

Normas de fijación de precios en las legislaciones de cadena alimentaria europeas: el caso húngaro, lituano y español. A propósito de la STJ de 13 de noviembre de 2019¹ y la STJ de 11 de marzo de 2021

Pricing rules in European food chain legislation: the Hungarian, Lithuanian and Spanish cases. Regarding the CJEU of 13 November 2019 and the CJEU of 11 March 2021

PILAR TALAVERA CORDERO

Facultad de Derecho Universidad de Salamanca, Paseo Francisco Tomás y Valiente, s/n, 37007, Salamanca (España)

pilartalavera5@usal.es

ORCID : <https://orcid.org/0009-0005-2649-4234>

Recibido/Received: 01/03/24. Aceptado/Accepted: 01/04/24.

Cómo citar/How to cite: Talavera Cordero, Pilar, “Normas de fijación de precios en las legislaciones de cadena alimentaria europeas: el caso húngaro, lituano y español. A propósito de la STJ de 13 de noviembre de 2019 y la STJ de 11 de marzo de 2021”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 262 (2024): 167- 177.

DOI: <https://doi.org/10.24197/recep.262.2024.167-177>

Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](#).

Sumario: 1. El ejemplo de Hungría: STJ de 11 de marzo de 2021. 2. El ejemplo de Lituania: STJ de 13 de noviembre de 2019. 3. El ejemplo español: el artículo 12 ter.

Resumen: El objeto de este comentario es analizar dos sentencias del TJUE (STJ de 11 de marzo de 2021 y STJ de 13 de noviembre de 2019) las cuales versan sobre cuestiones prejudiciales suscitadas por disposiciones normativas incluidas en Leyes nacionales (de Hungría y Lituania) cuya finalidad es luchar contra las prácticas desleales en el seno de las operaciones de la cadena alimentaria, enjuiciando la adecuación de tales disposiciones con el ROCM.

Palabras clave: OCM; sector agrario; cadena alimentaria; precios; poder de negociación.

Abstract: The purpose of this commentary is to analyse two judgments of the CJEU (CJEU of 11 March 2021 and CJEU of 13 November 2019) which deal with questions referred for a preliminary

¹ ECLI:EU:C:2019:962

ruling on regulatory provisions contained in national laws (of Hungary and Lithuania) aimed at combating unfair practices in food chain operations, by assessing the compliance of such provisions with the RCOM.

Keywords: COM; agricultural sector; food chain; prices; bargaining power.

INTRODUCCIÓN

Desde los albores de la Unión Europea, en concreto tras la aprobación del Tratado de Roma, existieron dos fuerzas contradictorias: de un lado, la voluntad de crear unas normas de competencia que garantizaran la libertad de mercado y de otro, la de configurar una política agrícola común que ayudase a estabilizar los mercados, asegurar precios razonables para los consumidores y la seguridad alimentaria². Esto no implicaba, ni implica, que al derecho agrario no se apliquen las normas de la competencia, sino que existen supuestos legalmente establecidos que exceptúan de su cumplimiento al sector agrario.

Esta “excepción agraria”³ se plasma jurídicamente en el artículo 42 del TFUE, que establece que las normas de competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39. Estos objetivos son: incrementar la productividad, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de abastecimientos y asegurar al consumidor precios razonables. En cuanto al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, se está refiriendo a la Organización Común de los Mercados agrícolas (OCM), cuya regulación se encuentra en el ROCM⁴.

² ANDRIES, Alain y GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision historique», *Revue de l'Union Européene*, núm. 585 (2015), p. 85.

³ GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Cadena alimentaria y derecho de la competencia», *Distribución y consumo*, vol. 1, (2021), p. 35.

⁴ 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) no 922/72, (CEE) no 234/79, (CE) no 1037/2001 y (CE) no 1234/2007.

El motivo de esta peculiar excepción reside, ya desde su origen, e incluso diríamos que de forma más intensa en la actualidad, en las propias características del sector agrario. Estamos ante un sector afectado por un alto nivel de atomización, en el que mayoritariamente se integran empresas de pequeña dimensión de los productores, frente a la alta concentración de la industria de distribución-transformación, en la que las tres primeras empresas concentran más del 45% de las ventas. A lo que hay que sumar la rigidez de la demanda, la estacionalidad, la dispersión territorial y la gran vulnerabilidad, pues es fuertemente dependiente no solo de la meteorología y los desastres naturales, sino también por los conflictos geopolíticos. Estas características configuran al sector agrario como un sector altamente vulnerable y con un escaso poder de negociación, que requiere de una actuación inmediata de los poderes públicos⁵.

Habida cuenta de esta situación, la mayoría de los Estados miembros han aprobado normas encaminadas a luchar contra las prácticas de competencia desleal (que principalmente sufren los productores primarios) en la cadena alimentaria. La propia UE aprobó la Directiva 2019/633 con el objetivo de crear una norma de mínimos, cuyo ámbito de protección puede ser mejorado o ampliado por los Estados miembros, con el único límite de que estas medidas no pongan en entredicho ni comprometan los valores y principios del funcionamiento del mercado europeo⁶. Es precisamente en esta horquilla entre medidas de mayor protección y la garantía del buen funcionamiento del mercado dónde se insertan las dos sentencias que vamos a comentar.

En ambas normativas la cuestión litigiosa es una disposición normativa que afecta a la libre fijación de los precios. En estas sentencias se parte de la norma general de que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida contraria a la organización común de mercados. No obstante, no se impide que los Estados miembros apliquen normas nacionales que persigan un objetivo de interés general distinto de los cubiertos por la organización común de mercados, aunque dicha normativa pueda tener incidencia sobre el funcionamiento del mercado en

⁵ Mientras se escriben estas líneas se escuchan los cláxones de la multitudinaria tractorada que está paralizando el funcionamiento normal de las principales ciudades y carreteras de nuestro país.

⁶ LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, «La transposición al ordenamiento español de la Directiva 2019/633/UE, de 17 de abril, sobre prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 123, (2022), p. 143.

el sector de que se trate (sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 26 y jurisprudencia citada). Para que la medida adoptada por los EEMM sea aceptada debe superar un examen de adecuación, proporcionalidad y no discriminación. Este análisis será en el que nos centraremos en este comentario, así como incluiremos una breve referencia a la disposición normativa de limitación de la libertad de fijación de precios de la normativa española.

1. EL EJEMPLO DE HUNGRÍA: STJ DE 11 DE MARZO DE 2021

Para luchar contra las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria en Hungría se aprobó la Ley n.º XCV de 2009, que incluye como destinatarios de la norma en su artículo 2 apartado 1 por un lado, a las empresas que produzcan, transformen o vendan, sin transformarlos, productos agrícolas y alimentarios y, por otro lado, a las empresas que vendan dichos productos a los consumidores finales. Esta última categoría incluye a todos los minoristas, independientemente de su tamaño, de modo que se aplica tanto a los hipermercados como a las pequeñas tiendas de venta de productos agrícolas y alimentarios.

En su artículo 3 hace una enumeración de todas aquellas prácticas comerciales que se reputarán desleales incluyendo en su letra u) lo siguiente: «toda fijación de precios discriminatoria, en función del país de origen de los productos, que establezca diferentes precios de venta al consumidor final de productos que sean idénticos en cuanto a su composición y sus propiedades organolépticas», disposición que es el núcleo esencial de la medida controvertida. Esta disposición implica, en esencia, la obligación de que los precios de venta al por menor de los productos agrícolas y alimenticios procedentes de un país determinado deben incluir el mismo margen de beneficio que el aplicado a productos idénticos procedentes de otro país. Esto implica una prohibición de fijar márgenes diferentes para productos idénticos⁷ procedentes de diferentes países.

La Comisión europea consideró contraria a la libre competencia, en general, y también al ROCM tal disposición, por considerar que vulneraba

⁷ El concepto de «productos idénticos» se define en referencia a la composición y las propiedades organolépticas del producto.

el principio de libre determinación de los precios de venta de los productos agrarios lo que tenía repercusión en la libre circulación de mercancías, al considerarla una medida proteccionista que impedía que los productos importados accediesen al mercado nacional húngaro mediante precios de venta al por menor atractivos.

En esta sentencia, la Comisión alude a los requisitos que deben cumplirse para que las medidas encaminadas a la consecución de los objetivos del sector agrario sean aceptadas deberán ser: proporcionadas, adecuadas y no discriminatorias.

Así, la Comisión sostiene que dicha medida no es proporcionada para alcanzar el objetivo que pretende, que consiste en asegurar un comportamiento leal en la cadena alimentaria y mejorar la situación de los productores primarios en ella. No es adecuada, porque considera que la fijación de los márgenes de beneficio de venta al por menor no garantiza en modo alguno que los proveedores obtengan de ello una ventaja. Además tiene un efecto discriminatorio ya que genera consecuencias negativas sobre las mercancías importadas.

Por su parte, Hungría expone que estos «productos idénticos» son productos alimentarios básicos caracterizados por ser elegidos por los consumidores únicamente por el criterio del precio. Teniendo en cuenta esto, esta medida la considera necesaria para garantizar que el mercado de los proveedores de productos agrícolas no se vea influida por los criterios comerciales de los minoristas, que muchas veces están guiadas por preferencias personales. Subraya Hungría que sigue existiendo una libertad de determinación de precios, simplemente impide distorsiones de la competencia al prohibir que el precio pagado por el consumidor de un producto que el minorista ha comprado a un precio inferior al de un producto idéntico se aumente artificialmente debido a la aplicación de un mayor margen de beneficio por parte de ese minorista. Asimismo establece que esta medida protege a los productores, pues permite reflejar una visión más real del valor competitivo del productor al impedir que los precios se opaquen con técnicas de tarificación discriminatoria por parte del minorista. Considera, también, que sigue existiendo libertad de fijación de precios por el minorista puesto que se sigue permitiendo realizar campañas de reducción temporal de precio con motivos promocionales.

Finalmente, el Tribunal de Justicia recuerda la posibilidad de que los Estados miembros aprueben normativas que persigan un objetivo de interés general distinto de los cubiertos por la OCM, aunque dicha normativa pueda tener incidencia sobre el funcionamiento del mercado

interior en el sector de que se trate, siempre y cuando sea adecuada para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo. En este caso, considera que la medida afecta a la libre determinación de precios al prohibir márgenes de beneficio diferentes en la venta al por menor de productos idénticos procedentes de diferentes Estados miembros. Expone que esta medida incide en la libertad de los minoristas de establecer sus márgenes de beneficio, ya que considera que el minorista debe ser libre de adoptar políticas de precios para estimular unos productos u otros. Todo ello porque considera que la libre fijación de precios es un principio esencial del ROCM. Además considera que no queda suficientemente justificado que esta conducta suponga un comportamiento desleal para con los proveedores, sino más bien una estrategia de los propios minoristas.

Es relevante destacar que la sentencia establece que la medida controvertida no supera el examen de proporcionalidad, adecuación y no discriminación, como así lo justificaba la Comisión. Esto viene a reiterar jurisprudencialmente la imposición de una serie de requisitos para la aplicación de la denominada “excepción agraria”.

En conclusión, las medidas encaminadas a establecer un margen de beneficios igual en productos idénticos deben considerarse contrarias a las estipulaciones del ROCM. Considero, en mi opinión, que más allá de las justificaciones ofrecidas por el propio Tribunal, la medida que pretendía incluir Hungría no incide en el objetivo de equilibrar las relaciones de la cadena alimentaria, sino más bien incluir una medida proteccionista con los productos nacionales y en todo caso, una herramienta que afecta, sobre todo, a los beneficios de los minoristas, pero no al precio recibido por los productores primarios.

2. EL EJEMPLO DE LITUANIA: STJ DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2019

Esta sentencia se basa en la petición de decisión prejudicial que tiene por objeto la interpretación del artículo 148, apartado 4 del ROCM. Esta disposición normativa establece, esencialmente, la norma general de negociación libre por las partes de los contenidos de los contratos de entrega de leche cruda.

En el derecho lituano la norma objeto de controversia es la Ley de prohibición de prácticas desleales. En concreto, las siguientes disposiciones. El artículo 2 apartado 5 de la, en el cual, tras distribuir en diez categorías a los vendedores de leche cruda por volumen de venta,

atendiendo a estas categorías el apartado 7 de este mismo artículo define el precio de compra de la leche cruda como el importe convenido entre el comprador y el vendedor pagado por leche cruda que responda a los indicadores de base de composición de la leche cruda establecidos mediante orden del Ministro de Agricultura lituano. En atención a esto, el artículo 3 reputa como desleal, y por tanto prohíbe tal conducta, el establecimiento de distintos precios de compra en los contratos de compraventa de leche cruda cuando se cumplan los requisitos de calidad de la orden ministerial y se pertenezca a la misma categoría de vendedores. Así como, reducir el precio de compra de la leche sin justificación.

Las cuestiones que se plantean sobre la interpretación del art. 148 apartado 4 afectan a la libertad de las partes en la fijación de los precios de entrega de leche cruda, teniendo en cuenta que estamos ante un sector caracterizado por el escaso poder de negociación de los productores primarios, que hace que sufran conductas desleales por el resto de los operadores de la cadena alimentaria. Las cuestiones que se plantean son:

- Primera. Prohibición de pagar distintos precios de compra, a vendedores de dicho producto que pertenezcan a la misma categoría, definida en función del volumen de leche vendida, y que no forman parte de una organización de productores reconocida, por leche cruda de la misma calidad y composición que la que se entregue al mismo comprador conforme al mismo método, de modo que las partes no pueden convenir un precio de compra de leche cruda distinto teniendo en cuenta otros factores.
- Segunda. Prohibición de reducir de forma injustificada el precio de compra y permitir únicamente una reducción del precio en más de un 3% cuando una institución facultada por el Estado determine que dicha reducción está justificada

De nuevo, el TJUE para examinar la admisión de estas disposiciones realiza un examen de proporcionalidad, adecuación y no discriminación. En cuanto a la adecuación, esta disposición tiene por efecto garantizar que el comprador ofrezca un precio de base idéntico a todos los productores que se encuentren en una situación comparable a efectos de un criterio objetivo consistente en el volumen diario de leche vendida. Este criterio también es admisible conforme al artículo 148, apartado 4, párrafo segundo, letra a), del Reglamento n. o 1308/2013, que permite a los Estados miembros establecer una obligación para las partes del contrato de

acordar una relación entre una determinada cantidad entregada y el precio. Esta ley permite garantizar que los productores de leche que no formen parte de una organización de productores de leche reconocida no se vean obligados, debido a un desequilibrio en los poderes de negociación, a aceptar las condiciones de compra de la leche cruda que les impongan los transformadores y a aceptar precios muy bajos. Básicamente lo que se busca es fortalecer el poder de negociación, en aras de conseguir este objetivo la medida es adecuada, puesto que evita que la parte débil sufra reducciones de precio injustificadas y prácticas comerciales desleales.

Respecto a la proporcionalidad, en este caso concreto el Tribunal apunta que las características de este sector concreto que hacen que esta medida sea proporcional son las siguientes: falta de competencia efectiva del mercado, producto perecedero, escaso número de organizaciones de productores y teniendo en cuenta el cumplimiento de unos estándares de calidad para pagar un mismo precio aprobados por orden ministerial. Sin embargo, establece que en cada caso concreto será el órgano jurisdiccional quién deba hacer este examen de proporcionalidad, pues es quién conoce todos los datos del sector concreto y de las medidas adoptadas.

En cuanto a la segunda cuestión de prohibición de reducir de forma injustificada el precio una vez celebrado el contrato y fijado el precio. Respecto a la adecuación de esta medida se ha considerado que sí lo es para evitar que los compradores ejerzan presión sobre los productores de leche para revisar el precio a la baja, protegerlos contra la imposición de modificaciones arbitrarias en el precio y garantizar el cumplimiento de lo estipulado en el concreto, favoreciendo igualmente a la estabilidad de los precios de la leche cruda.

En conclusión, son admisibles las prohibiciones a los compradores de leche cruda de:

- Pagar un precio de compra diferente a los productores que deben considerarse pertenecientes a la misma categoría en función del volumen diario de leche cruda vendida, de misma composición y calidad y entregada según los mismos métodos, siempre que dicha normativa sea adecuada para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

- Reducir de forma injustificada el precio convenido con el productor y que supedita toda reducción del precio de más de un 3% a la autorización de la institución nacional competente.

3. EL EJEMPLO ESPAÑOL: EL ARTÍCULO 12 TER

En este punto cabe preguntarse si existen disposiciones que limiten la libre fijación de precios entre las partes en la legislación española, a lo que hay que responder afirmativamente. Estamos refiriéndonos al artículo 12 ter de la Ley de Cadena Alimentaria, el cual fue introducido en una de las últimas modificaciones de esta ley⁸ y fue presentado como la medida estrella de ésta⁹, que establece lo que sigue:

«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.

El operador que realice la venta final del producto al consumidor en ningún caso podrá repercutir a ninguno de los operadores anteriores su riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público».

La cláusula igual o superior se matiza en el artículo 9 c), para el caso de tratarse del eslabón de la producción, estableciendo que deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos o al coste efectivo de la producción. La determinación del coste habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción.

Podría pensarse que la normativa española contraviene el ROCM, sin embargo, en la STJ de 11 de marzo de 2021 reconocía explícitamente que si puede limitarse la venta a un precio inferior al de compra en la legislación nacional sin por ello incurrir en una vulneración del Derecho

⁸ En concreto, a través del Real Decreto-Ley 5/2020.

⁹ FERNANDO PABLO, Marcos Matías, «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 [BOE-A-2021-20630]», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 10, núm. 1 (2022), p. 240.

de la Unión¹⁰. Esto es lo que se prohíbe en el derecho español, que el operador venda a un precio inferior al coste asumido para así evitar la destrucción del valor en la cadena alimentaria. Esta conducta se sanciona como infracción grave según lo dispuesto en el art. 23.2 de la Ley de Cadena Alimentaria.

CONCLUSIONES

Las características del sector agrario y la voluntad de consecución de los objetivos de la política agrícola común motivaron la configuración de la denominada “excepción agraria”.

En aras de esta excepción, pese a la norma general de no intervención de los Estados en el funcionamiento de la organización de los mercados, podrán hacerlo en caso de perseguir un objetivo de interés general no cubierto por la OCM. En este supuesto el interés general que se pretende asegurar es reequilibrar las relaciones en la cadena alimentaria, puesto que la parte débil (productor primario) carece de poder de negociación, se busca tomar medidas legislativas que protejan sus intereses.

Para examinar el cumplimiento o no de las disposiciones normativas con el ROCM se hace un examen de adecuación, proporcionalidad y no discriminación de la medida respecto al objetivo perseguido. Como vimos, en el caso húngaro esta medida no superó dicha prueba y en el lituano sí, y suponemos por la argumentación en ellas dada, que la legislación española también cumpliría con estos requerimientos.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRIES, Alain y GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision historique», *Revue de l'Union Européene*, núm. 585 (2015), pp. 83-92.

BOE.es, Reglamento (UE) nº 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) nº 922/72, (CEE) nº 234/79,

¹⁰ Apartado 20.

(CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007.
(<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2013-82903>)
[Consulta 12 febrero 2024]

BOE.es, 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/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-20630)
[Consulta 12 febrero 2024]

FERNANDO PABLO, Marcos Matías, «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 [BOE-A-2021-20630]», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 10, núm. 1 (2022), pp. 240-241.

GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Cadena alimentaria y derecho de la competencia», *Distribución y consumo*, vol. 1, (2021), pp. 34-41.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, «La transposición al ordenamiento español de la Directiva 2019/633/UE, de 17 de abril, sobre prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 123, (2022), pp. 135-178.