

## Administración pública y excepción agraria en el derecho de la competencia: de las cuotas al paquete lácteo

## Public administration and agricultural exemption in competition law: from quotas to the milk package

---

PILAR TALAVERA CORDERO

Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho. P.º Francisco Tomás y Valiente, s(n), 37007, Salamanca. (España).

[pilartalavera5@usal.es](mailto:pilartalavera5@usal.es)

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

Recibido/Received: 21/10/2024. Aceptado/Accepted: 23/04/2025.

Cómo citar/How to cite: Talavera Cordero, Pilar, “Administración pública y excepción agraria en el derecho de la competencia: de las cuotas al paquete lácteo”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 264 (2025): 137-160.

DOI: <https://doi.org/10.24197/reecap.264.2025.137-160>

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:** Introducción. El papel de la administración en el derecho de la competencia en el sector agrario. 1. La excepción agraria: una evolución de la intervención pública en el sector lácteo. 2. El paquete lácteo en el reglamento de la organización común de los mercados agrícolas. 2.1. La obligatoriedad de configurar contratos por escrito y con unos contenidos mínimos -art. 148 ROCM-. 2.1.1. El art. 148 ROCM en la jurisprudencia del TJUE. 2.1.2. Reglas de fijación de precios en derecho español. 2.2. Negociaciones contractuales colectivas en el sector de la leche y de los productos lácteos -artículo 149 ROCM-. 2.3. ¿Se pueden extender estas soluciones al resto de los sectores agrarios? 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

**Resumen:** En un contexto de fuertes desequilibrios dentro de los operadores de la cadena alimentaria tiene interés examinar el papel de la administración pública. La intervención pública en las relaciones entre operadores privados es una constante, sobre todo, en el ámbito europeo en el que se aplica, con un alcance más o menos limitado según el momento histórico, la denominada excepción agraria al derecho de la competencia. En concreto, se estudiarán las distintas formas de intervención pública en el sector lácteo desde las antiguas cuotas lácteas al actual paquete lácteo, y si aquella intervención puede extenderse a otros sectores agrarios.

**Palabras clave:** Cuotas lácteas; Paquete lácteo; Organización común de los mercados agrícolas; Sector primario; Cadena alimentaria.

**Abstract:** In a context of strong imbalances within the operators of the food supply chain, it is interesting to examine the role of the public administration. Public intervention in relations

between private operators is a constant feature, especially in Europe, where the so-called agricultural exception to competition law is applied, with a more or less limited scope depending on the historical moment. In particular, the different forms of public intervention in the dairy sector will be studied, from the old milk quotas to the current milk package, and whether this intervention can be extended to other agricultural sectors.

**Keywords:** Milk quotas; Dairy package; Common organization of agricultural markets; Primary sector; Food supply chain.

---

## INTRODUCCIÓN

La política de competencia es una de las más importantes de la UE puesto que se concibe como la premisa necesaria para el cumplimiento de uno de sus pilares básicos: el correcto funcionamiento del mercado único. Una de las premisas básicas para asegurar la libre competencia es la igualdad de condiciones de los operadores económicos. Hay sectores, como es el agrario, cuyas peculiares características (pequeño tamaño de las explotaciones, atomización de la oferta, asimetrías informativas, inelasticidad de la oferta...) han motivado una posición privilegiada en los tratados constitutivos de la UE (en adelante, UE). Este fenómeno de diferente denominación según el autor (excepción agraria<sup>1</sup>, matizaciones<sup>2</sup>, derogaciones<sup>3</sup> o exenciones<sup>4</sup>) supone básicamente una inaplicación del derecho de la competencia a determinadas conductas si éstas se realizan por algún operador del sector agrario, siempre respetando los principios y límites impuestos jurídicamente.

---

<sup>1</sup> GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Cadena alimentaria y derecho de la competencia», *Distribución y consumo*, vol. 31, núm. 165, (2021), pp. 34-41.

<sup>2</sup> IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, «La regulación de los mercados. En particular, las normas de comercialización de los productos. La cadena de valor», en *Cuadernos de derecho para ingenieros. Política Agraria Común*, ESCUDERO GALLEGO, Román y MARTÍNEZ GARRIDO, Santiago (Dirs.), Wolters Kluwer, Madrid, 2019, p. 58.

<sup>3</sup> GUILLEM CARRAU, Javier, «La derogación funcional del derecho de la competencia: el intercambio de información, la fijación de precios y de cantidades a la luz del asunto endivias», en *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario*, CARBAJO CASCÓN, Fernando (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 963-982.

<sup>4</sup> CARBAJO CASCÓN, Fernando, «Conductas colusorias y exenciones agrícolas», en *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario*, CARBAJO CASCÓN, Fernando (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 927-961.

Esta posibilidad está regulada en el artículo 42 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, 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. En este sentido, será la norma reguladora de la Organización Común de los Mercados agrícolas<sup>5</sup> (en adelante, ROCM) la que recoja todas estas excepciones.

El ROCM establece diferentes instrumentos y mecanismos jurídicos de apoyo para los diferentes sectores agrarios enmarcados en la excepción agraria al derecho de la competencia. Esto ha posibilitado que a lo largo de su evolución se hayan adoptado diferentes formas de intervención pública en el sector agrario. El sector paradigmático de todo esto y el que ha marcado el inicio de muchas intervenciones públicas que posteriormente se han extendido a otros sectores es el lácteo.

La intervención pública en el sector lácteo ha sido muy diferente a lo largo de la evolución de la política agraria común (en adelante, PAC), pasando de técnicas de control de la producción, las denominadas cuotas lácteas, al actual paquete lácteo, por medio del cual se estableció un régimen de excepción general al derecho de la competencia para los contratos del sector lácteo<sup>67</sup>. Básicamente, con un objetivo común, asegurar la renta de los productores primarios, se ha modificado sustancialmente el papel de la Administración<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> AGÜERO MONEDERO, José Luis, «Las medidas de mercado en la nueva PAC 2015-2020», *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 112, (2015), p. 28.

<sup>7</sup> GUILLEM CARRAU, Javier, «Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 248, (2017), p. 110.

<sup>8</sup> Este fenómeno de abandono de la intervención administrativa por una regulación y reforzamiento de las relaciones contractuales forma parte de un fenómeno más amplio, ya apuntado por José Esteve Pardo. Este autor afirma que asistimos a un siglo caracterizado por una contractualización de las relaciones jurídicas presente en muy diversos ámbitos, la cual se reafirma con el ejemplo desarrollado en este trabajo. *Vid.*

La importancia de este estudio reside en analizar las medidas llevadas cabo en este sector, por ser el antecedente inmediato de las excepciones agrarias vigentes<sup>9</sup>, todas ellas introducidas para fortalecer el poder de negociación de los operadores primarios en aras de conseguir unas mejores condiciones de competencia y una distribución del valor más equilibrada a lo largo de la cadena<sup>10</sup>. Este trabajo realiza un análisis histórico y dogmático de las cuotas lácteas y su consiguiente evolución al paquete lácteo. Todo ello, apoyándonos en informes de organismos internacionales, documentos públicos, legislación, jurisprudencia y doctrina.

## 1. LA EXCEPCIÓN AGRARIA: UNA EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR LÁCTEO

La excepción agraria en el derecho de la UE implica que en determinados casos se exceptuará la aplicación del derecho de la competencia al sector agrario. Esta excepción está presente desde el Tratado de Roma, en el que se materializaron 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 alimentaria<sup>11</sup>. 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.

Dentro de esta excepción agraria, uno de los sectores más intervenidos ha sido el lácteo, cuya primera manifestación es la creación de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos a través del Reglamento (CEE) n.º 804/68 del Consejo, de 27 de

---

ESTEVE PARDO, José, *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Madrid, 2023.

<sup>9</sup> Más sobre las diferentes excepciones aplicables al sector agrario en general en ARPIO SANTACRUZ, Juan Luis, «La aplicabilidad de las disposiciones de defensa de la competencia en el sector agroalimentario», en *Tratado de derecho de la competencia*, BENEYTO PÉREZ, José María y MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo (Coords.), 2ª edición, Tomo II, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, p. 996.

<sup>10</sup> GUILLEM CARRAU, Javier, «Las derogaciones...», cit., p. 91.

<sup>11</sup> ANDRIES, Alain y GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision historique», *Revue de l'Union Européenne*, núm. 585, (2015), p. 85.

junio de 1968. En él, se habilitaba al Consejo para establecer un precio indicativo de la leche en todos los países comunitarios en cada campaña anual. El objetivo de estos umbrales era inducir a mantener unos precios de venta que garantizaran una renta digna de los agricultores y redujeran la incidencia en los precios de la importación de productos<sup>12</sup>. La intervención en los precios, que se extendió a otros productos, tenía como objetivo hacer más atractivos económicamente los productores comunitarios respecto de los de terceros países, siguiendo el principio de preferencia comunitaria<sup>13</sup>. Estas ayudas sobre los precios aumentaron exponencialmente la producción y consiguieron uno de los objetivos originarios de la PAC: asegurar el abastecimiento de alimentos<sup>14</sup>. Sin embargo, se produjo un efecto indeseado, que fue especialmente preocupante en el sector lácteo, los excedentes<sup>15</sup>.

En aras de controlar estos excedentes, se intervino la producción a través de cuotas máximas. Primero, en el sector del azúcar y más tarde, en el sector lácteo a través del Reglamento 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 804/68 por el cual se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos. El objetivo de estas cuotas era doble: por un lado, reducir la producción para evitar el gasto público que estaban provocando los excedentes; y por otro, asegurar unos precios altos por cada litro de leche, que preservara las rentas de los agricultores comunitarios<sup>16</sup>.

El sistema de cuotas fijaba las cantidades máximas que podía producir cada Estado miembro, las cuales coincidían con la producción del año

---

<sup>12</sup> FUERTES, Mercedes, «Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea», *Revista de Administración Pública*, núm. 142, (1997), p. 157.

<sup>13</sup> La unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera eran los tres principios básicos sobre los que se erigió la PAC en sus inicios. Estos principios configuraron un mercado común agrícola en el que existía libertad de circulación de los productos comunitarios que se conjugaba con una protección en frontera frente a terceros países. Es decir, el mercado común se convertía en preferente a los terceros países. *Vid.* LAMO ESPINOSA, Jaime, *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Encuentro Ediciones, Madrid, 1998, pp. 24-25.

<sup>14</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La nueva Política Agraria Común*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992, p. 13.

<sup>15</sup> CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Rosa Margarita, «Transformaciones y desafíos de la política agraria común», *Boletín económico de ICE*, Información Comercial Española, núm. 3060, (2015), p. 23.

<sup>16</sup> SANTAOLALLA MONTOYA, Cayetana, «La extinción de las cuotas lácteas en la Unión Europea y el futuro del ganadero español en el mercado mundial de alimentos», *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, núm. 30, (2015), p. 10.

1984. Cada Estado miembro debía distribuir su cuota, bien entre los productores<sup>17</sup>, bien entre la industria<sup>18</sup><sup>19</sup>. Asimismo, se determinaba una tasa suplementaria, que debía abonarse por el Estado en caso de que la producción de leche sobrepasara la cantidad permitida<sup>20</sup>. En sus inicios, esta medida fue muy efectiva, ya que se redujo la producción en la campaña de 1984/1985 y con ella, se estabilizaron los precios. Sin embargo, una vez se relajaron los controles, la producción volvió a subir en las siguientes campañas, lo que provocó nuevas restricciones y ayudas a reducciones voluntarias de los ganaderos más allá de la cuota. Posteriormente, en el Reglamento (CEE) n.º 3950/92 del Consejo, se establecieron nuevas normas encaminadas a seguir reduciendo la producción durante los siete períodos consecutivos de doce meses, con el mismo funcionamiento que el reglamento anterior<sup>21</sup>, que volvieron a prorrogarse otros seis periodos, es decir, hasta 2005-2006 con la reforma de la PAC de la Agenda 2000. Con la diferencia que, por primera vez, se incrementa la cantidad permitida a los Estados miembros y una reducción de los precios de intervención escalonada<sup>22</sup>. Además, esta reforma vino aparejada de un compromiso de revisión del régimen de cuotas en 2003, con vistas a su desaparición en 2006<sup>23</sup>.

Esta revisión intermedia se realizó tanto en el sector lácteo, como en las ayudas de la PAC, pero debido al gran calado de las modificaciones introducidas se convirtió en una de las grandes reformas de la PAC, la

---

<sup>17</sup> Esta fórmula fue elegida por Alemania, Bélgica, Italia y Países Bajos.

<sup>18</sup> Esta fórmula fue elegida por Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.

<sup>19</sup> ORTEGA SADA, José Luis, *La Unión Europea (UE), la Política Agraria Común (PAC), los acuerdos del GATT y la reforma*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996, p. 12; CASADO PÉREZ, Vanessa; GINÈS I FABRELLAS, Anna; GÓMEZ GONZÁLEZ, Patricia y SAIZ JIMÉNEZ, Aroa, «Cuotas y tasa suplementaria en el sector lácteo en Cataluña», *Revista para el análisis del derecho*, núm. 1, (2009), p. 7.

<sup>20</sup> CASADO PÉREZ, Vanessa; GINÈS I FABRELLAS, Anna; GÓMEZ GONZÁLEZ, Patricia y SAIZ JIMÉNEZ, Aroa, «Cuotas y tasa», cit. p. 7.

<sup>21</sup> ORTEGA SADA, José Luis, *La Unión Europea*, cit. p. 212.

<sup>22</sup> CALCEDO ORDOÑEZ, Victoriano, «La organización común de mercado (OCM) de la leche y los productos lácteos en la reforma de la PAC según la Agenda 2000 y la producción láctea española», *Información Técnica Económica Agraria*, núm. 1, vol. 98A, (2002), p. 23.

<sup>23</sup> DEPETRIS DE GUIGUET, Edith, *Competitividad del Mercosur lácteo. Evolución en la década posterior a su implementación*, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2020, p. 49.

reforma *Fischler*. Su principal objetivo era el desacoplamiento de las ayudas de la producción, incluidas las del sector lácteo. Así, los productores de leche recibirían una prima láctea según los kilogramos de cuota asignada. Esta prima, a partir del año 2006, fue incorporada al régimen de pago único dejando de estar vinculada a la cuota láctea<sup>24</sup>. Fue en esta reforma en la que los Estados marcan el fin del sistema de cuotas de producción lechera en el 31 de marzo de 2015.

La siguiente gran reforma de la PAC fue el “Chequeo médico”, el cual vino acompañado de la aprobación del Reglamento 1234/2007, por el que se crea la organización común de mercados agrícolas, en el que en su artículo 66.1 se fijó el fin de las cuotas lácteas en el 1 de abril de 2015. Para facilitar la transición del sistema de intervención público a la liberalización del mercado lácteo se puso en marcha el denominado “aterrizaje suave”, que consistía en incrementar la cuota de producción un 1% cada año<sup>25</sup>.

Una vez adoptado el fin de la cuota, en la reforma de 2013 se debatieron las medidas de mercado que iban a implementarse para proteger al sector lácteo tras el fin de las cuotas<sup>26</sup>, las cuales se incluyeron en 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 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. Entre los objetivos que se perseguían con éste podemos mencionar: el incremento de la competitividad y el reforzamiento de instrumentos que lograsen un nuevo equilibrio entre los actores de la cadena alimentaria. Para ello, en el sector lácteo se aprobó el paquete lácteo, que incluye medidas de fijación de precios, de negociación contractual y reglas especiales para el asociacionismo<sup>27</sup>, que se tratarán con detalle en el epígrafe siguiente.

---

<sup>24</sup> AMAT LLOMBART, Pablo, «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, (2013), p. 11.

<sup>25</sup> ROSA, Franco, WEAVER, Robert D. and VASCIAVEO, Michaela, «Dairy Price commodity in Italy: volatility and forecast after milk quotas», *International journal on foodsystem dynamics*, 2016, p. 113.

<sup>26</sup> AGÜERO MONEDERO, José Luis, «Las medidas de mercado en la nueva PAC 2015-2020», *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 112, (2015), p. 35.

<sup>27</sup> GUILLEM CARRAU, Javier, «La Política Agraria Común y el Derecho de la Competencia», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, (2014), p. 154.

El final de los límites a la producción provocó un aumento del suministro de leche en Europa y con ella, un desplome de los precios, lo que generó muchas reivindicaciones en el sector agrario<sup>28</sup>. Los efectos fueron desiguales dependiendo del tamaño de la explotación. Mientras que las grandes se beneficiaron puesto que podían aumentar su producción, las de pequeño tamaño mantuvieron la producción y, por tanto, la incidencia de la bajada de precios fue mayor<sup>29</sup>.

En la reforma de 2023 de la PAC se introducen diversas modificaciones aplicables al sector lácteo en el ROCM. Primeramente, se aumenta el límite cuantitativo aplicable al volumen de leche cruda objeto de negociaciones, teniendo que expresarse como un porcentaje, debido al descenso del volumen total de producción de leche causado por la salida de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión y para no menoscabar las competencias de negociación contractual otorgadas a las organizaciones de productores (en adelante, OP)<sup>30</sup>. Por otro lado, se eliminan las normas específicas relacionadas con los objetivos y el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales<sup>31</sup>. De otro lado y en línea con la nueva orientación a resultados de la PAC, se abandonan las ayudas asociadas a la producción de leche, salvo para el caso de la producción sostenible de vaca, oveja y cabra<sup>32</sup>. En este sentido, las ayudas

---

<sup>28</sup> SANTAOLALLA MONTTOYA, Cayetana, «La extinción de las cuotas lácteas en la Unión Europea y el futuro del ganadero español en el mercado mundial de alimentos», *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, núm. 30, (2015), p. 2.

<sup>29</sup> NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio, «Competencia y contractualización en la cadena agroalimentaria. Particular referencia al sector lácteo», *Revista de derecho agrario y alimentario*, núm. 63, (2013), p. 153.

<sup>30</sup> Considerando 49: “A raíz de la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión, el volumen total de la producción de leche cruda ha disminuido en la Unión. Con el fin de no socavar las competencias de negociación contractuales otorgadas a las organizaciones de productores en el sector de la leche y los productos lácteos, debe incrementarse el límite cuantitativo aplicable al volumen de leche cruda objeto de dichas negociaciones, expresado como un porcentaje de la producción total de la Unión. Por razones de seguridad jurídica, conviene prever la aplicación del límite cuantitativo incrementado con efecto retroactivo, a partir del 1 de enero de 2021”.

<sup>31</sup> Considerando 51.

<sup>32</sup> Anteriormente, las ayudas asociadas al sector vacuno lechero representaban el 17% del total y se dividían en dos líneas: ayuda asociada para las explotaciones de vacuno lechero y ayuda asociada para las explotaciones vacuno lechero con derechos especiales *Vid.* MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La política agrícola común 2023- 2027 en el sector vacuno lechero*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2023, p. 1.

de las que podrán beneficiarse los ganaderos lácteos serán las ayudas básicas desacopladas generales<sup>33</sup> y en caso de que voluntariamente lo decidan, a alguno de los nuevo ecorregímenes<sup>34</sup>.

## 2. EL PAQUETE LÁCTEO EN EL REGLAMENTO DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS

El paquete lácteo puede definirse como el conjunto de medidas legislativas enfocadas en la fase contractual encaminadas a reforzar la posición de los productores primarios y, en consecuencia, intentar paliar los desequilibrios entre operadores de la cadena alimentaria. Éstas se incluyen en la sección 3 “sector de la leche y los productos lácteos” del capítulo II “disposiciones específicas aplicables a sectores individuales”. En concreto, a través de la obligatoriedad de configurar contratos por escrito y con unos contenidos mínimos (art. 148 ROCM) y la habilitación de negociar los contratos por parte de las OP, asociaciones de organizaciones de productores (en adelante, AOP) y organizaciones interprofesionales (en adelante, OI) (art. 149 ROCM)<sup>35</sup>. Estas medidas ya se anticiparon en la regulación nacional a través de la aprobación 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 a la normativa

---

<sup>33</sup> Es decir: la ayuda básica a la renta para la sostenibilidad, la ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad y la ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores y agricultoras, según el caso.

<sup>34</sup> En lo referido al sector lácteo serán especialmente importantes los ecorregímenes referidos a actividades sobre superficies de pastos (un ecorregimen para pastos húmedos y otro para pastos mediterráneos), en los que se podrán realizar dos prácticas diferentes, bien llevar a cabo un pastoreo extensivo, o bien realizar una siega sostenible o el mantenimiento de islas de biodiversidad *vid.* MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La política agrícola*, cit. p. 2.

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA, *El «Paquete lácteo» europeo refuerza la posición de los productores lácteos en la cadena de suministro*, 2016; GARCÍA AZCÁRATE, T., «Algunos apuntes sobre la relación entre las políticas europeas agraria y de competencia en el marco de las discusiones sobre la PAC post 2013», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 232, (2012), pp. 84-85.

europea que modificará para el sector lácteo el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo<sup>36</sup>.

## **2. 1. La obligatoriedad de configurar contratos por escrito y con unos contenidos mínimos -artículo 148 ROCM-**

El considerando 127 establece una habilitación general para que los Estados miembros hagan obligatorio el uso de contratos por escrito para todos los sectores en general, indicando que en el supuesto del sector lácteo será la UE la que fije las condiciones básicas del uso de este contrato. La motivación de esta medida, indica el considerando 138, es el reforzamiento de la responsabilidad de los operadores y aumentar su conciencia en cuanto a la necesidad de tener más en cuenta las señales del mercado, de mejorar la transmisión de los precios y de adaptar la oferta a la demanda, así como de ayudar a evitar determinadas prácticas comerciales injustas.

El artículo 148 del ROCM posibilita que los Estados miembros hagan obligatoria la formalización por escrito el contrato y/o la oferta de la primera compra de leche<sup>37</sup>. Los Estados miembros deberán incluir en la normativa qué fase o fases de la entrega tendrán que cumplir este mandato. Además, este contrato deberá cumplir las siguientes características: a) formalizarse antes de la entrega, b) incluir los siguientes elementos: precio, que tendrá que ser fijo, figurar en el contrato y/o calcularse combinando varios factores establecidos en el contrato, que pueden incluir indicadores de mercado que reflejen los cambios en las condiciones del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición de la leche cruda entregada; volumen de leche y calendario de entregas; duración del contrato; información sobre plazos y procedimientos de pago; modalidades de recogida o distribución y las reglas aplicables en caso de fuerza mayor.

Esta enumeración de contenidos mínimos es importante, por cuanto uno de los grandes fallos de mercado que afectan al sector lácteo es la asimetría informativa entre las partes, la cual repercute en abusos por parte

---

<sup>36</sup> CABALLERO LOZANO, José María, «La protección del contratante débil: el caso del ganadero en el suministro de leche cruda», en *Cambios en la Ley de cadena alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, MUÑIZ ESPADA, Esther, Reus, Madrid, 2020, p. 274.

<sup>37</sup> Según el artículo 151 ROCM se entiende por “primer comprador” a la empresa o agrupación que compra leche a productores para: a) someterla a recogida, envasado, almacenamiento, refrigeración o transformación, aunque lo hago por cuenta de otros; b) venderla a una o varias empresas que traten o transformen leche y otros productos lácteos.

del comprador que pueden ser paliados través de la obligatoriedad de contenidos mínimos. En especial, las disposiciones respecto a los precios son fundamentales, ya que teniendo en cuenta que se trata de un producto perecedero, conocer de forma previa el precio protege la posición de los productores. Estas normas contractuales se exceptuarán en el caso de que la venta se realice por parte del productor a una cooperativa de la cual es miembro, pero solo en el caso de que los estatutos de esta incluyan disposiciones similares para regular las entregas realizadas.

Pese a que se deben incluir unos contenidos mínimos, el apartado cuarto de este artículo establece la obligatoriedad de que estos contenidos sean negociados libremente. Aunque establece dos excepciones: primera, que los Estados miembros pueden imponer una regla respecto a la cantidad entregada y el precio a pagar; y, segunda, incluir una duración mínima de los contratos<sup>38</sup>. Esta habilitación para introducir ciertas reglas sobre el precio del contrato, siempre procurando no socavar el principio de libre negociación de los contratos, se ha puesto en marcha en diferentes Estados miembros. Aquí, haremos alusión al derecho lituano, a propósito de una sentencia del TJUE, y al derecho español.

### 2. 1. 1. El art. 148 ROCM en la jurisprudencia del TJUE

La STJUE de 13 de noviembre de 2019, asunto C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės-Respublikos Seimas* tiene por objeto una decisión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional de la República de Lituania. En ella se enjuicia la adecuación de la Ley lituana de prohibición de prácticas comerciales desleales (en adelante, norma controvertida)<sup>39</sup> con el apartado 4 del artículo 148 ROCM. En esta norma se incluían, entre otras disposiciones: la prohibición de pagar precios distintos de compra a vendedores de dicho producto que permanezcan a la

---

<sup>38</sup> El abogado general Sr. Bobek indicó que la forma de interpretar esta disposición es como una excepción al principio general de libre circulación de mercancías en términos de competencia efectiva. Pero, sin embargo, esta excepción nunca puede socavar el principio de libre negociación de todos los elementos del contrato, *vid.* las conclusiones del abogado general Sr. Michal Bobek presentadas el 7 de marzo de 2019 para el asunto C-2/18, en concreto, el apartado 54. [ECLI:EU:C: 2019:1:180]

<sup>39</sup> Sería equiparable a la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, modificada por la Ley 12/2021, de 14 de diciembre.

misma categoría y la prohibición de reducir de forma injustificada el precio<sup>40</sup>.

La norma controvertida reputa como desleal en su artículo 3 el establecimiento de distintos precios de compra en los contratos de compraventa de leche cruda cuando se cumplan unos determinados requisitos. En concreto, cumplir con los estándares de calidad de la orden ministerial aprobada a tal efecto y pertenecer a la misma categoría de vendedores. La categoría se define en función del volumen de leche vendida, siempre que la leche tenga la misma calidad, composición, se entregue del mismo modo y el ganadero no forme parte de una organización de productores reconocida. De forma que, si se dan estas circunstancias, las partes no podrán convenir un precio distinto justificándose en otros factores. Además, se prohíbe reducir de forma injustificada el precio de compra y se permite únicamente una reducción del precio en más de un 3% cuando una institución facultada por el Estado determine que dicha reducción está justificada.

Estas disposiciones introducen medidas adicionales a las que se establecen en la OCM. Esto se permite explícitamente, como recuerda la sentencia, pese a que los Estados deban abstenerse de tomar medidas contrarias a la OCM (apartado 29); admite que los Estados aprueben normas nacionales que persigan un interés general distinto a los cubiertos por la OCM. Todo ello, aunque esta norma pueda tener incidencia sobre el funcionamiento del mercado en el sector de que se trate (apartado 30). Es lo que sucede en la norma controvertida, cuyo principal objetivo de interés general es la lucha contra las prácticas comerciales desleales.

El apartado 4 del artículo 148 ROCM establecía la obligatoriedad de que, pese a existir unos contenidos mínimos legales, éstos debían ser negociados libremente. Por lo que, en principio, la regla del ROCM es que debe existir una libre determinación del precio de venta para garantizar una competencia efectiva (apartado 37).

Esto excluiría las reglas de fijación de precios de la norma controvertida. Sin embargo, los apartados 38 y 40 matizan este principio general, por tratarse de un sector con unas peculiaridades específicas en el

---

<sup>40</sup> Un mayor análisis de esta sentencia puede encontrarse en 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*, núm. 262, (2024), pp. 167-177.

que se producen fallos de mercado que impiden una competencia efectiva. En el sector lácteo lituano el precio no se fija según las reglas ideales del mercado de oferta y demanda, sino que es impuesto por el eslabón de la transformación. En concreto, en Lituania, “seis empresas transforman el 97 % de la leche cruda de más de 20 000 muy pequeños productores”. Con lo cual el artículo 148 no debe interpretarse en el sentido de que prohíba a los Estados miembros, por principio, adoptar cualquier medida en este ámbito (apartado 45).

Esto implica que, cuando se refiere a libertad en la negociación contractual, lo hace en un doble sentido: refiriéndose a medidas administrativas que directa o indirectamente fijen precios, pero también a la posibilidad de incluir medidas que ayuden a garantizar que se consiga la libertad contractual. Es decir, hasta ahora ha habido una visión “negativa” de la intervención administrativa; sin embargo, la jurisprudencia ha cambiado la forma de interpretar las disposiciones jurídicas, mostrándose menos restrictiva en cuanto a las normas de fijación de precios (tan temidas por las autoridades de competencia). Toda vez que se ha constatado un desequilibrio entre las partes que ha provocado un uso del poder de mercado de los transformadores (en este caso de leche) frente a los productores, que resultan en una reducción de los precios de compra al por mayor de dichos productos (apartado 47). Precisamente se establece que este tipo de medida puede ayudar a fortalecer el poder de negociación de los pequeños productores (apartado 60).

En conclusión, habida cuenta de la posición débil que ostentan en la actualidad los productores de leche frente a la industria de transformación y siguiendo la estela protectora que ha caracterizado siempre al sector lácteo, los Estados miembros pueden y deben implementar medidas tuitivas de fijación de precios, similares a las ya expuestas en el caso lituano.

### **2. 1. 2. Reglas de fijación de precios en derecho español**

En España, no disponemos de reglas específicas de fijación de precios para el sector lácteo. Pero sí para la generalidad de los sectores, ya que la Ley de Cadena Alimentaria<sup>41</sup> impone la obligación de formalizar por escrito todos los contratos alimentarios (artículo 8 LCA) y una serie de

---

<sup>41</sup> Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (en adelante, LCA).

contenidos mínimos (artículo 9 LCA). En lo referido al precio, el artículo 9.1. c) LCA establece que, si el vendedor es un productor primario, deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción<sup>42</sup>. El incumplimiento de tal extremo supondrá la comisión de una infracción grave y la nulidad de dicha cláusula y, por tanto, la posibilidad de que el productor primario exija un resarcimiento por daños y perjuicios en sede judicial (artículo 23 LCA).

Desde un prisma global europeo, la Comisión Europea<sup>43</sup>; en un informe de evaluación, ha indicado que actualmente estos contratos obligatorios abarcan el 41 % de las entregas de leche de la UE en trece Estados miembros, con diferencias. Existen países que limitan esta obligatoriedad a las relaciones entre los productores y el primer comprador, es el caso de Bulgaria, Francia, Italia, Polonia y Rumanía. Mientras que, en el resto, el uso de estos contratos se extiende a todos los contratos a lo largo de la cadena, es el caso de España, Lituania, Hungría, Eslovaquia, Croacia, Chipre, Portugal, Bulgaria y Eslovenia.

## **2.2. Negociaciones contractuales colectivas en el sector de la leche y de los productos lácteos -artículo 149 ROCM-**

El considerando 128 permite a las OP de leche y a las AOP negociar conjuntamente los términos del contrato, incluido el precio, para una parte o la totalidad de la producción de sus miembros con una central lechera, estando sujeta a límites cuantitativos para asegurar la competencia efectiva del mercado. Estas consideraciones se materializan en el art. 149 ROCM que habilita a las OP o AOP que negocien los contratos en nombre del ganadero, respecto de una parte o toda la producción.

---

<sup>42</sup> El coste efectivo se determinará tomando como referencia el conjunto de la producción y señala una serie de costes que deben ser tenidos en cuenta para hacer este cómputo global: 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. Sin embargo, no se trata de una lista tasada, por lo que podrán ser tenidos en cuenta otros costes asociados a la producción no enumerados específicamente.

<sup>43</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. Evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y del funcionamiento de las disposiciones del «Paquete lácteo»*, 2016.

El origen de esta medida está en las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Leche, grupo de expertos aunado por la Comisión Europea, que se constituyó en 2009 para intentar paliar la inestabilidad que sufría el sector lácteo en 2009. Tras las cuales, se modificó el Reglamento (CE) núm. 1234/2007 del Consejo, en el que se autorizó temporalmente a las OP del sector de la leche negociar en nombre de los ganaderos miembros de éstas<sup>44</sup>. Esta negociación no está exenta de requisitos y límites, en línea con la continua búsqueda del balance entre las medidas para equilibrar el poder de la cadena alimentaria y las normas de competencia. Los límites pueden clasificarse en: cuantitativos, subjetivos y formales.

En cuanto a los límites cuantitativos, el volumen de leche no puede superar el 3,5% de la producción total de la Unión, ni el 33% del total entregado y producido del Estado miembro (cifra que podrá elevarse al 45% en caso de que la producción sea inferior a 500 000 toneladas). No obstante, pese a cumplir estos requisitos, la autoridad nacional de competencia (si abarca a más de un Estado miembro será la Comisión) podrá decidir, en cada caso concreto, que una negociación particular por parte de la organización de productores deba reabrirse o que no deba realizarse en absoluto si lo considera necesario para evitar la exclusión de la competencia o para evitar perjudicar gravemente a las PYME<sup>45</sup> dedicadas a la transformación de leche cruda en su territorio.

Respecto a los límites subjetivos, los ganaderos no pueden ser miembros de otras OP si éstas negocian contratos en su nombre (aunque caben excepciones razonadas por los Estados miembros), ni estén sujetos a otras obligaciones de entrega a otra cooperativa. Finalmente, respecto a los límites formales, la OP tiene que notificar a las autoridades competentes del Estado miembro o Estados miembros el volumen de leche objeto de la negociación. Estas negociaciones podrán tener lugar haya o no transferencia de la propiedad de la leche de los ganaderos a la OP e

---

<sup>44</sup> ARPIO SANTACRUZ, Juan Luis, «La aplicabilidad de las disposiciones de defensa de la competencia en el sector agroalimentario», en *Tratado de derecho de la competencia*, BENEYTO PÉREZ, José María y MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo (Coords.), 2ª edición, Tomo II, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, p. 773.

<sup>45</sup> Se entenderá por esta una microempresa o una pequeña o mediana empresa en el sentido de la Recomendación 2003/361/CE.

incluso cabe la posibilidad de que el precio no sea el mismo para toda la producción<sup>46</sup>.

Hay que enfatizar en la necesidad de que las OP estén válidamente constituidas para que la negociación sea conforme a derecho. De hecho, muchos de los pronunciamientos judiciales que han sentado jurisprudencia sobre la interpretación del ROCM han invalidado medidas dentro del seno de la excepción agraria, precisamente por desarrollarse por OP no reconocidas<sup>47</sup>. Para ello, se establecen una serie de requisitos para todos los sectores en el ROCM, los cuales se reducen si se tratan de OP del sector lácteo. En concreto, las OP deberán estar creadas a iniciativa de los productores y perseguir uno o más de los siguientes objetivos: i) garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, sobre todo en lo referente a la calidad y a la cantidad; ii) concentrar la oferta y la comercialización de los productos de sus miembros; iii) optimizar los costes de producción y estabilizar los precios de producción (artículo 152 ROCM).

Asimismo, las OP deberán contar con un número mínimo de miembros que abarque un volumen de producción determinado por cada Estado miembro (art. 161 ROCM). En España, en los primeros años de aplicación de la medida, precisamente para garantizar un mayor poder de negociación del sector primario la cantidad de volumen exigido fue mayor. Posteriormente, esta exigencia se suavizó, pues se consideró que un tamaño excesivo puede llevar a problemas de gestión y funcionamiento que pueden comprometer la eficacia y el objetivo último para el que se crean estas entidades o incluso desincentivar el reconocimiento de organizaciones.

Esta reducción pretende garantizar, por un lado, la creación de nuevas organizaciones viables y efectivas en la consecución de sus objetivos y, por otro, evitar un efecto llamada para la creación de organizaciones

---

<sup>46</sup> Esta posibilidad de negociación contractual colectiva se ha hecho extensiva, tras la aprobación del ROCM, a los acuerdos de comercialización en los sectores del aceite de oliva (artículo 169), de la carne de vacuno (artículo 170) y de los cultivos herbáceos (artículo 171). Esta aprobación recibió la crítica de buena parte de las Autoridades de competencia nacionales por lo que la Comisión Europea decidió publicar unas Directrices de Aplicación de los artículos 169, 170 y 171 del ROCM *Vid.* CARBAJO CASCÓN, Fernando, «Conductas colusorias y exenciones agrícolas», en *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario*, CARBAJO CASCÓN, Fernando (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 942.

<sup>47</sup> Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 29 de junio de 2023. (Asuntos acumulados C-501/22 a C-504/22).

débiles e ineficaces. De esta forma, el Real Decreto 374/2022, de 17 de mayo, reduce a 75.000 y a 15.000 toneladas el volumen de la producción comercializable mínima de leche de vaca y cabra respectivamente. También se reduce el volumen de la producción comercializable mínima de leche de vaca para las «islas Baleares, Canarias y denominaciones de calidad» de 10.000 a 5.000 toneladas<sup>48</sup>.

Esta medida resulta muy beneficiosa, por cuanto fortalece la posición negociadora del eslabón de la producción, ya que es precisamente esa desigualdad la que genera la imposición de conductas desleales y precios<sup>49</sup>, derivadas, en parte, de la concentración cada vez mayor del eslabón de la transformación-distribución<sup>50</sup>. Sin embargo, para asegurar la eficacia es necesario que se fomenten las OPs reconocidas o incluso la concentración de las ya existentes<sup>51</sup>.

En cuanto a la aplicación práctica de esta herramienta, en la UE, actualmente, los volúmenes negociados colectivamente representaban un 25 % de sus entregas totales de leche en 2015, lo cual supone aproximadamente un 13 % de las entregas totales de leche cruda<sup>52</sup>. En lo referido a España, cuatro organizaciones situadas en cuatro CCAA negociaron colectivamente 1,22 millones de toneladas de leche en 2022. Este volumen fue negociado para 2.865 socios y representó el 53% del volumen comercializable de dichas organizaciones<sup>53</sup>.

### 2. 3. ¿Se pueden extender estas soluciones al resto de los sectores agrarios?

El sector lácteo, en concreto, y el agrario, en general, se encuentran sumidos en una profunda crisis debida, en parte, al desequilibrio de los operadores que intervienen. El escaso poder de negociación de los

---

<sup>48</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La política agrícola*, cit. pp. 5-6.

<sup>49</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, «La contratación agroalimentaria tras las medidas de la Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria», *Przegląd prawa rolnego*, núm. 1, vol. 30, (2022), p. 256.

<sup>50</sup> TRIGUERO CANO, Ángela, «La industria agroalimentaria: la apuesta por la calidad, la innovación y la sostenibilidad», *Economistas*, núm. 181, (2022), pp. 220-233.

<sup>51</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la ...*, cit.

<sup>52</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la ...*, cit., p. 11.

<sup>53</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Organizaciones de productores del sector lácteo*, Centro de publicaciones Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2023, p. 16.

operadores primarios provoca la imposición de condiciones contractuales por parte del eslabón de la demanda que, en último término, repercute en los precios recibidos por agricultores y ganaderos. Para solventar esta situación, se han abandonado formas de intervención usadas en el pasado, primero sobre los precios y posteriormente, sobre la oferta (cuotas lácteas); y se ha apostado por un proceso de desregulación en el que se ponen el foco en la negociación y la formación del contrato.

Constatado el desequilibrio entre las partes y para alcanzar ese deseado equilibrio, las fórmulas de colaboración (OP, AOP y OI) se han presentado como la solución a los problemas de la cadena alimentaria. Así ha sido reconocido por la propia Comisión, que admite la importancia de que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para la creación de OP, para así paliar el escaso poder de negociación<sup>54</sup>. En la generalidad de los sectores agrarios, las OP pueden equilibrar las relaciones de la cadena alimentaria con medidas como la negociación contractual colectiva o los acuerdos de extensión de normas.

Sin embargo, la habilitación legal e incluso el aperturismo jurisprudencial<sup>55</sup> a estas fórmulas de colaboración no son suficientes por sí solos. La UE y los Estados miembros deben crear incentivos económicos y reducir las cargas administrativas para fomentar no solo la creación de OP, sino el válido reconocimiento de las ya existentes<sup>56</sup>. Además, es necesario establecer medidas respecto al tamaño; la efectividad de estas organizaciones se mide por la capacidad y poder que tengan, lo que dependerá directamente de su tamaño. Así, por ejemplo, mientras que el

---

<sup>54</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions "The future of food and farming"*, 2017.

<sup>55</sup> La sentencia que marca el inicio de esta corriente aperturista a las fórmulas de colaboración entre operadores primarios es la STJUE de 14 de noviembre de 2017, asunto C-671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence / Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) y otros*; más conocida como Asunto Endivias. En ella se establece que quedan fuera del ámbito de aplicación de los artículos 101 y 102 del TFUE las prácticas adoptadas en el contexto de la política agrícola común<sup>55</sup>. En concreto, admite que las organizaciones de productores (OP) y las asociaciones de organizaciones de productores (AOP) recurran a medios diferentes de los que rigen el funcionamiento normal del mercado y, en particular, a determinadas formas de coordinación y concertación entre productores agrarios.

<sup>56</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2015, sobre las perspectivas para el sector lácteo en la UE - revisión de la aplicación del «Paquete lácteo»*, 2014.

tamaño medio en España de las OP es de 11 millones de euros, en Países Bajos es de 131 millones de euros<sup>57</sup>. A este respecto, la Comisión Europea ha indicado que sería conveniente fijar un tamaño mínimo de estas organizaciones para que tengan un verdadero poder de negociación, pues de otra forma corren el riesgo de ser ineficientes<sup>58</sup>.

## CONCLUSIONES

La evolución de las cuotas lácteas al paquete lácteo se trata de un cambio de paradigma en las formas de intervención públicas en el sector agrario. Hemos pasado de un sistema de cuotas a la producción a uno de medidas sobre la configuración de los contratos. Esto supone una cesión del papel que tenían los Estados en la configuración de las cuotas y el control de su cumplimiento en favor de formas de colaboración privadas, en este caso las OP, para la consecución de un interés público o general: el fortalecimiento del poder del eslabón de la producción.

Actualmente la configuración legal del paquete lácteo puede resumirse en dos acciones: la obligatoriedad de la forma escrita y de unos contenidos mínimos del contrato, y la negociación contractual de estos contenidos.

Conviene destacar que respecto a la primera medida, pese a que el apartado 4 indique que debe haber una negociación libre por las partes del contrato, la jurisprudencia reciente denota cierto aperturismo del TJUE respecto a las medidas protectoras del sector primario frente a las normas de defensa de la competencia.

Asimismo, hay que indicar que actualmente en España con la aprobación de la Ley de Cadena Alimentaria es obligatorio para todos los sectores alimentarios el uso de contratos por escrito, con unos contenidos mínimos y con un precio por encima de los costes de producción. Por lo que no podríamos incluir esta disposición como exclusiva del sector lácteo. Sin embargo, la ley lituana abre la posibilidad de incluir otras medidas dentro de esta ley que refuercen la posición de debilidad de los agricultores y ganaderos españoles.

---

<sup>57</sup> COLOM GORGUES, Antonio; FLORENSA GUIU, Rosa; PLANA FARRAN, Manuel y SMAOUI, Yassine, «Las cooperativas, las organizaciones de productores de frutas y los programas operativos. Normativa y modelo europeo para mejorar sus resultados y eficiencia», *Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 7, núm. 2, (2017), p. 218.

<sup>58</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe de ...*, cit. p. 12.

Las formas colectivas de negociación contractual han demostrado su eficacia, por cuanto atajan uno de los mayores problemas del sector lácteo: la falta de poder de negociación del eslabón primario frente al transformador-distribuidor. Sin embargo, para maximizar sus resultados es conveniente reforzar a nivel europeo y nacional las fórmulas de colaboración colectiva. Para ello son necesarias tanto medidas que faciliten el válido reconocimiento de las OP ya existentes, como su concentración, en aras de aumentar su tamaño.

### BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO MONEDERO, José Luis, «Las medidas de mercado en la nueva PAC 2015-2020», *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 112, (2015), pp. 28-37.
- AMAT LLOMBART, Pablo, «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, (2013), pp. 7-48.
- ANDRIES, Alain y GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision historique», *Revue de l'Union Européenne*, núm. 585, (2015), pp. 83-92.
- ARPIO SANTACRUZ, Juan Luis, «La aplicabilidad de las disposiciones de defensa de la competencia en el sector agroalimentario», en *Tratado de derecho de la competencia*, BENEYTO PÉREZ, José María y MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, Jerónimo (Coords.), 2ª edición, Tomo II, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 753-800.
- CABALLERO LOZANO, José María, «La protección del contratante débil: el caso del ganadero en el suministro de leche cruda», en *Cambios en la Ley de cadena alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, MUÑIZ ESPADA, Esther (Dir.), Reus, Madrid, 2020, pp. 261-304.

- CALCEDO ORDOÑEZ, Victoriano, «La organización común de mercado (OCM) de la leche y los productos lácteos en la reforma de la PAC según la Agenda 2000 y la producción láctea española», *Información Técnica Económica Agraria*, núm. 1, vol. 98A, (2002), pp. 5-38.
- CARBAJO CASCÓN, Fernando, «Conductas colusorias y exenciones agrícolas», en *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario*, CARBAJO CASCÓN, Fernando (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 927-961.
- CASADO PÉREZ, Vanessa; GINÈS I FABRELLAS, Anna; GÓMEZ GONZÁLEZ, Patricia y SAIZ JIMÉNEZ, Aroa, «Cuotas y tasa suplementaria en el sector lácteo en Cataluña», *Revista para el análisis del derecho*, núm. 1, (2009), pp. 1-35.
- COLOM GORGUES, Antonio; FLORENSA GUIU, Rosa; PLANA FARRAN, Manuel y SMAOUI, Yassine, «Las cooperativas, las organizaciones de productores de frutas y los programas operativos. Normativa y modelo europeo para mejorar sus resultados y eficiencia», *Revista jurídica de los derechos sociales*, vol. 7, núm. 2, (2017), pp. 205-228.
- COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. Evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y del funcionamiento de las disposiciones del «Paquete lácteo»*, 2016.
- COMISIÓN EUROPEA, *El «Paquete lácteo» europeo refuerza la posición de los productores lácteos en la cadena de suministro*, 2016.
- COMISIÓN EUROPEA: *Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions “The future of food and farming”*, 2017.
- CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Rosa Margarita, «Transformaciones y desafíos de la política agraria

común», Boletín económico de ICE, *Información Comercial Española*, núm. 3060, (2015), pp. 17-38.

DEPETRIS DE GUIGUET, Edith, *Competitividad del Mercosur lácteo. Evolución en la década posterior a su implementación*, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2020.

ESTEVE PARDO, José, *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Madrid, 2023.

FUERTES, Mercedes, «Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea», *Revista de Administración Pública*, núm. 142, (1997), pp. 155-194.

GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Algunos apuntes sobre la relación entre las políticas europeas agraria y de competencia en el marco de las discusiones sobre la PAC post 2013», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 232, (2012), pp. 69-99.

GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, «Cadena alimentaria y derecho de la competencia», *Distribución y consumo*, vol. 31, núm. 165, (2021), pp. 34-41.

GUILLEM CARRAU, Javier, «La Política Agraria Común y el Derecho de la Competencia», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, (2014), pp. 135-166.

GUILLEM CARRAU, Javier, «Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 248, (2017), pp. 91-135.

GUILLEM CARRAU, Javier, «La derogación funcional del derecho de la competencia: el intercambio de información, la fijación de precios y de cantidades a la luz del asunto endivias», en *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario*, CARBAJO CASCÓN, Fernando (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 963-982.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, «La regulación de los mercados. En particular, las normas de comercialización de los productos. La cadena de valor», en *Cuadernos de derecho para ingenieros. Política Agraria Común*, ESCUDERO GALLEGO, Román y MARTÍNEZ GARRIDO, Santiago (Dirs.), Wolters Kluwer, Madrid, 2019, pp. 43-65.

LAMO ESPINOSA, Jaime, *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Encuentro Ediciones, Madrid, 1998.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La nueva Política Agraria Común*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Organizaciones de productores del sector lácteo*, Centro de publicaciones Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2023.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La política agrícola común 2023- 2027 en el sector vacuno lechero*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2023.

NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio, «Competencia y contractualización en la cadena agroalimentaria. Particular referencia al sector lácteo», *Revista de derecho agrario y alimentario*, núm. 63, (2013), pp. 141-176.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2015, sobre las perspectivas para el sector lácteo en la UE - revisión de la aplicación del «Paquete lácteo»*, 2014.

ORTEGA SADA, José Luis, *La Unión Europea (UE), la Política Agraria Común (PAC), los acuerdos del GATT y la reforma*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996.

- ROSA, Franco, WEAVER, Robert D. and VASCIAVEO, Michela, «Dairy Price commodity in Italy: volatility and forecast after milk quotas», *International journal on foodsystem dynamics*, 2016, pp. 112-115.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, «La contratación agroalimentaria tras las medidas de la Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria», *Przegląd prawa rolnego*, núm. 1, vol. 30, (2022), pp. 255-273.
- SANTAOLALLA MONTOYA, Cayetana, «La extinción de las cuotas lácteas en la Unión Europea y el futuro del ganadero español en el mercado mundial de alimentos», *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, núm. 30, (2015), pp. 1-41.
- 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*, núm. 262, (2024), pp. 167-177.
- TRIGUERO CANO, Ángela, «La industria agroalimentaria: la apuesta por la calidad, la innovación y la sostenibilidad», *Economistas*, núm. 181, (2022), pp. 220-233.