

## Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta) de 18 de junio de 2024<sup>1</sup>

### Commentary on the ruling of the Supreme Court of 18 of June of 2024

---

JUAN MANUEL LÓPEZ TORRES [

ASAJA JAÉN, Avenida de Granada, nº 33, 23003, Jaén (España).

[jmlopez@asajajaen.com](mailto:jmlopez@asajajaen.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6650-7985>

Recibido/Received: 15/10/2024. Aceptado/Accepted: 15/11/2024.

Cómo citar/How to cite: López Torres, Juan Manuel, “Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta) de 18 de junio de 2024”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 263 (2024): 359-365.

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 \(CC-BY 4.0\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reeap.263.2024.359-365>

**Sumario:** Introducción. 1. Resumen de los hechos. 2. Posicionamiento de las partes. 2.1. Posicionamiento de la parte actora: Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL). 2.2. Posicionamiento de la parte demandada: Abogacía del Estado y organizaciones agrarias. 3. Doctrina del Tribunal Supremo. 4. Relación directa con las Sentencias del TJUE. Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 11 de marzo de 2021 (Hungria) y de 13 de Noviembre de 2019 (Lituania). 5. Conclusiones.

**Resumen:** La sentencia desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) contra el Real Decreto 374/2022, que modifica la regulación de precios en el sector lácteo, estableciendo que el precio pactado debe cubrir el coste efectivo de producción. La Sala argumenta que esta obligación busca reequilibrar el poder de negociación en la cadena alimentaria, protegiendo a los productores más vulnerables. La decisión reafirma la legitimidad de la intervención regulatoria en el sector, alineándose con los objetivos de la política agraria común y la normativa europea sobre prácticas comerciales desleales.

---

<sup>1</sup> ECLI:ES:TS:2024:3531

**Palabras clave:** Sector lácteo; Inconstitucionalidad; Coste efectivo de producción; Libertad de empresa; Proporcionalidad.

**Abstract:** The ruling dismisses the administrative contentious appeal filed by the National Federation of Dairy Industries (FENIL) against Royal Decree 374/2022, which modifies price regulation in the dairy sector, establishing that the agreed price must cover the actual cost of production. The Chamber argues that this obligation seeks to rebalance negotiating power in the food chain, protecting the most vulnerable producers. The decision reaffirms the legitimacy of regulatory intervention in the sector, aligning with the objectives of the common agricultural policy and European regulations on unfair trading practices.

**Keywords:** Dairy sector; Unconstitutionality; Actual cost of production; Freedom of enterprise; Proportionality.

---

## INTRODUCCIÓN

La reciente sentencia del Tribunal Supremo, que desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) contra el Real Decreto 374/2022<sup>2</sup>, tiene una notable importancia en el contexto del derecho agrario y la regulación del sector lácteo en España. Este recurso se centra en la obligación de que el precio pactado en los contratos del sector lácteo no sea inferior al coste efectivo de producción, tal como establece la Ley 12/2013<sup>3</sup>. FENIL argumenta que esta obligación infringe el artículo 148 del Reglamento OCM<sup>4</sup>, que garantiza la libertad de negociación entre las partes, y solicita la inaplicabilidad de la disposición adicional quinta de la Ley 12/2013.

### 1. RESUMEN DE LOS HECHOS

---

<sup>2</sup> Real Decreto 374/2022, de 17 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo, por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo y se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales en el sector, y por el que se modifican varios reales decretos de aplicación al sector lácteo, y el Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra.

<sup>3</sup> Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

<sup>4</sup> Reglamento (UE) n° 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° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007.

En el presente caso, la Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) interpuso un recurso contencioso administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo contra el Real Decreto 374/2022, de 17 de mayo, que modifica el Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo, y el Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, en relación con las condiciones de contratación en el sector lácteo. La demanda, presentada el 12 de julio de 2022, solicitaba la nulidad de ciertos apartados del Real Decreto 374/2022 y la inaplicación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 12/2013, que establece que el precio pactado en los contratos del sector lácteo no puede ser inferior al coste efectivo de producción.

La parte actora argumentó que esta obligación infringe el artículo 148.4 del Reglamento OCM, que garantiza la libertad de negociación entre las partes, y el artículo 38 de la Constitución Española, que protege la libertad de empresa. En su fundamentación, FENIL alegó que la normativa impugnada no es adecuada ni proporcionada para alcanzar los objetivos de evitar prácticas desleales y reequilibrar el poder negociador en la cadena alimentaria.

El Abogado del Estado y otras partes demandadas, como Unions Agrarias-UPA y COAG, defendieron la legalidad de las normas impugnadas, argumentando que estas son necesarias para corregir desequilibrios en el sector lácteo y que se ajustan a la normativa europea, en particular a la Directiva 2019/633 sobre prácticas comerciales desleales.

Finalmente, el Tribunal Supremo desestimó el recurso, confirmando la validez del Real Decreto 374/2022 y la aplicación de la Ley 12/2013, y condenó a la parte actora al pago de las costas del proceso.

## **2. POSICIONAMIENTO DE LAS PARTES**

En el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) contra el Real Decreto 374/2022, se evidencian dos posiciones claramente diferenciadas entre las partes involucradas.

### **2. 1. Posicionamiento de la parte actora: Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL)**

La FENIL sostiene que la modificación introducida por el Real Decreto 374/2022, que establece la obligación de que el precio pactado en los contratos del sector lácteo cubra el coste efectivo de producción,

infringe el artículo 148.4 del Reglamento OCM y el artículo 38 de la Constitución Española. Argumenta que esta obligación limita la libertad de negociación entre las partes, lo que contraviene el derecho a la autonomía de la voluntad en la fijación de precios. La actora considera que la normativa impugnada no solo es desproporcionada, sino que también puede resultar perjudicial para el sector lácteo, ya que impide a los productores comercializar su producción a precios que, en ciertos momentos, podrían estar por debajo del coste efectivo de producción. Además, la FENIL argumenta que existen alternativas menos restrictivas para lograr los objetivos de evitar prácticas desleales y reequilibrar el poder negociador en la cadena alimentaria.

## **2. 2. Posicionamiento de la parte demandada: Abogacía del Estado y organizaciones agrarias**

Por su parte, la Abogacía del Estado, junto con las organizaciones agrarias Unions Agrarias-UPA y COAG, defienden la legalidad y la necesidad de la normativa impugnada. Argumentan que la intervención en el sector lácteo es justificada debido a los desequilibrios estructurales y asimetrías en la cadena de producción y comercialización, que han llevado a prácticas desleales. Sostienen que la obligación de que el precio cubra el coste efectivo de producción es una medida adecuada y necesaria para proteger a los productores, quienes son considerados la parte más débil en la relación contractual. Además, enfatizan que la normativa se alinea con los objetivos de la Política Agraria Común de la Unión Europea y que no se vulnera la libertad de empresa, ya que se mantiene la posibilidad de negociación sobre otros elementos del contrato, como los factores que determinan el coste de producción.

En resumen, mientras la FENIL aboga por la libertad de negociación y critica la intervención regulatoria como desproporcionada, la Abogacía del Estado y las organizaciones agrarias defienden la necesidad de dicha intervención para garantizar la equidad y la sostenibilidad del sector lácteo.

## **3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

El Tribunal Supremo desestima el recurso de FENIL, argumentando que la obligación de que el precio cubra el coste efectivo de producción no infringe el Derecho de la Unión Europea. La sentencia sostiene que el artículo 148 del Reglamento OCM no impide que los Estados miembros

adopten medidas que regulen la libre negociación de precios, siempre que estas sean adecuadas y no excedan lo necesario para alcanzar el objetivo de interés general, que en este caso es evitar prácticas desleales y reequilibrar el poder de negociación en la cadena alimentaria.

El Tribunal también destaca que la medida es proporcional y adecuada, ya que busca proteger a la parte más débil del contrato, los productores de leche, y que la intervención del legislador es justificada por la situación de vulnerabilidad del sector. Además, se concluye que la normativa interna se alinea con los objetivos de la Política Agraria Común, garantizando un nivel de vida equitativo para los productores.

Este análisis refleja la importancia de la regulación en el sector lácteo y la necesidad de equilibrar los intereses de los diferentes actores en la cadena de producción y comercialización.

#### **4. RELACIÓN DIRECTA CON LAS SENTENCIAS DEL TJUE. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (STJUE) DE 11 DE MARZO DE 2021 (HUNGRÍA) Y DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 (LITUANIA)**

En el procedimiento analizado se citan las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 11 de marzo de 2021 (Hungría) y de 13 de noviembre de 2019 (Lituania), así como el artículo 12 ter de la Ley 12/2013, en el contexto de la regulación del sector lácteo y la fijación de precios.

La STJUE de 13 de noviembre de 2019 (Lituania)<sup>5</sup> establece que el artículo 148 del Reglamento OCM no se opone a que los Estados miembros adopten medidas que regulen el proceso de libre negociación de precios, siempre que estas medidas estén justificadas y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. En la sentencia analizada, se argumenta que la obligación de que el precio pactado en los contratos del sector lácteo cubra el coste efectivo de producción, introducida por la Ley 12/2013, se alinea con esta doctrina, ya que busca evitar prácticas desleales y reequilibrar el poder de negociación en la cadena alimentaria.

La STJUE de 11 de marzo de 2021 (Hungría),<sup>6</sup> aunque no se refiere directamente al sector lácteo, se menciona en la sentencia analizada para reforzar la idea de que las limitaciones a la libertad de negociación de

---

<sup>5</sup> ECLI:EU:C:2019:962

<sup>6</sup> ECLI:EU:C:2021:194

precios deben ser justificadas y proporcionadas. La sentencia de Hungría se utiliza para argumentar que la normativa debe ser adecuada para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido, lo que también se aplica a la regulación del sector lácteo en España.

Por último, el Artículo 12 ter de la Ley 12/2013 establece que, con el fin de evitar la destrucción de valor en la cadena alimentaria, cada operador debe pagar al operador inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste de producción. La sentencia analizada se refiere a este artículo como parte de la normativa que se impugna, argumentando que la obligación de cubrir el coste efectivo de producción es una medida que busca proteger a los productores más vulnerables en la cadena de suministro, en línea con los objetivos de la política agraria común de la Unión Europea.

En resumen, la sentencia establece que la regulación del sector lácteo, incluida la obligación de cubrir el coste efectivo de producción, se justifica en el contexto de las sentencias del TJUE y se alinea con los objetivos de protección de los productores, tal como se establece en el artículo 12 ter de la Ley 12/2013.

## 5. CONCLUSIONES

La Sentencia del Tribunal Supremo es significativa no solo por su contenido normativo, sino también por su impacto en la regulación del sector lácteo y la protección de los derechos de los productores. La decisión de desestimar el recurso refuerza la capacidad del legislador para intervenir en el mercado con el fin de corregir desequilibrios y proteger a los actores más vulnerables, en línea con los principios de la Política Agraria Común de la Unión Europea.

Asimismo, reafirma la necesidad de intervención regulatoria en el sector lácteo, un ámbito caracterizado por desequilibrios estructurales en la cadena de producción y comercialización. El Tribunal subraya que la obligación de que el precio de los contratos lácteos cubra el coste efectivo de producción no solo es legítima, sino que responde a un interés general de protección de los productores, quienes son la parte más vulnerable en la relación contractual. Esta intervención se justifica en el contexto de la política agraria común de la Unión Europea, que busca garantizar un nivel de vida equitativo para los agricultores (art. 39 TFUE).

De igual forma aborda la tensión entre la autonomía de la voluntad de las partes y la regulación impuesta por el legislador. Aunque se reconoce

que la normativa limita la libertad de negociación en cuanto al precio, el Tribunal sostiene que esta limitación es proporcionada y necesaria para alcanzar los objetivos de equidad y sostenibilidad en el sector. Se destaca que la regulación no elimina la autonomía de las partes, sino que establece un marco dentro del cual deben operar, garantizando que los precios reflejen los costes reales de producción.

En este fallo el Tribunal aplica el principio de proporcionalidad, evaluando si la medida adoptada por el legislador es adecuada y no excede lo necesario para alcanzar su objetivo. En este sentido, se concluye que la obligación de cubrir el coste efectivo de producción es una herramienta adecuada para reequilibrar el poder de negociación en la cadena alimentaria, evitando prácticas comerciales desleales que podrían perjudicar a los productores.

La sentencia también pone de relieve la interacción entre el derecho nacional y el derecho de la Unión Europea. Se menciona la Directiva (UE) 2019/633, que permite a los Estados miembros adoptar medidas más estrictas para combatir prácticas comerciales desleales. Esto refuerza la idea de que la regulación del sector lácteo en España no solo es una cuestión interna, sino que se inscribe en un marco más amplio de protección a nivel europeo.

Finalmente, la resolución del Tribunal Supremo establece un precedente importante para futuras regulaciones en el sector agrario. La sentencia puede servir de guía para la formulación de políticas que busquen equilibrar la protección de los productores con la necesidad de mantener un mercado competitivo y eficiente. Asimismo, resalta la importancia de la colaboración entre los distintos actores de la cadena de suministro para garantizar la sostenibilidad del sector.

En conclusión, esta sentencia no solo refuerza la regulación existente en el sector lácteo, sino que también establece un marco jurídico que promueve la equidad y la sostenibilidad, garantizando la protección de los derechos de los productores en un contexto de creciente complejidad y competencia. La decisión del Tribunal Supremo es, por tanto, un hito significativo en la evolución del derecho agrario en España y su alineación con los principios de la Unión Europea.