AGRO SOCIALES Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros
Registradores DE ESPAÑA
Ed UVa EDICIONES Universidad Valladolid

Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de marzo de 2026[1]

Commentary on the Judgment of the Supreme Court (Fifth Section of the Contentious-Administrative Chamber) of 25 March 2026

PILAR TALAVERA CORDERO
Personal Investigador en Formación (FPU) del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.
pilartalavera@usal.es
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-2649-4234
Recibido: 23/11/2026. Aceptado: 23/11/2026. Publicado: 24/11/2026.
Cómo citar/How to cite: Talavera Cordero, Pilar, "Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de marzo de 2026", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 267 (2026): 225-230. DOI: https://doi.org/10.24197/ttf1m842

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

Sumario: 1. Aplicación de las reglas específicas de defensa del consumidor y producción agroalimentaria. 2. Aplicación de las reglas generales del derecho administrativo sancionador. 3. La pronunciación del Tribunal Supremo.

Resumen: El objetivo de este comentario es determinar cuál es la postura del Tribunal Supremo respecto al plazo de caducidad aplicable a los casos derivados de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.
Palabras clave: Cadena Alimentaria; Caducidad; Procedimiento sancionador; AICA; Derecho Agroalimentario.

Abstract The aim of this commentary is to determine the Supreme Court's position regarding the limitation period applicable to cases arising from the Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

[1] La presente investigación se realiza en el marco del Proyecto de Investigación: "Hacienda y administración local: digitalización, despoblación, mujeres y jóvenes rurales" (PID2025-168963OB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Keywords: Food supply chain; Expiry of proceedings; Administrative sanctions; Food Information and Control Agency (AICA); Agri-food law.

INTRODUCCIÓN

La determinación del plazo de caducidad de un procedimiento administrativo aplicable es de suma relevancia, sobre todo, en aquellos de naturaleza sancionadora. Sin esta necesaria seguridad jurídica, el administrado puede verse avocado a la incertidumbre de si será o no sancionado[2]. De ahí la importancia de dilucidar cuál será el plazo aplicable en los procedimientos administrativos sanciones.

En los casos específicos de la cadena alimentaria, interesa determinar cuál es el plazo específico de caducidad, puesto que dicho plazo permitirá perseguir o no las infracciones. En las diversas sentencias que lo enjuician se establecen dos posibilidades. Por un lado, se considera aplicable el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria. En virtud de este, "*caducará la acción para perseguir las infracciones cuando, conocida por la Administración la existencia de una infracción y finalizadas las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, hubieran transcurrido seis meses sin que la autoridad competente hubiera ordenado incoar el oportuno procedimiento"*. Por otro lado, se interpreta que deben imperar las reglas generales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Respecto a lo señalado por la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (en adelante, Ley de Cadena Alimentaria), su artículo 2.1 establece que "*con independencia de la legislación que resulte aplicable, cuando una de las partes esté establecida en España, y la otra en un Estado no miembro de la Unión, resultarán siempre de aplicación las prohibiciones contenidas en esta ley y el correspondiente régimen sancionador establecido para éstas en el*

[2] LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «La caducidad del procedimiento de oficio», Revista de Administración Pública, núm. 194, (2014), p. 26.

título V". En dicho Título V, en su artículo 22.3 se indica que *"serán de aplicación a las infracciones recogidas en esta Ley las reglas y principios sancionadores contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"*. Esta referencia debe entenderse hecha, a partir de 2 de octubre de 2016 a la LPACAP (Disposición final cuarta de la LPACAP).

Asimismo, el Real Decreto 66/2015, de 6 de febrero, por el que se regula el régimen de controles a aplicar por la AICA, en su artículo 16 regula la iniciación y desarrollo de las actuaciones inspectoras, disponiendo en su apartado 5, en su redacción original: *"El plazo máximo de finalización de las actuaciones será de seis meses, sin perjuicio de que, por circunstancias excepcionales o debido a la obstrucción de los controles por el inspeccionado, pueda prorrogarse este plazo por el Director de la Agencia a propuesta del inspector actuante, por un período no superior a tres meses improrrogables"*. El Real Decreto 368/2023, de 16 de mayo, por el que se modificó el Real Decreto 66/2015, dio nueva redacción a este número 5, disponiendo que el plazo máximo será de nueve meses a contar desde que la AICA se encuentre en posesión de toda la información precisa, *"sin perjuicio de que, por circunstancias excepcionales o debido a la obstrucción de los controles por el inspeccionado, pueda prorrogarse este plazo por el Director de la Agencia a propuesta del inspector actuante, por un período no superior a tres meses improrrogables"*.

1. APLICACIÓN DE LAS REGLAS ESPECÍFICAS DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid[3], invocando otras tres sentencias previas[4], defiende la aplicación del artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio sobre infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria,

[3] STSJ de Madrid, de 29 de noviembre de 2023, ECLI:ES:TSJM:2023:13867.

[4] STSJ de Madrid, de 3 de julio de 2023, ECLI:ES:TSJM:2023:8372; SAN de 17 de noviembre de 2015, ECLI:ES:AN:2015:4689 y SAN de 30 de junio del 2022, ECLI: ES:AN:2022:6481.

considerando que cubre la laguna legal de falta de referencia de la Ley de Cadena Alimentaria y garantiza la homogeneidad y diligencia en los procedimientos sancionadores del sector agroalimentario.

En cuanto a la laguna legal, ni la Ley de Cadena Alimentaria, ni el Real Decreto 66/2015 (que regula los controles de la AICA) regulan la caducidad de la acción ni fijan un plazo para incoar el expediente tras las actuaciones previas. En este sentido, la Sala sostiene que esta laguna normativa debe suplirse con el artículo 18.2 del RD 1945/1983 (como ya se han pronunciado las anteriores sentencias).

Igualmente, aplicar este precepto es necesario para dar integridad y homogeneidad al régimen jurídico de las infracciones agroalimentarias. Según la jurisprudencia citada por el Tribunal, esta norma busca garantizar la corrección y la debida diligencia de la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora, otorgando a todos los operadores del sector las mismas garantías.

Además, alega que el Real Decreto 1945/1983 incluye en su ámbito de aplicación a quienes realicen la distribución, suministro o venta de productos agroalimentarios, obligándoles a evitar cualquier abuso que perjudique los intereses generales, económicos o sociales de la comunidad. Al participar la empresa sancionada en la distribución de alimentos y ser el cobro en plazo de los productores uno de esos intereses económicos protegidos, la norma resulta plenamente aplicable.

2. APLICACIÓN DE LAS REGLAS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Por el contrario, existen diversas sentencias que consideraron aplicables las normas generales de la LPACAP y lo dispuesto en la Ley de Cadena Alimentaria[5]. En dicha sentencia, se establece que las disposiciones del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, no son aplicables a los procedimientos de AICA, que cuenta con un régimen especial para productos alimentarios de preferente aplicación. En este sentido, considera que la caducidad se produce por el transcurso del plazo para resolver a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación, según la letra a) del

[5] Como sucede en la SAN 5362/2024, de 2 de febrero de 2024, ECLI:ES:AN:2024:5362.

apartado 6 del artículo 23 de la Ley de Cadena Alimentaria. Tal previsión legal fija el plazo de caducidad en diez meses desde la iniciación.

3. LA PRONUNCIACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

Las discrepancias entre tribunales motivaron su interés casacional. En este sentido, el TS considera aplicable las normas previstas en la LPACAP, cuyo artículo 21.1 establece que el plazo de caducidad *"no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor"*. La Ley de Cadena Alimentaria remite en la actualidad, en cuanto al procedimiento sancionador, a la LPACAP, y, en concreto, y respecto a la caducidad, contiene una previsión en el artículo 23.6 a), consistente en que en los procedimientos sancionadores cuya instrucción corresponda a la AICA el plazo máximo para resolver el procedimiento y notificar la resolución expresa es de diez meses.

Esta ampliación del plazo no infringe el artículo 21.2 de la LPACAP, que prevé un plazo máximo de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, como sucede en la Ley de Cadena Alimentaria. Ese plazo de diez meses es el mismo que establece el artículo 30 del Real Decreto 66/2015, de 6 de febrero, por el que se regula el régimen de controles a aplicar por la AICA.

Respecto al plazo máximo, en general, de las actuaciones inspectoras previas (no de instrucción del procedimiento) por la AICA, el artículo 16.5 prevé un plazo máximo para su finalización de nueve meses. Esta es la redacción vigente en la actualidad. Con anterioridad a la modificación de la LCA por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, no se establecía plazo máximo para la resolución del procedimiento. Pero sí lo hacía el Real Decreto 66/2015, estableciendo un plazo máximo de seis meses para la realización de actuaciones en caso de denuncias por incumplimiento de lo dispuesto en la LCA en su artículo 30, en la redacción aplicable al presente recurso.

Así, el apartado 4 de dicho artículo disponía: *"En el ámbito de las infracciones a la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, cuya instrucción corra a cargo de la Agencia de Información y Control Alimentarios, el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador y notificar la resolución*

expresa del mismo, será de seis meses". En la actualidad, y tras la modificación de dicho precepto operada por el Real Decreto 368/2023, se fija ese plazo en diez meses, que es el establecido por la Ley de Cadena Alimentaria.

Por todo ello, el TS concluye que la Ley de Cadena Alimentaria no contempla ningún tipo de caducidad por no iniciarse el procedimiento sancionador en determinado plazo. Sí lo hace el artículo 30 del Real Decreto 66/2015, en su artículo 30.3, al disponer: *"3. Caducará la acción para perseguir las posibles infracciones detectadas, cuando hubieran transcurridos doce meses sin que la Agencia hubiera incoado el oportuno procedimiento sancionador desde la emisión del informe de actuaciones de control establecido en el artículo 24"*. Si bien, esta tesis será aplicable a todos aquellos procedimientos derivados de la Ley de Cadena Alimentaria y, por tanto, posteriores a 2013.

BIBLIOGRAFÍA

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «La caducidad del procedimiento de oficio», Revista de Administración Pública, núm. 194, (2014), pp. 11-47.