

# Derecho contractual y derecho sancionador aplicables en la reforma de la ley de la cadena alimentaria

## Ángel Carrasco Perera

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha  
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

---

*La ley española de la cadena alimentaria (Ley 12/2013) será modificada prontamente para, entre otros extremos, transponer la Directiva (UE) 2019/633.*

### 1. «Ley de policía»

Después de establecer la lista de conductas «negras» y «grises» prohibidas en la contratación entre proveedores y compradores a lo largo de la cadena de valor de la distribución de productos agrícolas y agroalimentarios, el artículo 3.4 de la Directiva 2019/633 prescribe lo siguiente: «Los Estados miembros se asegurarán de que las prohibiciones establecidas en los apartados 1 y 2 constituyan leyes de policía aplicables a cualquier situación que entre en su ámbito de aplicación, cualquiera que sea la normativa aplicable al contrato de suministro entre las partes». El artículo 14 bis del Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOCG, Congreso, 13 de noviembre del 2020), reproduce en la práctica y, en pequeña medida, expande la lista de conductas prohibidas por la directiva.

Nuestra norma de Derecho interterritorial o transfronterizo es bastante más compleja que la directiva. Repárese en que el artículo 3.4 de la directiva contiene sólo un apéndice al artículo 9 del Convenio de Roma I. Viene a decir que las normas materiales (prohibitivas) contenidas en la transposición nacional de la Directiva 2019/633 serán normas de policía. Básicamente esto significa tan sólo que *cuando el juez nacional civil conozca del asunto*, deberá aplicar las

*Advertencia legal:* Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

*N. de la C.:* En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

normas materiales de la ley (española), aunque el Derecho *civil o comercial* aplicable al contrato sea otro distinto.

## 2. Derecho contractual transfronterizo aplicable en el proyecto de reforma

La ley española no puede modificar las reglas del Reglamento Roma I ni tampoco la Directiva 2019/633 ha introducido reglas especiales relativas a la ley aplicable a los contratos de la cadena alimentaria, salvo lo ya expuesto. En consecuencia, el proyecto de ley / (PL) no debería determinar cuál es la ley aplicable a los contratos alimentarios transfronterizos. Salvo que las partes hayan hecho uso del derecho de elección de la ley aplicable, ordinariamente la ley aplicable al contrato sería la ley del Estado de domicilio o residencia del vendedor, a tenor de lo que prescribe el artículo 4, apartados 1a y 2 del Reglamento Roma I. Puede ser una ley de jurisdicción no perteneciente a la Unión Europea.

El artículo 2.1 II del proyecto de ley contiene una norma sorpresiva. Según lo que dispone, la ley española se aplicará a las relaciones comerciales entre cualesquiera operadores que intervengan en la cadena alimentaria «cuando uno esté establecido en España y el otro en un Estado miembro, cuando no resulte aplicable la legislación de otro Estado miembro». Es notorio que la ley española de la cadena alimentaria no se aplicará, a pesar del precepto, si las dos partes intracomunitarias han elegido la ley de un tercer Estado que no sea la ley de un Estado miembro. Tampoco tiene sentido —ni es posible—, por razones de jerarquía normativa, que la ley española de la cadena alimentaria sea aplicable (salvo elección convencional por las partes) cuando la parte española es la compradora y la vendedora está situada en un Estado fuera de la Unión Europea porque el Reglamento Roma I se aplicará incondicionalmente —sean o no las partes, ambas, empresas comunitarias— y la ley del comprador español no es la que tiene «vínculos más estrechos» con el contrato ni es la ley de la parte que lleva a cabo la «prestación característica».

También conculca los artículos 3 y 4 del Reglamento Roma I lo que se dispone en el siguiente párrafo del proyecto de ley («Cuando uno de los operadores esté establecido en España y el otro no, deberá indicarse expresamente en el contrato a qué legislación se sujeta la relación comercial»). La forma de determinar convencionalmente la ley aplicable está prescrita con detalle por la norma comunitaria, que el precepto español no puede redundar ni alterar. Y, si la *lex causae* está determinada residualmente por alguno de los criterios del artículo 4 del reglamento y el resultado de ello es la no aplicación de la ley española, la ley así determinada regirá, aunque no se haga la mención expresa que quiere el proyecto de ley.

## 3. Leyes de policía y leyes sectoriales administrativas

Me centraré ahora en la parte final de este precepto 2.1 del proyecto de ley, en la medida en que pretende ser la transposición del artículo 3.4 de la norma europea. *Sin importar la ley (contractual) aplicable*, si una parte del contrato está establecida en España y la otra en un Estado *no miembro* de la Unión Europea, *resultarán siempre de aplicación las*

*prohibiciones contenidas en esta ley en el correspondiente régimen sancionador establecido en el título V.*

Supongamos para lo que sigue que la ley española no es la aplicable al contrato, pero que una instancia judicial o administrativa española está conociendo de la controversia a efectos de reprimir una infracción administrativa o de resolver una controversia civil por sentencia. Es en buena medida razonable que nuestras normas de protección («prohibiciones») no oficien como normas de policía cuando se aplique otro Derecho de la Unión, que será Derecho necesariamente armonizado a partir del 2021. Por tanto, sólo se aplicará el artículo 14 bis (y, en la medida en que rijan, los artículos 12 a 14 de la Ley 12/2013) cuando resulte aplicable al contrato una ley de Estado no miembro, siempre que el juez español esté conociendo de la disputa.

El asunto puede tener importancia porque la normativa española es más restrictiva que la directiva. Pienso especialmente en el artículo 12 ter (no modificado por el proyecto de ley), que prohíbe la ruptura de la cadena de valor en contratos alimentarios. Es cosa singular que una norma de este tipo (que seguramente no llegará a estar armonizada en el seno de la Unión Europea) no se aplique como ley de policía a contratos sujetos a una distinta ley civil de la Unión, pero que sí se aplique como supuesto de hecho de una infracción administrativa producida por contrato sujeto a una normativa europea.

Es notorio que la aplicación del Derecho nacional administrativo sancionador no depende de que se trate de una «ley de policía» del artículo 9 del Reglamento Roma I ni tiene nada que ver con ello. Sólo puede ser una ley de policía la que está llamada a ser aplicada por un juez civil. Cuando una autoridad administrativa aplica su propio Derecho público, está más allá del Reglamento Roma I.

Es falso el predicado de la ley de que, cuando una parte esté establecida en España y otra fuera de la Unión Europea, *siempre* resultarán aplicables las prohibiciones de ciertas conductas (básicamente, las del artículo 14 bis PL). Esto sólo ocurrirá cuando la instancia que aplica el Derecho sea española. La jurisdicción civil extranjera no está sujeta a la aplicación de estas normas, salvo que el Derecho español fuera el aplicable en aquella jurisdicción. El juez español no puede siquiera controlar por vía de *exequatur* que el juez extranjero haya aplicado el artículo 14 bis del proyecto de ley. Lo mismo cabe decir del Derecho sancionador de otras jurisdicciones.

Pero también es incorrecto proponer que estas prohibiciones y el correspondiente Derecho sancionador no se aplicarán cuando la otra jurisdicción relevante se encuentre en la Unión Europea. El juez civil español que conoce la controversia sujeta a la ley extranjera no deberá aplicar el artículo 14 bis como ley de policía porque se supone que existe un contenido prohibitivo similar en la *lex causae* armonizada. Pero el operador administrativo español no está sujeto a tales consideraciones.

El operador jurídico español competente para la aplicación del régimen de infracciones y sanciones (título V) es competente siempre para aplicar este Derecho sancionador, con independencia de si la empresa objeto de la sanción está domiciliada dentro o fuera de la Unión Europea ni de si se aplica un Derecho privado interno o externo a la Unión Europea. No importa si la ley material aplicable es la española. No importa siquiera que las prohibiciones del artículo 14 bis no pudieran aplicarse porque el Derecho contractual aplicable es otro Derecho de la Unión Europea que a lo mejor no es tan extenso como el artículo 14 bis en el listado de prohibiciones. No importa si la controversia está siendo conocida por un juez civil español ni si existe competencia judicial internacional civil en favor de la jurisdicción española.

#### 4. El punto de conexión del Derecho administrativo sancionador

El Derecho sancionador contenido en la ley española de transposición de la Directiva 2019/633 será aplicable siempre que *tenga lugar en España el punto de conexión* del que depende el ejercicio de la competencia pública por las autoridades administrativas españolas. Pero ¿cuál es el punto de conexión del Derecho administrativo español contenido en la ley de la cadena alimentaria?

Es extremadamente curioso que ni la directiva ni la ley española contengan previsión al respecto. Más grave es que no se haga la más ligera mención de este problema en las leyes 39/2015 y 40/2025. Lo más parecido a una norma de esta clase sería el artículo 26 de la Ley 12/2013, que, completado con la adición que introduce el proyecto de ley, quedaría de esta forma:

1. Corresponde a la Administración General del Estado ejercer la potestad sancionadora prevista en esta ley en los supuestos siguientes:
  - a) Cuando las partes contratantes tengan sus respectivas sedes sociales principales en diferentes comunidades autónomas.
  - b) 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.
  - c) Cuando una de las partes del contrato alimentario no tenga su sede social principal en España...

Es notorio que el propósito del legislador es solucionar en este lugar el reparto de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, pero no la atribución de la competencia administrativa internacional. Con todo, resulta posible una transposición de contenido de dentro a afuera. La letra a) no interesa mayormente —porque las dos empresas tienen su sede en España y éste es sin duda un vínculo suficiente para fijar la competencia administrativa española—. El caso b) es de más enjundia. Dos opciones se nos abren: o bien se supone que las dos empresas tienen su sede en la misma comunidad, pero que se produzca afectación

nacional por la trazabilidad extracomunitaria del producto, y en este caso la regla no nos sirve para nuestro propósito porque el conflicto tampoco sería transfronterizo; o bien se supone que basta con esta trazabilidad nacional, con independencia de las sedes sociales, en cuyo caso las administraciones españolas serían competentes sin más en virtud del *efecto de trazabilidad nacional*. Con todo, la nueva letra c nos ilumina con respecto a que esta interpretación maximalista no puede ser la correcta; está diciendo, de forma indirecta, pero elocuente, que basta (pero que también *se requiere*) con que sólo una de las empresas concernidas en la cadena alimentaria tenga su sede en España.

En mi opinión, las administraciones españolas serán competentes internacionalmente cuando la sede social «principal» de *una* de las empresas concernidas esté situada en España (*cf.* art. 23.6b PL). Con todo, la competencia sólo se ejercerá en la práctica cuando esté situado en España el proveedor en origen, por razones obvias. Dado que las «prohibiciones» legales están referenciadas siempre a conductas en el seno o con origen en una relación contractual (o al menos bilateral), no podría servir de punto de conexión el genérico lugar de comisión del ilícito.

## 5. Las conductas prohibidas y los supuestos de infracción administrativa

Comparando la lista de conductas prohibidas del artículo 14 *bis* y las tipificaciones de infracciones administrativas del artículo 23, se confirma la existencia de una tendencial redundancia de tipos prohibitivos. Pero no existe una coincidencia plena. Destaca especialmente que las «prohibiciones grises» o condicionadas del artículo 14 *bis*, apartado 2, no han sido tipificadas como supuestos de infracción administrativa. Así, existen prohibiciones del artículo 14 *bis* que no están tipificadas como infracciones. La cuestión no es muy grave porque sólo indica que el ámbito del Derecho sancionador es menor que el del Derecho contractual aplicable, lo que favorece la seguridad jurídica en contratos transfronterizos. Pero es más grave que existan tipificaciones infractoras que no prevean conductas prohibidas como tales, sino supuestos de hecho que deberían pertenecer exclusivamente al estatuto jurídico del Derecho privado aplicable al contrato, como ocurre en las letras *b* y *c* del artículo 23.2, que no son «prácticas prohibidas». Especialmente preocupante es la infracción consistente en la «destrucción de la cadena de valor» a que se refiere el artículo 12 *ter*, que no tiene reflejo en la directiva y que constituye un imperativo sobre contenidos esenciales del contrato que pueden no ser reconocidos por la ley contractual aplicable entre las partes y, sin embargo, constituir una causa de sanción.

## 6. La doble tutela

Puesto que las condiciones de aplicación del Derecho contractual (español) y las del Derecho sancionador (español) difieren, se darán, y no excepcionalmente, situaciones contractuales «prohibidas» en las que el juicio de validez/nulidad civil se despache conforme a un Derecho no español y la «ponderación del tipo de infracción» la efectúe una autoridad española sin remisión al Derecho contractual (extranjero) subyacente y sin tener éste en consideración.