruda, sino también —y sobre todo— los acuerdos interprofesionales suscritos por los representantes de productores y transformadores, los cuales se pueden manifestar en forma de contrato tipo homologado con arreglo a la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios²⁷.

1. Organizaciones de productores y asociaciones de organizaciones de productores

La defensa colectiva de los intereses de los ganaderos se manifiesta en primer lugar a través de las organizaciones de productores de leche, cuya principal función es la «*concentración de la oferta y comercialización de la producción de sus miembros*» [art. 12.1; cfr. art. 11.1.c) RD 95/2019]; función que, aunque no se diga expresamente, cumplen en grado más elevado las asocia-

²⁷ La Interprofesional Láctea (INLAC) goza de gran experiencia en la propuesta de homologación de contratos tipo sobre suministro (compraventa) de leche cruda, como ponen de manifiesto, por citar solo las últimas campañas, la Orden AAA/67/2016, de 25 de enero, por la que se homologa el contrato-tipo de suministro de leche cruda de vaca aplicable a ganaderos con código REGA, que regirá durante un período de un año (BOE núm. 25, 29/01/2016); la Orden APM/104/2017, de 3 de febrero, por la que se homologa el contrato-tipo de suministro de leche cruda de vaca aplicable a ganaderos con código REGA, que regirá durante un período de un año (BOE núm. 34, 09/02/2017; corrección de errores BOE núm. 57, 08/03/2017); la Orden APM/230/2018, de 23 de febrero, por la que se homologa el contrato-tipo de suministro de leche cruda de vaca aplicable a ganaderos con código REGA, que regirá durante el período de un año (BOE núm. 58, 07/03/2018); y la Orden APA/729/2019, de 19 de junio, por la que se homologa el contrato-tipo de suministro de leche cruda de vaca, que regirá durante un período de un año (BOE núm. 157, 02/07/2019; corrección de errores BOE núm. 181, 30/07/2019).

ciones de organizaciones de productores de leche (cfr. art. 17.1 RD 95/2019). Como se considera que el número y tamaño de las explotaciones ganaderas productoras de leche cruda no es competitivo, se pretende fomentar la concentración de la oferta de leche, orientación que persigue con carácter general en el sistema agroindustrial la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, cuyo primer fin es «Fomentar la agrupación de los primeros eslabones que conforman la cadena alimentaria, mediante la fusión o integración de las entidades asociativas [...]» [art. 2.1.a)].

A pesar de su importancia no se establece con carácter obligatorio la afiliación a ellas sino que se deja a la libre decisión de los productores, lo cual no debe de sorprender porque en nuestro ordenamiento jurídico la creación de asociaciones y la afiliación a las ya existentes forma parte de la libertad de asociación, reconocida en nuestra Constitución (cfr. art. 22 CE; también art. 2.2 y 3 Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación).

Tampoco se obliga a vender o suministrar la leche a través de la organización o asociación de organizaciones, a la cual hay que conferir voluntariamente un «mandato de negociación» al efecto (cfr. art. 24 RD 95/2019), pero parece un contrasentido afiliarse a una organización de productores y posteriormente hacer la comercialización de modo independiente.

Estas organizaciones y asociaciones de productores no dejan de ser observadas con cierta cautela desde la perspectiva de la libre competencia. Los productores de leche pueden ser víctimas de comportamientos contrarios a la buena fe en la contratación de la leche cruda, pero también pueden ser autores o colaboradores de comportamientos contrarios a la libre competencia, lesivos para otros ganaderos, otros miembros de la cadena alimentaria o, singularmente, los consumidores finales.

El artículo 19 del Real Decreto 95/2019 permite a las organizaciones y asociaciones reconocidas «alcanzar acuerdos, decisiones y prácticas concertadas, que se refieran a la producción o venta de productos lácteos o la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos lácteos, en las condiciones establecidas en el artículo 209 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, siempre que no pongan en peligro los objetivos del artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (ap. 1). Con carácter general, la ya citada Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, previene también sobre la necesidad de respetar las normas y principios recogidos en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, a la hora de disponer las medidas que se arbitren para alcanzar los fines señalados en aquélla (cfr. art. 2.2).

Esos acuerdos, decisiones y prácticas concertadas no pueden afectar a la libre competencia, sobre todo en materia de fijación de precios (cfr. ap. 2). Si bien no *«requerirán una aprobación previa por parte de las autoridades competentes»*, sin embargo *«las organizaciones y las asociaciones reconocidas podrán solicitar un dictamen de la Comisión Europea sobre la compatibilidad de dichos acuerdos, decisiones y prácticas concertadas con los objetivos del artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en las condiciones establecidas en el artículo 209 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre»* (ap. 3). El dictamen *«será comunicado a las autoridades competentes de las comunidades autónomas, al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia»* (ap. 4). Está expresamente prevista la intervención de esta última Comisión Nacional *«si en un caso concreto considera que se puede excluir la competencia o que las PYMES dedicadas a la transformación de leche cruda puedan verse perjudicadas gravemente»* (art. 25.4.I RD 95/2019, que está en línea con la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia).

2. La interprofesional láctea INLAC

En el ámbito del sector lácteo la actividad contractual se halla liderada por la organización interprofesional láctea INLAC, reconocida en el año 2000 como organización interprofesional agroalimentaria²⁸. Forman parte de INLAC diversas entidades: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA), Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) y Cooperativas Agro-Alimentarias de España, la cual es considerada por INLAC representativa tanto del sector de la producción como de la transformación, mientras que los tres sindicatos agrarios se localizan en el primero y FENIL en el segundo. El artículo 5 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, dispone que *«Sólo se reconocerá una única organización interprofesional agroalimentaria por sector o producto»*, con la salvedad de dos excepciones que indica el precepto. Por ello no debe extrañar que el Real Decreto 95/2019 se refiera nominalmente a INLAC²⁹.

²⁸ Orden de 28 de septiembre de 2000 por la que se reconoce a la organización interprofesional láctea, INLAC, como organización interprofesional agroalimentaria, conforme a lo dispuesto en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (BOE núm. 258, 27/10/2000).

²⁹ En relación con las cabezas de ganado productoras de leche comercializada existen otras organizaciones interprofesionales reconocidas: la Asociación Interprofesional de la Carne

La acción de INLAC se manifiesta en varios ámbitos. Es particularmente activa en materia de transformación de leche de vaca, como lo demuestra la presentación habitual de contratos tipos agroalimentarios para su homologación y utilización en las relaciones entre ganaderos y transformadores³⁰. En cambio, para la leche de oveja³¹ y cabra³² solo en determinadas campañas se han homologado contratos tipo orientados a la fabricación de queso, suscritos fuera del ámbito de INLAC por la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA), la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), la Unión de Pequeños Agricultores (UPA), las Cooperativas Agro-alimentarias (CA) y la Asociación Nacional de Fabricantes de Queso (ANFAQUE).

En materia de extensión de acuerdos interprofesionales a todo el sector, la Interprofesional Láctea ha conseguido un grado de implantación muy

de Vacuno Autóctono de Calidad (Orden 30/06/1998, BOE núm. 165, 11/07/1998), la Organización Interprofesional del Ovino y Caprino de Carne (INTEROVIC) (Orden 26/06/2001, núm. 188 07/06/2001), y la Organización Interprofesional de la Carne de Vacuno (Orden AAA/2501/2014, de 23 de diciembre, BOE núm. 316, 31/12/2014).

³⁰ Cabe citar a este respecto los modelos aprobados desde 2016 hasta la actualidad, recogidos en nota 27.

³¹ Orden de 5 de junio de 1987 por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de leche de oveja, que regirá durante la campaña de 1987/1988 (BOE núm. 138, 10/06/1987); Orden de 26 de diciembre de 1988 por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de leche de oveja de raza manchega con destino a elaboración de queso manchego (BOE núm. 310, 27/12/1988); Orden de 18 de junio de 1990 por la que se homologa el contrato-tipo de compra-venta de leche de oveja de raza manchega con destino a elaboración de queso manchego para la campaña 1990-1991 (BOE núm. 146, 19/06/1990); Orden de 21 de marzo de 1997 por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de leche de oveja de raza «Manchega» para la elaboración de «Queso Manchego» con Denominación de Origen, que regirá durante la campaña 1997/98 (BOE núm. 80, 03/04/1997); Orden ARM/2981/2008, de 16 de septiembre, por la que se homologa el contrato-tipo de suministro de leche de oveja con destino a su transformación en productos lácteos, que regirá durante la campaña 2008 (BOE núm. 253, 20/10/2008); Orden ARM/3311/2009, de 26 de noviembre, por la que se homologa el contrato-tipo de suministro de leche de oveja con destino a su transformación en productos lácteos, que regirá durante la campaña 2009-2010 (BOE núm. 297, 10/12/2009).

³² Orden de 5 de junio de 1987 por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de leche de cabra, que regirá durante la campaña de 1987/1988 (BOE núm. 138, 10/06/1987); Orden de 12 de abril de 1989 por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de leche de cabra con destino a transformación industrial en queso que regirá hasta el 31 de enero de 1990 (BOE núm. 89, 14/04/1989); Orden de 20 de noviembre de 1989 por la que se homologa un contrato-tipo de compraventa de leche de cabra en régimen de explotación extensivo y de transterminancia para su transformación (BOE núm. 281, 23/11/1989); Orden ARM/2387/2010, de 1 de septiembre, por la que se homologa el contrato-tipo de suministro de leche de cabra con destino a su transformación en productos lácteos (BOE núm. 223, 14/09/2010).

elevado, como lo demuestra la extensión de sus acuerdos a todo el sector, inicialmente desde 2015/2016 hasta 2017/2018 (cuatro campañas)³³, y posteriormente, desde diciembre de 2018, hasta 2022 (otros cuatro años)³⁴. Cabe destacar cómo la Orden APA/1397/2018, de 14 de diciembre, de extensión de la norma a todo el sector, establece como medida de vertebración sectorial la de custodia de contratos lácteos homologados [ap. 2.1, letra m)]. Además, cada primer comprador, como recaudador-pagador único, tendrá, entre otras funciones, la de «Retener al ganadero la cuota de producción y reflejar en su contrato y en la factura de compraventa, el importe de la aportación que le corresponda en función de lo establecido en la presente extensión de norma» (ap. 4.1). Conviene recordar, no obstante, que los acuerdos interprofesionales carecen de eficacia «*ultra partes*» por ministerio de la ley en orden a la celebración de los contratos singulares: su grado de observancia en este aspecto por los operadores no representados en las entidades miembro no dependerá de la coerción del poder público sino del convencimiento que tengan acerca de la bonanza de las cláusulas contenidas en aquellos.

La acción de INLAC no solo se ha proyectado sobre la cadena láctea sino que ha trascendido al ámbito comercial, como lo demuestra el reciente «Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Organización Interprofesional del Sector Lácteo para el desarrollo de determinadas actividades en el ámbito sectorial»³⁵. Es una muestra más de la solidez de esta organización interprofesional.

INLAC, como organización interprofesional agroalimentaria, ha de ser respetuosa con la libre competencia. La Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, exi-

³³ Orden AAA/2247/2015, de 21 de octubre, por la que se extiende el acuerdo de la Organización Interprofesional Láctea, al conjunto del sector, y se fija la aportación económica obligatoria, para realizar actividades de promoción y mejora de la imagen de la leche y los productos lácteos, fomentar la transparencia en la cadena láctea, contribuir a la estabilidad sectorial e impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica en el sector lácteo, durante las campañas 2015/2016, 2016/2017 y 2017/2018 (BOE núm. 258, 28/10/2015).

³⁴ Orden APA/1397/2018, de 14 de diciembre, por la que se extiende el acuerdo de la Organización Interprofesional Láctea, al conjunto del sector y se fija la aportación económica obligatoria, para realizar actividades de comunicación y promoción de la leche y los productos lácteos, fomentar la transparencia en la cadena láctea, contribuir a la vertebración sectorial e impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica en el sector lácteo, durante un período de cuatro años (BOE núm. 311, 26/12/2018).

³⁵ Resolución de 3 de abril de 2019, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios (BOE núm. 88, 12/04/2019), y con producción de efectos desde la fecha de su publicación en el BOE (12/04/2019) hasta el 31 de diciembre de 2021, si bien se contempla la posibilidad de prórroga.

ge que el funcionamiento y acuerdos de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias respete las normas reguladoras de la competencia, tanto comunitarias como nacionales (art. 7.1; también exp. mot. IV, párr. I); particularmente los acuerdos que sean objeto de extensión a todo un sector alimentario (cfr. art. 8.4). Asimismo indica como finalidades de estas organizaciones, entre otras, la elaboración de contratos tipo agroalimentarios compatibles con la normativa de competencia nacional y comunitaria, así como procurar la regulación de la oferta también con respeto de esa misma normativa [art. 3.i) y j)]. Finalmente, la comisión de una infracción contra la libre competencia por parte de una organización interprofesional agroalimentaria podrá dar lugar, además de la sanción impuesta por la autoridad de la competencia, a la suspensión temporal o retirada definitiva del reconocimiento otorgado por el Ministerio competente en materia de agricultura, pesca y alimentación cuando la infracción suponga un menoscabo o lesión de las finalidades previstas en el artículo 3 de la Ley³⁶.

En concreto, el artículo 28 del Real Decreto 95/2019 prohíbe a INLAC alcanzar acuerdos, decisiones o prácticas concertadas que:

- a) Puedan entrañar cualquier forma de compartimentación de mercados.
- b) Puedan afectar el correcto funcionamiento de la organización de mercados.
- c) Puedan producir distorsiones de la competencia, sin que sean imprescindibles para la consecución de objetivos de la Política Agraria Común.
- d) Supongan la fijación de precios o cuotas.
- e) Puedan crear discriminación o eliminar la competencia en relación de una proporción importante de los productos de que se trate».

Todas ellas, salvo la cuarta, son de contenido muy amplio, y no aportan novedad sustancial con respecto de lo establecido para todos los sectores económicos en los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

³⁶ NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., «Competencia y contractualización en la cadena agroalimentaria...», cit., pp. 154-161, se muestra muy crítico con la implementación de la libre competencia en el sector lácteo y con que ello vaya a ser la panacea que resuelva los problemas estructurales del sector. En cambio, CAZORLA GONZÁLEZ, M^aJ., «Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 62, enero-junio 2013, pp. 27-31, ve positiva la aplicación del Derecho de la competencia al sector agrario, siguiendo posición de la (hoy) Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. Sobre esta temática puede verse LAMO DE ESPINOSA ROCAMORA, P., *La defensa de la competencia en la legislación de la Unión Europea y en España y su aplicación en el sector agroalimentario*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2010.

IX. PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LA NOTIFICACIÓN DE CONTRATOS CELEBRADOS Y ENTREGAS DE LECHE REALIZADAS

Junto con la formalización de los contratos y la concentración de la oferta, existe otra medida destinada, aunque de modo mediato, a la protección del productor, que es la obligación del primer comprador de declarar a la Administración las compras de leche cruda efectuadas, así como la del productor de declarar las ventas de leche cruda, o productos transformados en su explotación, efectuadas directamente al consumidor. De este modo, con estos dos tipos de declaración la Administración conoce realmente y de modo directo el mercado de la leche, para lo cual se establece un sistema unificado de información. En realidad se confía el éxito de la protección del productor lácteo a la función de policía de la Administración pública, que ha de vigilar muy de cerca las actividades del mercado de la leche.

La obligación de declarar las entregas de leche realizadas se halla regulada en el Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra; y ha sido extendida a los fabricantes de leche líquida envasada de vaca por el Real Decreto 153/2016, de 15 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los fabricantes de leche líquida envasada de vaca.

El Real Decreto 319/2015, ya citado, crea el «*Sistema unificado de información del sector lácteo (INFOLAC)*», que es un registro administrativo, expresado formalmente como base de datos electrónica, en el cual se contiene información (sería un registro «*declarativo*», no «*constitutivo*») sobre personas y contratos: sobre personas (empresarios), ya que han de inscribirse todos los primeros compradores que operan en el sector lácteo en España; sobre contratos, tanto de leche cruda como leche líquida, porque han de comunicarse los celebrados entre productores y primeros compradores de leche cruda, con indicación del volumen de leche producida y vendida directamente por los ganaderos en su explotación, o empleada para la elaboración de productos lácteos de vaca, oveja y cabra en su misma explotación; y también han de comunicarse los de leche líquida envasada de vaca (a que se refiere el Real Decreto 153/2016, de 15 de abril, citado, el cual crea el «*Sistema de Información de Fabricantes de Leche Líquida Envasada de Vaca*» y lo integra en INFOLAC), ya que se ha de comunicar el volumen de leche envasada comercializada.

El Real Decreto 95/2019 establece una obligación de declarar, integrada por el sujeto pasivo, el objeto de la declaración y la sanción por incumplimiento. Estamos en presencia de una obligación legal, de derecho público,

exigible por la Administración competente, estatal o autonómica, y sujeta a sanción administrativa por incumplimiento.

Es una obligación cuya finalidad es proporcionar conocimiento de la leche cruda (y líquida) producida y comercializada en España. Indirectamente permite conocer los contratos celebrados y acceder a su contenido, con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre contratación láctea. También va a permitir detectar conductas abusivas de las que puedan ser víctima los productores de leche.

En realidad estamos en presencia de dos obligaciones, que deben tratarse conjuntamente puesto que ambas tienen como finalidad la señalada en el párrafo anterior. Por una parte, está la obligación de los primeros compradores de leche cruda de vaca, oveja o cabra en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, de OCM única, de declarar el volumen de leche cruda adquirido por cada uno de ellos. En segundo lugar está la obligación de los productores de leche cruda y productos lácteos de vaca, oveja y cabra en España que destinen directamente al consumidor toda o parte de su producción o elaboren productos lácteos en la explotación. El primer tipo de declaración tiene por objeto la compra mensual de leche, y se efectuará en los veinte primeros días siguientes a cada mes al que se refiera la declaración, de modo que si en un mes no se ha adquirido ningún volumen de leche se efectuará asimismo la declaración consignando el valor «0». Análoga previsión afecta a los fabricantes de leche líquida envasada de vaca. El segundo tipo de declaración es de carácter anual, y se realizará en los veinte primeros días del mes de enero del año siguiente.

La segunda obligación a la que nos hemos referido anteriormente, también regulada en el Real Decreto 319/2015, ya citado, es la que tiene por objeto comunicar a la Administración los contratos formalizados entre primeros compradores y productores, a fin de ser inscritos en INFOLAC. La obligación de comunicar recae sobre el primer comprador, para lo cual dispone de un máximo de siete días hábiles a contar desde la fecha de inicio de vigencia del contrato (art. 10.1 RD 95/2019, sustituto del art. 16.1 RD 1362/2012). Esta obligación no comprende el suministro de una copia del contrato a la Administración (salvo, quizá, en el caso de que el primer comprador sea una persona física —art.10.5—, supuesto inhabitual) sino tan solo obliga a comunicar la celebración del contrato y los datos fundamentales sobre calidad y cantidad de leche contratada, y precio a pagar, con arreglo al modelo establecido por el Ministerio para el envío de datos (art. 10.4 RD 95/2019). La comunicación del contrato celebrado, mediante el suministro de una copia, permitiría examinar la totalidad de su contenido, a fin de poder conocer la posible existencia de prácticas comerciales desleales, perseguibles por la Administración pública.

X. BIBLIOGRAFÍA

- AMAT LLOMBART, P., «El régimen jurídico del sector lechero español en la evolución de la PAC y frente al nuevo marco normativo de la UE: del control de la producción mediante cuota láctea a la liberalización del sector», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 63, julio-diciembre 2013, pp. 7-48.
- AMAT LLOMBART, E.; CABALLERO LOZANO, J.M^a, y MUÑIZ ESPADA, E., «Premisas para la renovación y simplificación del Derecho agrario español», en *Studi in onore di Luigi Costato*, Volume Primo, *Diritto Agrario e Agroambientale*, Manservisi, S. (coord.), Ed. Jovene, Napoli, 2014, pp. 63-88.
- CABALLERO LOZANO, J.M^a, «La empresa agraria. El empresario agrario: concepto y tipología», en *Tratado de Derecho Agrario*, Muñiz Espada, E., y Amat Llombart, P. (dirs.), Ed. Wolters Kluwer (La Ley), Las Rozas (Madrid), 2017, pp. 105-156.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M^aJ., «Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 62, enero-junio 2013, pp. 9-31.
- DE CASTRO, y BRAVO, F., *El negocio jurídico*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1967.
- DE LA CUESTA SÁENZ, J.M^a, y CABALLERO LOZANO, J.M^a, *Código del Sector de Productos Lácteos*, Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2019.
- DOMÉNECH MARTÍNEZ, G., «Las organizaciones interprofesionales en las disposiciones normativas españolas y la contratación de productos agroalimentarios», en *Tratado de Derecho Agrario*, Muñiz Espada, E., y Amat Llombart, P. (dirs.), Ed. Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2017, pp. 383-441.
- LAMO DE ESPINOSA ROCAMORA, P., *La defensa de la competencia en la legislación de la Unión Europea y en España y su aplicación en el sector agroalimentario*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2009.
- MUÑIZ ESPADA, E., *Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro mercantil y la actividad agraria*, Madrid, 2020.
- NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., «Competencia y contractualización en la cadena agroalimentaria. Particular referencia al sector lácteo», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 63, julio-diciembre 2013, pp. 141-176.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., «Las relaciones contractuales en la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria», en *Temas actuales de derecho agrario y agroalimentario*, Doménech Martínez, G.; González Botija, F.; y Millán Salas, F. (edits.), Ed. Universitat Politècnica de València, Valencia, 2016, pp. 1-13.

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
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, PABLO AMAT LLOMBART Y JUAN MANUEL LÓPEZ TORRES	11
DEFINICIÓN Y ELENCO DE PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES, MIGUEL ÁNGEL ADAME MARTÍNEZ	39
NORMATIVA GENERAL Y TEORÍA GENERAL DEL CONTRATO. EQUILIBRIO CONTRACTUAL, MANUEL RIVERA FERNÁNDEZ.....	89
¿SE REGULA EN LA DIRECTIVA (UE) 2019/633 UNA SITUACIÓN DE ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE?, EMILIO VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS	103
LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LOS LITIGIOS PROVOCADOS POR LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES EN LA CADENA DE SUMINISTRO AGRÍCOLA Y ALIMENTARIO. LA SOLUCIÓN MEDIADA EX ART. 7 DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/633, ASUNCIÓN MARÍN VELARDE.....	129
EL <i>SOFT LAW</i> EN LA LUCHA CONTRA LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES EN LA CADENA ALIMENTARIA, TERESA RODRÍGUEZ CACHÓN.....	167
EJECUCIÓN, CONTROL Y SANCIONES, JOSÉ MARÍA DE LA CUESTA SÁENZ.	209

¿UNA CADENA DE SUMINISTRO AGRÍCOLA Y ALIMENTARIO MÁS EQUILIBRADA? LA DIRECTIVA (UE) 2019/633, 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. ESPECIFICIDAD DEL SECTOR VITIVINÍCOLA, ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ	229
LA PROTECCIÓN DEL CONTRATANTE DÉBIL: EL CASO DEL GANADERO EN EL SUMINISTRO DE LECHE CRUDA, JOSÉ MARÍA CABALLERO LOZANO	261
LA CAPACIDAD NEGOCIADORA DE LAS OPFH EN LA COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN BAJO LA NORMATIVA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA TRAS LA DIRECTIVA DE PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES, MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ Y MARÍA DEL MAR BARDERA BALDRICH	305
MEDIDAS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL RD-LEY 5/2020, SU POSIBLE INCIDENCIA EN LA CADENA DE VALOR AGROALIMENTARIA, NOEMÍ SERRANO ARGÜELLO	335