



Apuntes

# Poniéndole puertas al campo: Notas sobre la reforma de la ley de la cadena alimentaria

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2024/08  
**Febrero de 2024**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

**Poniéndole puertas al campo:  
Notas sobre la reforma de la ley de la cadena alimentaria**

**Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)  
Febrero de 2024**

**Resumen**

En esta nota se repasa brevemente la evolución y contenido actual de la ley de la cadena alimentaria, con especial atención a las nuevas disposiciones que prohíben las ventas a pérdidas y a sus implicaciones prácticas. Se argumenta que es muy improbable que tales cláusulas se puedan aplicar de forma efectiva, que si se consiguiera hacerlo habría consecuencias negativas a medio y largo plazo para la eficiencia del sector, y que la única forma posible de implementar algo parecido a lo que busca la ley es mediante el establecimiento de suelos de precios a la vieja usanza, que sólo podrían sostenerse mediante la compra pública de los correspondientes excedentes. La conclusión es que no parece que este aspecto de la reciente reforma de la ley haya abierto una vía novedosa o prometedora para mitigar los problemas del sector, o que su reforzamiento sea aconsejable.

## **1. Introducción**

El campo español atraviesa una situación complicada. Los costes de producción han crecido rápidamente durante los últimos años como resultado de diversos factores que incluyen la sequía y el encarecimiento de distintos inputs (desde el trabajo a la energía y los fertilizantes), pero también de las mayores exigencias ambientales, fitosanitarias y burocráticas impuestas por la UE. Su subida, junto con la competencia de las importaciones procedentes de terceros países con menores costes laborales y estándares de producción menos exigentes, amenaza la continuidad de un número creciente de pequeñas explotaciones agropecuarias en España y buena parte de Europa, alimentando un creciente malestar entre los afectados que se traduce en ocasiones en movilizaciones y protestas muy visibles. Para paliar los problemas del sector, la UE y los gobiernos nacionales han establecido diversos tipos de ayudas y han introducido cambios legislativos que buscan proteger a los operadores más débiles, especialmente los pequeños productores primarios, de posibles abusos por parte de grandes empresas agroalimentarias y de distribución, aumentando así la rentabilidad de sus explotaciones y facilitando su continuidad.

España fue uno de los primeros países en introducir legislación de este tipo con la aprobación en 2013 de la llamada ley de la cadena alimentaria. En años recientes, esta norma se ha reformado en varias ocasiones con la intención de reforzar la protección que ofrece a los pequeños agricultores y ganaderos. Entre los cambios introducidos en el texto destaca una disposición que ofrece una solución un tanto peculiar a los problemas de rentabilidad del sector primario: prohibir las pérdidas, exigiendo por ley que los precios cubran como mínimo los costes de producción a lo largo de toda la cadena alimentaria.

En el resto de esta nota se repasa brevemente la evolución y contenido actual de la ley de la cadena alimentaria, con especial atención a las nuevas disposiciones que prohíben las ventas a pérdidas y a sus implicaciones prácticas. Argumentaré que es muy improbable que tales cláusulas se puedan aplicar de forma efectiva, que si se consiguiera hacerlo habría consecuencias negativas a medio y largo plazo para la eficiencia del sector y que la única forma posible de implementar algo parecido a lo que busca la ley es mediante el establecimiento de suelos de precios a la vieja usanza, que sólo podrían sostenerse mediante la compra pública de los correspondientes excedentes (junto con aranceles y otras restricciones a la entrada de productos agrícolas en la UE). No parece, por tanto, que este aspecto de la reciente reforma de la ley haya abierto una vía novedosa o prometedora para mitigar los problemas del sector, o que su reforzamiento sea aconsejable.

## **2. La ley de la cadena alimentaria**

La versión original de la norma que nos ocupa fue aprobada como Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOE, 2013, texto original). La norma tenía como objetivo proclamado el de “mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria” con el fin, entre otros, de “garantizar una competencia justa, leal y efectiva.” En su preámbulo se destacaba que el sector agroalimentario está integrado por operadores de muy diferentes tamaños, desde pequeños agricultores y ganaderos autónomos hasta grandes empresas agroalimentarias o de distribución, lo que genera

importantes asimetrías en términos de poder de negociación. La ley buscaba evitar posibles abusos de ese poder, protegiendo a los operadores más débiles, especialmente los productores primarios.

Con este fin, el texto obliga a formalizar por escrito los contratos entre los operadores de la cadena alimentaria, con excepciones para transacciones de menor cuantía y pago al contado o subastas, y regula el contenido mínimo de tales contratos, que ha de incluir el precio, los posibles descuentos y las condiciones de pago y entrega. Si el precio es variable, su valor deberá especificarse en función de factores objetivos, verificables y no manipulables. La norma prohíbe ciertas prácticas comerciales consideradas abusivas, incluyendo las modificaciones unilaterales de las condiciones contractuales y la exigencia a posteriori de pagos adicionales por encima del precio pactado, y mandata al Ministerio de Agricultura y Alimentación (MAA) y a los representantes del sector a acordar un Código de Buenas Prácticas en la contratación alimentaria. Finalmente, se crean el Observatorio de la Cadena Alimentaria y la Agencia de Información y Control Alimentario, ambos adscritos al MAA. El Observatorio es un órgano colegiado en el que participarán las organizaciones más representativas del sector y las asociaciones de consumidores que se dedicará al seguimiento y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos. La Agencia es el organismo autónomo administrativo encargado, entre otras cosas, de controlar el cumplimiento de la ley de la cadena, incluyendo la comprobación de las denuncias que se presenten y el inicio e instrucción de procedimientos sancionadores.

La norma original se reformó en 2020 a través del Real Decreto-ley 5/2020 (BOE, 2020a) que, tras tramitarse como proyecto de ley, se aprobó finalmente como Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (BOE, 2020b), incluida retroactivamente como hito de reforma en el componente 3 del Plan de Recuperación. De acuerdo con su preámbulo, el Decreto se dicta en “una situación de crisis sin precedentes del sector agrario que obliga a los poderes públicos a intervenir de manera urgente...[para] evitar el abandono de las explotaciones agrarias” mediante la mejora de su rentabilidad. Con ese fin, se incorpora a la ley de la cadena alimentaria una novedad fundamental y, a mi entender, muy problemática: la exigencia de que los precios pagados por cada eslabón de la cadena cubran al menos los costes de producción del eslabón anterior para así evitar “la destrucción de valor.” Esta disposición, que a menudo se describe como la *prohibición de ventas a pérdidas*, se mantiene con algunos retoques en la versión actualmente en vigor de la ley de la cadena alimentaria, tras su última reforma a través de la ley 16/2021 (BOE, 2021). Esta última norma, por otra parte, también crea un registro específico en el que deberán inscribirse los contratos alimentarios y sus modificaciones e incluye la trasposición de una directiva europea sobre prácticas comerciales desleales en el sector alimentario (PE&CUE, 2019) que amplía el catálogo de prácticas consideradas abusivas (pero no contiene nada parecido a la garantía de recuperación de costes de la nueva ley española).

El Recuadro 1 reproduce literalmente las principales disposiciones de la ley que buscan evitar la “destrucción de valor” en la cadena alimentaria. El artículo 9 exige que los precios pagados a los productores primarios cubran al menos sus costes totales, incluyendo amortizaciones e intereses, así como el coste de la mano de obra contratada o aportada por el propio productor y su familia. El artículo 12ter, por su parte, extiende esta disposición a toda la cadena

alimentaria, exigiendo que el precio pagado por cada eslabón cubra los costes incurridos por su antecesor.

### **Recuadro 1: Disposiciones más problemáticas de la Ley de la cadena alimentaria**

---

#### **Artículo 9. Condiciones contractuales.**

1. Los contratos alimentarios regulados en este Capítulo, contendrán como mínimo los siguientes extremos:

...

c) Precio del contrato alimentario, con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables...

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

La determinación del coste efectivo habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción comercializada para la totalidad o parte del ciclo económico o productivo, que se imputará en la forma en que el proveedor considere que mejor se ajusta a la calidad y características de los productos objeto de cada contrato.

...

3. Serán nulas las cláusulas y estipulaciones que incumplan lo señalado en el artículo 9.1.c), por lo que sin perjuicio de las sanciones administrativas que procedan, el productor primario podrá exigir resarcimiento por daños y perjuicios en sede judicial

#### **Artículo 12 ter. Destrucción de valor en la cadena.**

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

---

- Nota: versión consolidada de la Ley actualmente en vigor, con la redacción dada en la Ley 16/2021.

### **3. Una norma poco clara, difícil de aplicar y de dudosos efectos**

La situación descrita en el artículo 12ter de la actual ley de la cadena alimentaria, en la que los precios pagados en cada estadio de producción cubren los costes del estadio anterior, es, sin duda, la situación normal a la que tiende casi todo sector productivo a medio o largo plazo, pues aquellos operadores que no puedan cubrir sus costes de forma recurrente acabarán teniendo que cerrar. Sin embargo, tratar de imponer que esta condición se cumpla siempre y en cada transacción interferiría gravemente con la lógica del mercado, anulando su mecanismo natural de selección. La norma, además, es poco clara sobre cómo exactamente han de calcularse los costes a cubrir y no especifica cómo debería alcanzarse el resultado deseado, limitándose en la práctica a expresar un piadoso deseo de casi imposible cumplimiento en ausencia de medidas adicionales. Cabría decir que estamos ante un intento poco pensado de ponerle puertas al campo.

### *¿Qué costes han de cubrirse?*

Aunque la intención general de las disposiciones recogidas en el Recuadro 1 es intuitivamente clara, su redacción plantea algunas dudas cuando se intenta descender al detalle. La primera de ellas tiene que ver con la definición exacta de los costes que han de cubrirse en los contratos alimentarios. La literalidad del texto (“el coste de producción ... en que efectivamente haya incurrido ... [cada] operador”) apunta a que el legislador se refiere a los costes realmente incurridos por cada operador particular en la producción de los bienes ligados a cada contrato concreto. Una interpretación alternativa, aunque quizás algo forzada a la vista del texto, sería que los precios han de permitir recuperar al menos los costes medios del sector, o los de un productor tipo (¿de qué tamaño?) que opere de una forma eficiente.

Un folleto divulgativo preparado por el Ministerio de Agricultura (MAPA, 2022) para informar al sector sobre cómo ha de aplicarse la ley de la cadena alimentaria indica explícitamente que ambas opciones son válidas, lo que permitiría en principio a cada operador optar por la interpretación que más le convenga en cada transacción. Según este texto, que advierte explícitamente que “carece de valor jurídico”,

El productor puede basarse en el cálculo analítico de sus propios costes, los costes de su explotación, o tener en cuenta, por ejemplo, la información que facilitan las administraciones respecto a los costes de producción en los sectores más representativos o los que facilitan las organizaciones profesionales o sectoriales. (p. 4)

Así pues, los costes medios unitarios de producción de cada producto (¿en el conjunto del sector a escala nacional, con datos agregados del último año disponible?) determinarían un precio mínimo de partida que se ajustaría al alza para acomodar a cualquier operador con costes superiores a la media – y posiblemente a la baja para los más eficientes, si esto les pudiera interesar en algún momento.

### *Un nuevo derecho muy problemático*

Sin forzar demasiado el lenguaje, se podría decir que la reciente reforma de la ley de la cadena alimentaria busca instaurar un nuevo derecho para los operadores del sector, el de recuperar sus costes o vender su producción sin pérdidas. Vistas así las cosas, surgen inmediatamente tres preguntas. La primera es ¿por qué sólo para ellos? ¿Qué les hace distintos a estos efectos del dueño del bar de la esquina o de cualquier otro negocio? A mí no se me ocurre nada. La segunda es si se trata de una buena idea o no, y tiendo a pensar que no. Garantizar la supervivencia financiera de cualquier operador económico con independencia de su nivel de eficiencia supone eliminar un mecanismo importante de incentivos y de selección natural por el mercado que juega un papel esencial en el progreso económico y el avance de la productividad. Renunciar a él sería socialmente muy costoso.

Por último, está la cuestión de si lo que pretende hacer la ley es siquiera factible. El derecho a vender sin pérdidas sólo existirá efectivamente si alguien tiene la obligación de comprar esa producción a un precio suficiente, pero tratar de imponer tal obligación a agentes privados sería seguramente contrario a derecho en la UE. En una economía de mercado con libertad de contratación, como la nuestra, no es posible obligar a los compradores de productos alimentarios a contratar con los productores menos eficientes pagando precios superiores a los de mercado para así cubrir los costes de estos últimos. Por otra parte, esos mismos productores tendrían todos los incentivos para no insistir en la recuperación completa de sus elevados costes

con el fin de no perder la venta, lo que aumentaría aún más sus pérdidas. No es sorprendente, por tanto, que la ley se incumpla con frecuencia, como han denunciado muchos agricultores descontentos en los medios de comunicación a raíz de las recientes protestas. Reforzar los controles o aumentar las sanciones, como ahora piden ciertas organizaciones agrarias y el Gobierno parece haber aceptado, no cambiaría la situación.

### ***De vuelta a los suelos de precios tradicionales y a los trade-offs de siempre***

La única forma posible, aunque no necesariamente deseable, de avanzar en la dirección que pretende la reforma de la ley de la cadena es que el sector público asuma el papel de comprador de último recurso para garantizar el derecho de los productores alimentarios a vender a un precio determinado. Hacerle un traje a medida a cada productor sería complicado, pero si renunciamos a la individualización de los precios, el derecho a la recuperación de unos costes “razonables” podría implementarse, si la normativa europea lo permite,<sup>1</sup> mediante la fijación de suelos de precios en el sentido tradicional del término para los productos alimentarios. Esta forma de llevar a la práctica las nuevas cláusulas de la ley de la cadena, por tanto, comportaría la generalización de las medidas de intervención de los mercados agrícolas que, con buen criterio, han ido perdiendo peso en las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común (PAC) en beneficio de las ayudas directas a las rentas agrarias y de los pagos ligados al cumplimiento de ciertas obligaciones y estándares medioambientales o fitosanitarios.

Los niveles mínimos de los precios agrarios podrían referenciarse a los costes medios de producción de cada producto, pero también podrían fijarse a niveles más elevados si se considera necesario un mayor nivel de apoyo al sector alimentario doméstico. Llegados a este punto, estamos de vuelta en el familiar terreno de la discusión sobre los pros y los contras de las subvenciones agrarias tradicionales. Fijar precios mínimos generosos para proteger la producción doméstica podría tener sentido en la medida en que nos permita ganar seguridad y autonomía en un mundo cada vez más complicado y peligroso. Pero subir los precios garantizados también incrementa los costes que recaen sobre otros colectivos. Entre ellos están los consumidores, que tendrán que pagar más caros los alimentos, los contribuyentes, que deberán financiar la compra y almacenamiento de mayores excedentes agrarios, y ciertos países de renta inferior a la nuestra a los que supuestamente queremos ayudar a desarrollarse, pero luego privamos de la posibilidad de explotar su ventaja comparativa en productos agropecuarios para hacerlo.

El problema sigue siendo el de siempre: encontrar un equilibrio razonable entre los distintos intereses y objetivos en conflicto, pero la reforma de la ley de la cadena alimentaria que hemos discutido en esta nota ni lo resuelve ni nos da mejores herramientas para afrontarlo. Más que buscar formas de reforzar los mecanismos de control y sanción de la ley para facilitar su implementación con la esperanza de que esto proporcione una solución indolora (para la Hacienda pública) a los problemas del sector, convendría reflexionar sobre los *trade-offs* que acabamos de repasar y sobre la mejor forma de abordarlos con los instrumentos habituales de la política agraria. Sería deseable, finalmente, que la discusión y las posibles soluciones se planteen a nivel europeo y no nacional, salvo que queramos acabar con la PAC.

---

<sup>1</sup> Lo que no está nada claro, pues los suelos nacionales podrían entrar en conflicto con las normas sobre ayudas de estado o, dependiendo de cómo se apliquen, suponer discriminación contra los productores de otros estados miembros de la UE y, en cualquier caso, invadirían el terreno de la PAC.

## Referencias

BOE (2024). Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Texto consolidado, última modificación a través de la Ley 16/2021, de 14 de diciembre. (Nota, la web permite consultar las sucesivas versiones del texto).

<https://www.boe.es/eli/es/l/2013/08/02/12/con>.

BOE (2021). Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/14/16>

BOE (2020a). Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/02/25/5>

BOE (2020b). Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2020/12/16/8/con>

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA, 2022). Nota divulgativa. 10 preguntas y respuestas en relación con la aplicación de la ley de la cadena a los productores primarios.

[https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/cadena-alimentaria/ldcnotadivulgativaproductoresprimarios\\_tcm30-614136.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/cadena-alimentaria/ldcnotadivulgativaproductoresprimarios_tcm30-614136.pdf)

Parlamento Europeo y Consejo de la UE (PE&CUE, 2019). 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.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2019-80665>