

# INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL REGISTRO DE CONTRATOS ALIMENTARIOS

**IPN/CNMC/026/22**

26 de julio de 2022

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

# **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL REGISTRO DE CONTRATOS ALIMENTARIOS**

**EXPEDIENTE Nº: IPN/CNMC/026/22**

## **PLENO**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 26 de julio de 2022

Vista la solicitud de informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en relación con el Proyecto de Real Decreto de referencia (PRD), que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 1 de julio de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

El sector agrario se caracteriza, con carácter general, por su atomización, pequeño tamaño de las explotaciones empresariales y su limitado poder de negociación frente a los siguientes eslabones de la cadena alimentaria<sup>1</sup>.

La Unión Europea (UE) ha venido adoptando medidas regulatorias que contribuyan a mejorar la posición de los productores agrarios en la cadena de suministro agrícola, así como a mejorar el funcionamiento de ésta.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) somete al sector agrario a la normativa de competencia, en la forma en que queda determinada por su normativa sectorial y siempre con vinculación a los objetivos de la Política Agrícola Comunitaria (PAC)<sup>2</sup>.

Por su parte, el actual marco jurídico de la PAC se encuentra prorrogado para los años 2021 y 2022 en virtud del Reglamento (UE) 2020/2220, de 23 de diciembre, de transición. La nueva PAC se aplicará en el periodo 2023-2027.

El reequilibrio de la cadena alimentaria se contempla como uno de los nueve objetivos clave sobre los que se articulará esta nueva PAC<sup>3</sup>. Esta política se desarrolla en torno a tres Reglamentos: Reglamento (UE) 2021/2115, Reglamento (UE) 2021/2116 y Reglamento (UE) 2021/2117<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Para el caso de España, de acuerdo con la MAIN que acompaña a este proyecto normativo y citando datos del Instituto Nacional de Estadística, las explotaciones del sector agrario son en su mayoría de pequeño tamaño. Así, según el censo agrario de 2020, el 78,5% de las explotaciones agrarias tienen menos de 10 ha, suponiendo tan sólo el 11,2% de la superficie agrícola utilizada, mientras que las explotaciones de más de 50 ha son el 6% y concentran más del 67,8% de la superficie agrícola utilizada.

<sup>2</sup> Artículos 39 y 42 [TFUE](#). Reglamento (UE) 1308/2013, por el que se crea la Organización Común de Mercados Agrarios ([Reglamento OCM](#)).

<sup>3</sup> Estos nueve objetivos sirven de base a los Estados Miembros para diseñar sus planes estratégicos de la PAC. España está desarrollando un Plan Estratégico que concrete cada uno de estos nueve objetivos. Por lo que se refiere al Objetivo 3 (“Reequilibrar el poder en la cadena alimentaria”) tiene el objetivo específico de fortalecer la posición de los agricultores asegurando mecanismos efectivos contra las prácticas comerciales desleales, mejorando la transparencia del mercado o creando sinergias en la cadena agroalimentaria.

<sup>4</sup> (i) [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#), por el que se establecen normas sobre la ayuda a los planes estratégicos nacionales de la PAC y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013. Dentro de los objetivos específicos de la nueva PAC se encuentra el de *mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor* (art. 6.1 c); (ii) [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#), sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y (iii) [Reglamento \(UE\) 2021/2117](#), que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, sobre la organización común de los mercados agrícolas; (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas; (UE) n.º 251/2014, sobre las indicaciones geográficas de los productos

En el contexto del análisis del funcionamiento de la cadena alimentaria, cabe destacar diferentes actuaciones<sup>5</sup>. Destaca, sobre todo, la [Directiva 2019/633](#), relativa a prácticas comerciales desleales<sup>6</sup> que pretende acabar con tales prácticas que, en gran medida, son resultado del desequilibrio de la cadena alimentaria. Estos desequilibrios se presentan en este sector donde la producción agrícola es especialmente vulnerable al riesgo comercial, al ser los productos agrícolas y alimentarios perecederos y estacionales.

Los contratos alimentarios formalizados por escrito cobran importancia en este ámbito, ya que, si bien, el Reglamento OCM deja a los Estados Miembros la potestad de exigir que las entregas de productos de un productor a un transformador o a un distribuidor sean objeto de un contrato por escrito, la Directiva 2019/633 vincula la formalización de los contratos por escrito con las medidas para luchar contra las prácticas comerciales desleales<sup>7</sup>.

En España se aprobó la [Ley 12/2013](#), de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (LFCA) con el objetivo de conseguir el reequilibrio en la misma. Esta ley, así como alguna de sus modificaciones, han sido objeto de análisis por esta CNMC, desde la perspectiva de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente<sup>8</sup>.

---

vitivinícolas aromatizados; y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la UE.

<sup>5</sup> Comunicación COM de 28 de octubre de 2009, sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa; Foro de alto nivel sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria de 2011; Libro verde de 2013 sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario y no alimentario entre empresas en Europa; Comunicación COM de 15 de julio de 2014, sobre cómo hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario; Informe COM de 29 de enero de 2016 sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas. Finalmente, la Directiva 2019/633, sobre prácticas comerciales desleales.

<sup>6</sup> Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario.

<sup>7</sup> Artículo 168 Reglamento OCM. Considerando 23 y artículo 3.1.f) de la Directiva 2019/633. Este último artículo prevé que: “Los Estados miembros se asegurarán de que se prohíban, al menos, todas las siguientes prácticas comerciales desleales: [...] que el comprador se niegue a confirmar por escrito los términos de un contrato de suministro que fueron acordados entre el comprador y el proveedor y cuya confirmación por escrito le haya solicitado el proveedor; esto no será aplicable cuando el contrato de suministro se refiera a productos que deban ser entregados por un miembro de una organización de productores, incluida una cooperativa, a la organización de productores de la que es miembro el proveedor, cuando los estatutos de dicha organización de productores o las normas y decisiones estipuladas en ellos o derivados de los mismos incluyan disposiciones que tengan un efecto similar a los términos del contrato de suministro”.

<sup>8</sup> Por lo que se refiere a la cadena alimentaria, destacan el [IPN 084/12](#), Informe APL de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria; [IPN/DP/0009/14](#), Informe sobre el PRD de Desarrollo de la Ley de cadena alimentaria; [IPN/CNMC/015/20](#), Informe sobre el APL por el que se

La última modificación hasta la fecha de la LFCA se ha llevado a cabo por medio de la [Ley 16/2021](#), de 14 de diciembre. Como se recoge en su Exposición de Motivos, el objetivo de esta modificación es la transposición de la Directiva 2019/633, habiendo optado el legislador por incorporar normativa adicional, pues la directiva se “*entenderá sin perjuicio de las normas nacionales destinadas a combatir las prácticas comerciales desleales que no estén dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva, siempre que dichas normas sean compatibles con las normas sobre el funcionamiento del mercado interior*”.

En este sentido, la Ley 16/2021 ha introducido un nuevo artículo 11 bis por el que se regula el Registro de contratos alimentarios<sup>9</sup>:

*“1. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación dispondrá de un registro digital en el que se inscribirán los contratos alimentarios que se suscriban con los productores primarios y las agrupaciones de éstos, y sus modificaciones.*

*2. El operador que compre a los productores primarios y las agrupaciones de éstos estará obligado a inscribir cada contrato alimentario que realice, y sus modificaciones, por los medios electrónicos que se dispongan reglamentariamente, antes de la entrega del producto objeto del contrato.*

*3. La Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A., y las restantes autoridades competentes tendrán la potestad de acceder a dicho registro para realizar las comprobaciones pertinentes en el ámbito de sus competencias, con sujeción a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y de competencia.”*

El PRD objeto de informe tiene por objeto desarrollar esta previsión legislativa regulando el Registro de contratos alimentarios.

Por último, cabe mencionar también que esta Comisión ha analizado, en diversas actuaciones, la adecuación a la competencia de regulación sectorial que

---

modifica la Ley de Cadena Alimentaria. En otros aspectos de regulación agraria, destacan, entre los más recientes, el [IPN/CNMC/009/18 PRD sobre etiquetado de la leche y productos lácteos](#); [IPN/CNMC/007/18 PRD por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo](#); [IPN/CNMC/022/19 PRD](#) por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las lonjas de productos agropecuarios como lonjas de referencia y se sus asociaciones y se crea el registro.

<sup>9</sup> Cabe destacar que el proyecto normativo analizado en el IPN/CNMC/015/20, el APL por el que se modifica la Ley de Cadena Alimentaria, no incluía la previsión de un registro de contratos alimentarios. Esta previsión se ha incluido en un momento posterior, en sede parlamentaria.

contenía aspectos relativos a registros administrativos, así como ha asumido responsabilidades de gestión respecto a algunos de ellos<sup>10</sup>.

## 2. CONTENIDO

El PRD tiene como objeto desarrollar la organización y el funcionamiento del Registro de contratos alimentarios, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 11 bis de la LFCA y la disposición final sexta de la Ley 16/2021.

Con ello se pretende, según la MAIN, incrementar la protección del productor primario al desarrollar una herramienta que le proporcione mayor seguridad en sus relaciones comerciales. De acuerdo con aquella, al obligar a inscribir el contrato antes de la entrega del producto, se evita que, en un momento posterior, se puedan modificar las condiciones del contrato sin el consentimiento del productor. Por otro lado, se pretende facilitar tanto las labores de inspección de las autoridades competentes, como la tramitación de los procedimientos sancionadores derivados de los incumplimientos de la normativa aplicable.

El PRD cuenta con un preámbulo, 17 artículos agrupados en 7 capítulos, una disposición transitoria, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones finales y dos anexos:

- **Capítulo I (artículos 1 a 5) Disposiciones generales.** El PRD tiene por objeto desarrollar la organización y el funcionamiento del Registro de contratos alimentarios con la finalidad de suministrar a la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) y al resto de autoridades de ejecución de las CCAA información derivada de la citada obligación de inscripción.

Se definen una serie de conceptos de aplicación por el PRD y se determinan los sujetos obligados (compradores que adquieren a productores primarios y a sus agrupaciones, primeros compradores de leche cruda y los integradores en el caso de los contratos de

---

<sup>10</sup> (i) [LA/01/2018](#), impugnación del Real Decreto 1076/2017, sobre normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. El TS, en sentencia 349/2020, de 10 de marzo, estimó el recurso planteado por la CNMC. Dicho Real Decreto obligaba a que los VTC comunicaran cada servicio a un **registro estatal** antes de prestarlo. Este mismo análisis se lleva a cabo en el [IPN/CNMC/003/20](#) Proyecto de Orden reguladora de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en la región de Murcia; (ii) [IPN/CNMC/034/20](#), APL General de Telecomunicaciones analiza el **registro de operadores** previsto en su artículo 7; (iii) Resolución de 8 de enero de 2015 de la CNMC, por la que se crea el [Registro español de participantes en el mercado mayorista de la energía](#). La CNMC es la entidad responsable de la gestión del Registro.

integración)<sup>11</sup>. Se exceptúa de la obligación de inscripción a las entidades cooperativas y asociativas. Se deberán inscribir los contratos, sus modificaciones, sus anexos y la información complementaria antes de la entrega del producto objeto del contrato.

- **Capítulo II (artículos 7 a 9) *Naturaleza, organización y composición del Registro de Contratos Alimentarios***. El Registro, de naturaleza administrativa y digital y cuyos datos no serán objeto de explotación, está adscrito a la AICA. No se trata de un Registro público y no tiene una finalidad informativa ni estadística. Tiene tres funcionalidades principales: (i) inventario de compradores, (ii) inscripción de contratos alimentarios, (iii) posibilidad de consulta por parte de (a) los sujetos obligados y exclusivamente de la información relacionada con sus contratos, (b) la AICA y (c) las autoridades de ejecución autonómicas. El Registro atiende a los requisitos establecidos en la normativa sobre actuación del sector público por medios electrónicos en cuanto a su confidencialidad, integridad, trazabilidad y autenticidad, entre otras<sup>12</sup>.
- **Capítulo III (artículos 10 y 11) *Inventario de compradores***. Se ocupa de regular el alta y baja en la aplicación de los sujetos obligados y del personal autorizado. El alta en el inventario de compradores es imprescindible para la posterior inscripción del contrato alimentario.
- **Capítulo IV (artículos 12 a 14) *Procedimiento de inscripción***. Los datos mínimos que debe cumplimentar el sujeto obligado, su representante legal o las personas autorizadas se recogen en el anexo II del PRD, debiendo los documentos presentados ser perfectamente legibles.
- **Capítulo V (artículo 15) *Otras funcionalidades del Registro***. La aplicación electrónica permitirá trazar todos los accesos y actuaciones de los sujetos obligados, generando un justificante de la inscripción, así como una copia de los datos.

---

<sup>11</sup> En concreto, cuando el contrato alimentario sea un contrato de integración de acuerdo con lo establecido en la letra g) del artículo 5 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto: es aquella modalidad de contrato alimentario en el que una de las partes, denominada integrador, se obliga frente a la otra parte denominado integrado, a proporcionar todos o parte de los productos, materias primas e insumos necesarios para la producción objeto del contrato, así como, en su caso, a ejercer la dirección técnica y a hacerse cargo de la producción al concluir el ciclo productivo. Por su parte, el integrado se obliga frente al integrador, a aportar los terrenos, los espacios y las instalaciones, así como los medios y servicios complementarios que resulten necesarios para completar la producción y una vez obtenida ésta, a su entrega al integrador.

<sup>12</sup> [Real Decreto 203/2021](#), de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

- **Capítulo VI (artículo 16) Acceso a la información.** Los sujetos obligados podrán consultar exclusivamente los contratos alimentarios, sus modificaciones, anexos e información complementaria, inscritos por ellos. La AICA y las autoridades de ejecución autonómicas podrán consultar el Registro en el ejercicio de las competencias que les corresponden, manteniendo el carácter confidencial de los datos.
- **Capítulo VII (artículo 17) Régimen sancionador.** En caso de incumplimiento de lo previsto en el PRD se aplica el régimen sancionador previsto en la LFCA.
- La **disposición transitoria única** se ocupa del régimen aplicable a los contratos alimentarios formalizados con anterioridad a la fecha en la que el Registro esté plenamente operativo.
- La **disposición adicional primera** se refiere al coste económico del Registro, que se atenderá con los medios de la AICA. La **disposición adicional segunda** determina que el Registro estará plenamente operativo el 31 de enero de 2023, tal y como establece la disposición final octava de la Ley 16/2021.
- Las **disposiciones finales** se refieren al título competencial, la habilitación normativa y a su entrada en vigor.
- Los **anexos I y II** recogen los datos mínimos que deben cumplimentarse en el inventario de compradores y en la inscripción de los contratos.

Por su parte, en la **MAIN**, al analizar el impacto económico del proyecto normativo, se reconocen dos nuevos tipos de cargas administrativas: (i) el alta de los sujetos obligados en el inventario de compradores y (ii) la inscripción de cada contrato y sus modificaciones en el Registro. Se estima en unos 225.505 el número aproximado de sujetos obligados, de los cuales en torno al 99,70% son PYMES y el 98,50% son MICROPYMES y en torno a los casi 4.000.000 de contratos los que se podrían inscribir anualmente. Con estos datos se cifran las cargas administrativas en algo más de 17 millones de euros anuales.

### 3. VALORACIÓN

La insuficiente transparencia en el mercado agroalimentario ha sido objeto de atención por el legislador nacional, siendo clave a este respecto la aprobación

de la normativa de cadena alimentaria ya citada y las exigencias de información recogidas en aquella para los compradores<sup>13</sup>.

Por otro lado, esta Comisión ha venido realizando observaciones respecto a proyectos normativos precedentes del sector agroalimentario, señalizando los riesgos para la competencia que se pueden derivar de una excesiva transparencia (especialmente en precios) en la medida en que pueden facilitar alineamientos anticompetitivos de los operadores a este respecto<sup>14</sup>.

Sin embargo, estos riesgos no están presentes en el PRD objeto de informe por cuanto no se trata de un Registro público (careciendo por tanto de finalidad informativa ni estadística) sino administrativo, en el que además la legitimación de los sujetos privados habilitados para acceder a información contenida en el mismo se encuentra restringida a la consulta del expediente que le afecta directamente.

En cualquier caso, se recuerda a la AICA y al resto de autoridades de ejecución con acceso al registro que, si del análisis de los datos, se derivaran indicios de la existencia de conductas anticompetitivas potencialmente sancionables por estar recogidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia o en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE, esta información debe remitirse a esta Comisión a los efectos oportunos.

Por otro lado, cabe recordar que la LFCA señala en su artículo 11 bis que: *“El operador que compre a los productores primarios y las agrupaciones de éstos estará obligado a inscribir cada contrato alimentario que realice, y sus modificaciones, por los medios electrónicos que se dispongan reglamentariamente, **antes de la entrega del producto objeto del contrato**”*.

Esta exigencia podría plantear ciertas ineficiencias en la medida en que la cumplimentación de los datos requeridos por la normativa proyectada puede necesitar un plazo de realización, aspecto que ha sido destacado por varios participantes en la consulta pública del proyecto. En la medida en que esta tramitación puede retrasar la entrega del producto objeto del contrato, y dada la

---

<sup>13</sup> Siendo un tema que también ha sido abordado por la UE, por ejemplo, a través del Informe *“Agricultural Markets Task Force”* (2016), en el que se recomendó a la CE el aumento de la transparencia en el mercado y de las obligaciones de remisión de información.

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, puede consultarse el [IPN/CNMC/035/20](#) Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican los Reales Decretos sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos y por los fabricantes de leche líquida envasada de vaca.

naturaleza potencialmente perecedera de los productos agroalimentarios, parece razonable plantearse una modificación de la LFCA en este punto, de forma que se permita la inscripción en el registro también a posteriori (por un plazo razonable), dado que no parece que con ello se perturbe la finalidad perseguida por la normativa de cadena alimentaria de ofrecer las debidas garantías de seguridad jurídica y de facilitar las inspecciones a las autoridades competentes.

Adicionalmente, se realiza un comentario al articulado en el siguiente apartado.

### **3.1 Referencia a la auditoría de los datos registrados (artículo 15)**

En dicho precepto, bajo el título, *Otras funcionalidades de la aplicación electrónica “Registro de Contratos Alimentarios”* se precisa que:

*“1. La aplicación electrónica “Registro de Contratos Alimentarios” permitirá trazar todos los accesos y actuaciones que realicen los representantes legales de la empresa y las personas autorizadas en el proceso de inscripción del contrato alimentario y sus modificaciones, anexos y documentación complementaria, que posteriormente quedarán registradas en una auditoría”.*

La literalidad del artículo presenta algunas dudas, en la medida en que esta exigencia de auditoría pudiera suponer costes adicionales para los operadores y, en su caso, puede igualmente suponer un riesgo de acceso por terceros a información comercialmente sensible.

Cabe señalar a este respecto que al MAIN no identifica cargas en este sentido, ciñendo estas a las derivadas del alta de los sujetos obligados en el inventario de compradores y de la inscripción y posibles modificaciones de los contratos en el Registro.

Se solicita por ello introducir una mayor claridad en cuanto a dicha exigencia, debiendo justificarse, en caso de mantenerse, su adecuación a los principios de buena regulación, así como ofrecer las garantías de confidencialidad oportunas, en el caso de que el informe de auditoría pudiera hacerse público.

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El PRD tiene como objeto desarrollar la organización y el funcionamiento del Registro de contratos alimentarios, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 11 bis de la LFCA y la disposición final sexta de la Ley 16/2021.

Desde la óptica de la competencia, es relevante que el registro tiene carácter administrativo, careciendo por tanto de finalidad informativa ni estadística, y que la legitimación de los sujetos habilitados para la consulta de la información recogida en el mismo se encuentra restringida.

En cualquier caso, se recuerda a la AICA y al resto de autoridades de ejecución con acceso al registro que, si del análisis de los datos, se derivaran indicios de la existencia de conductas anticompetitivas, debe remitirse a esta Comisión a los efectos oportunos.

Respecto a la exigencia de auditoría que se plantea para los datos incluidos en el registro, se solicita introducir una mayor claridad, debiendo justificarse, en caso de mantenerse, su adecuación a los principios de buena regulación y a las garantías de confidencialidad oportunas.