LA REGULACIÓN DE MERCADOS EN LA FUTURA PAC

LA LEY 12/2013 DE CADENA: POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN



COAG

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Índice

1. Introducción: un nuevo contexto para una nueva regulación de mercados en la PAC 2

2. Regulación de mercados en la UE: posibles actuaciones y nuevos horizontes 3

La regulación de los mercados, prioridad en el Reglamento OCM 5

La Directiva sobre prácticas desleales, una oportunidad para un marco europeo mejorado 6

3. Implicaciones para la situación en España 7

4. Propuestas de mejora para la Ley 12/2013: ejemplo y modelo para la UE 11

Propuestas de COAG para la mejora de la Ley 12/2013 12

Otras demandas de COAG en aspectos ligados al funcionamiento de la cadena alimentaria 14

Seguridad Social Alimentaria 17

Compra pública alimentaria 19

1. Introducción: un nuevo contexto para una nueva regulación de mercados en la PAC



El futuro de los agricultores y agricultoras se decide principalmente en el ámbito de los precios y los mercados. Esta es una convicción que COAG ha mantenido a lo largo de toda su historia y que los hechos no dejan de confirmar: sin precios justos no hay sostenibilidad posible, ni económica ni ambiental ni social.

La Unión Europea ha mantenido, desde hace décadas, un proceso continuo de eliminación de las políticas públicas de regulación de los mercados alimentarios. Las escasas medidas existentes, bien están diseñadas de tal forma que su uso no resulta eficaz o no tiene un resultado efectivo en la protección de las personas productoras y consumidoras, bien depositan la responsabilidad de las acciones en los operadores privados de la cadena alimentaria.

El cambio climático está provocando eventos meteorológicos cada día más extremos e intensos y ello condiciona nuestra producción y distribución de alimentos. En un contexto de crecientes tensiones comerciales y guerras y una cada vez más alarmante de crisis climática, energética y de biodiversidad, la intervención y regulación de mercados vuelve a cobrar protagonismo en el campo europeo de las políticas públicas y, en concreto, en el marco de la PAC y otras normativas de la cadena alimentaria, de cara a garantizar el abastecimiento de alimentos en el futuro.

En este marco, se desarrollan la OCM y la Directiva (UE) 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, sobre la que se han desarrollado o adaptado normativas estatales al respecto. Además de la futura reforma de la PAC, la OCM ha sido recientemente modificada y la Directiva se encuentra actualmente en proceso de revisión, impulsado especialmente por las movilizaciones del sector agrario europeo del año 2024.

En el Estado español, se dispuso hace más de una década la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Esta Ley ha sido reformada para adaptarla a la citada Directiva europea y también para introducir una serie de elementos pioneros, como la prohibición de destruir el valor en la cadena, que van más allá de lo dispuesto en la Directiva, y que eran reivindicados por el sector productor en un proceso de movilizaciones que se pausó con la pandemia del coronavirus.

Nos encontramos en un momento clave para la definición de propuestas y medidas, que permitan adaptar las políticas públicas españolas y europeas a la coyuntura y estructura mundial. Para ello, es imprescindible realizar un análisis de la situación de partida y plantear deliberaciones y posibles propuestas.

En este documento, partiendo del análisis de la aplicación de la Ley 12/2013 en el estado español, se pretende reflexionar sobre las posibilidades y limitaciones de la norma, así como presentar propuestas de mejora para, incidiendo en su carácter pionero, facilitar un posible desarrollo a nivel europeo de medidas para la mejora de la rentabilidad de las personas del sector primario, permitiendo el acceso de toda la población a una alimentación sana, saludable y de calidad, en un marco que posibilite la transición agroecológica del conjunto del sistema alimentario europeo.

Se trata de plantear posibilidades para avanzar en la regulación pública de la cadena alimentaria, devolviendo la responsabilidad a las administraciones por encima de la actuación particular de los operadores de la misma, revirtiendo la situación actual y superando el marco establecido.

2. Regulación de mercados en la UE: posibles actuaciones y nuevos horizontes

La regulación de mercados y precios es el gran déficit de la actual PAC. La orientación a la desregulación y liberalización del mercado europeo ha sido el mantra que ha presidido las sucesivas reformas de la PAC desde 1992. Los distintos mandatarios de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo han promovido y llevado a cabo la eliminación progresiva de los mecanismos de intervención y estabilización y el desmantelamiento total de la preferencia comunitaria. La consecuencia es conocida: volatilidad extrema de los precios, crisis cíclicas que se ceban con el eslabón más débil —el productor— y una dependencia creciente de unos mercados internacionales sujetos a especulación financiera y tensiones geopolíticas.

Esta situación no es fruto del azar, sino el resultado directo de la aplicación de un modelo de globalización agroalimentaria desregulada que ha encadenado crisis políticas, económicas, sanitarias y medioambientales, debilitando nuestro tejido productivo e incrementando peligrosamente nuestra dependencia frente a los grandes bloques geopolíticos y frente a los operadores que dominan las cadenas globales de suministro alimentario. Frente a esta deriva, es imprescindible fortalecer nuestra capacidad productiva y construir un nuevo marco comercial mundial para la alimentación que respete la Soberanía Alimentaria de los pueblos y establezca mecanismos de igualdad en la complementariedad alimentaria entre países, sobre los valores de solidaridad, cooperación y comercio justo. Los Estados miembros de la UE deben abordar este debate, y la Comisión Europea debe acompañar el proceso priorizando los mecanismos que posibiliten un período de transición que combine herramientas de protección y políticas activas.

La reciente revisión del Reglamento de la Organización Común de Mercados (OCM Única) se limita a ajustes puntuales —nuevo sector de leguminosas, normas de comercialización, etiquetado de origen para carne y queso, protección de denominaciones cárnicas frente a productos de laboratorio— sin abordar la raíz del problema: la ausencia de instrumentos efectivos de regulación pública de los mercados agrícolas. Las medidas regulatorias no han corregido este déficit estructural. Se reconoce la volatilidad de los mercados y de los precios como un problema, pero no se establece ninguna política de rectificación al respecto.

La nueva "Red de Seguridad Única" (Unity Safety Net), dotada con 6.301 millones de euros para todo el período 2028-2034, sustituye a la antigua Reserva de Crisis. Aunque supone una duplicación respecto a la reserva actual, sigue siendo un instrumento reactivo, diseñado para intervenir cuando el daño ya está hecho, y no un mecanismo preventivo de estabilización de mercados. COAG exige que su activación sea ágil, con criterios claros y procedimientos rápidos.

En un contexto de reducción del presupuesto comunitario dedicado a la PAC y de continuas y cada vez más frecuentes crisis mundiales, ya sean climáticas, comerciales, geoestratégicas o sociales, la regulación de los mercados es la vía prioritaria y esencial para el aseguramiento de unos precios justos y unas rentas dignas para los hombres y mujeres del campo en el marco de la soberanía alimentaria.

COAG reivindica un cambio de rumbo en la política de mercados de la UE. La Unión debe instaurar mecanismos efectivos que estabilicen los mercados agrícolas y garanticen unos precios a los agricultores/as que cubran sus costes de producción y alcancen niveles remunerativos acordes a los elevados estándares de calidad, seguridad alimentaria y respeto al medio ambiente que les son exigidos. Han de abordarse el reequilibrio de la cadena de valor y la competencia con terceros países, no únicamente el mejor reparto de las ayudas. Es imprescindible recuperar las medidas de regulación pública.

En concreto, proponemos:

- **Intervención y almacenamiento público** con umbrales de precios actualizados y realistas, que reflejen los costes reales de producción.

- **Constitución de stocks estratégicos o reservas de emergencia** para productos básicos, gestionados de forma pública y transparente.

- **Control de la producción:** mecanismos y programas de reducción de producciones para garantizar el equilibrio en el mercado cuando sea necesario, incluyendo cosecha en verde, no-cosecha y retiradas del mercado.

- **Cláusula de medidas excepcionales** y pagos ad hoc con activación rápida ante crisis graves de mercado.

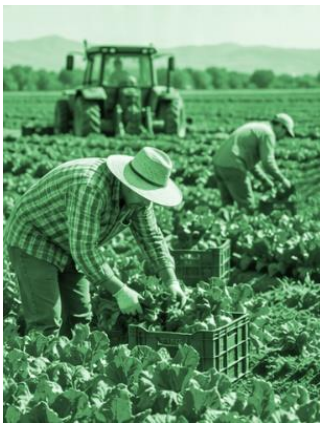
- **Observatorio de precios, costes y márgenes** con capacidad real de análisis y seguimiento de la cadena, que permita detectar prácticas abusivas y desequilibrios antes de que se conviertan en crisis.

- **Protección en frontera:** aranceles efectivos y sistemas de precios de entrada que impidan la entrada de productos por debajo de los costes europeos de producción.

- **Creación de un organismo oficial de control de las importaciones** de estructura mixta en el que participen instituciones competentes, auditores externos, organizaciones profesionales y consumidores. Que mantenga recursos suficientes y protocolos armonizados con el resto de la UE.

- **Las medidas de autorregulación deben ser complemento de la regulación pública**. Las medidas voluntarias de autorregulación del sector —ya sea mediante Organizaciones de Productores o acuerdos sectoriales—, si bien son útiles, no pueden sustituir a las políticas públicas de regulación y control de los mercados. El desequilibrio de poder en la cadena alimentaria es tan grande que la mera agrupación del eslabón productor no basta para evitar el abuso de poder negociador que ejercen el resto de agentes. Las OP deben complementar la regulación pública, no reemplazarla.

La regulación de los mercados, prioridad en el Reglamento OCM



Las medidas europeas de regulación actuales y las propuestas planteadas para los próximos años en el marco de la Organización Común de Mercados (OCM) no ofrecen soluciones reales y eficaces a los problemas de precios que afronta el sector y el modelo social de agricultura. La cuestión de los precios pagados a las personas productoras es una preocupación principal para COAG. El sistema actual reduce los precios y las políticas de apoyo a la renta, tal y como han estado diseñadas hasta ahora, hacen que las explotaciones de pequeña y mediana dimensión desaparezcan, debido en gran medida a la concentración de la tierra y a la especialización de las explotaciones como consecuencia de los pagos disociados y no limitados por hectárea.

COAG demanda que la regulación del mercado sea una medida central en la PAC para garantizar unos precios justos y dignos. Actualmente, la OCM supone el marco más indicado para regular los mercados, los volúmenes y los precios de los alimentos, por lo que diseñar medidas adecuadas en el seno de esta OCM debe ser prioritario para la PAC. Es la principal palanca para garantizar precios remuneradores y para proteger frente a la competencia desleal provocada por acuerdos de libre comercio. En la OCM pueden situarse las medidas más eficaces contra las crisis del mercado, como la gestión del volumen, las cuotas, los precios mínimos garantizados y otros sistemas de control de precios y las reservas estratégicas.

En este sentido, COAG considera que la OCM debe:

- Hacer extensivos los contratos obligatorios por escrito al conjunto de las operaciones de la cadena y de los sectores. Los contratos no corrigen por sí mismos los desequilibrios existentes en la cadena, pero aportan transparencia y seguridad jurídica, sea cual sea la operación y el operador. Dichos contratos deberán contener una serie de cláusulas obligatorias, entre ellas el precio, que no podrá resultar inferior a los costes de producción del vendedor. Desarrollo de registros electrónicos de contratos para facilitar los trabajos de inspección por parte de las autoridades de control, así como también de monitoreo y, en su caso, intervención de los mercados.
- Garantizar de manera imperativa unos precios remuneradores y estables que cubran los costes de los productores/as, en lugar de seguir indefinidamente una lógica de reducción de los costes de producción.

- Crear y gestionar reservas públicas de emergencia o estratégicas más allá de la prevención de crisis alimentarias. Esta medida también debe utilizarse para proteger a los agricultores/as de las inestabilidades del mercado, por ejemplo, comprando excedentes y liberando alimentos en caso de alta demanda, como ya ocurre en otros países como India o China. El papel de la compra pública en este sentido puede ser muy relevante.
- Intervención y almacenamiento públicos con umbrales de precios actualizados e indexados a los costes de producción. Los umbrales para desencadenar una intervención deben situarse en, al menos, el 80% de los costes medios de producción según determinen los Observatorios de precios, para productos, modelos de producción y periodos establecidos.
- Control de la producción, mecanismos y programas de reducción de producciones para garantizar el equilibrio en el mercado, regulación de los volúmenes producidos y los comercializados.
- Robustecer la política de prevención y gestión de crisis: mejora de la cosecha en verde y no cosecha, pagos ad-hoc y otras medidas extraordinarias, como la gestión de crisis grave.
- Desarrollo de sistemas integrales, como la Seguridad Social de la Alimentación, que garanticen el Derecho a una Alimentación Adecuada a toda la población, permitan el acceso universal a una alimentación de calidad y, a la vez, faciliten la obtención de precios dignos a las personas productoras y la transición hacia una mayor sostenibilidad.
- Aumentar la regulación de las importaciones, supervisar la adecuación de la calidad de los productos importados y establecer sistemas y precios mínimos de entrada actualizados y que cubran los costes internos de producción en Europa.
- Aplicación rigurosa y sanciones fuertes. Se deben reforzar los mecanismos de control y las sanciones contra quienes incumplan.
- Reforzar las organizaciones de productores para garantizar la participación efectiva de los agricultores/as, mejorando al mismo tiempo la práctica democrática. Sin embargo, no debe situarse a estas entidades en el centro de las políticas de regulación de los mercados. Las medidas voluntarias de autorregulación a través de estas entidades, en reemplazo de políticas públicas de regulación y control de los mercados, no sirven en ningún caso para garantizar la supervivencia de las y los agricultores, ni para defender unos precios justos por los productos. El desequilibrio de poder en la cadena es tan grande que la mera agrupación del eslabón productor no va a evitar el abuso de poder negociador que ejercen el resto de agentes en la cadena. De ahí que sean necesarias fuertes medidas de intervención pública de carácter general.

La Directiva sobre prácticas desleales, una oportunidad para un marco europeo mejorado



La modificación de la Directiva (UE) 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario supone una oportunidad para la mejora del marco regulatorio de la cadena alimentaria en Europa.

La aprobación de esta Directiva europea supuso un paso adelante, pero, vista su aplicación en los últimos años, debe mejorarse ampliamente. La evaluación de la Comisión de esta norma, de diciembre de 2025, deja claro que la legislación vigente sigue sin ofrecer suficiente protección a los agricultores/as. Es necesario actuar, en particular para evitar que las personas productoras se vean obligadas sistemáticamente a vender por debajo de su coste de producción

COAG considera prioritaria la inclusión en la lista negra de prácticas prohibidas la compra por debajo del coste de producción, en línea con lo dispuesto en la ley de cadena española. Una implementación eficaz requiere contratos escritos obligatorios a través del reglamento de la OCM, cálculos realistas de los costes a nivel de explotación y la inclusión de la prohibición de compras por debajo del coste en la lista negra de la Directiva.

COAG entiende que la directiva debe suponer una regulación obligatoria y un enfoque jurídico único para toda la UE, que garantice la igualdad de condiciones en la UE, aunque pueda dejar cierto margen a los Estados miembro para adaptarse a sus particularidades. No se apuesta por una legislación que ponga en duda los avances conseguidos al nivel estatal, pero se considera que se debe prevenir la fragmentación del mercado único, que ocurre con el actual enfoque diferenciado según cada país.

El ámbito de aplicación de la Directiva debería abarcar a todos los proveedores y compradores, independientemente de su tamaño, para reducir la incertidumbre jurídica y las cargas para las pymes. Los grandes operadores eluden la protección, traspasando las prácticas comerciales desleales a los niveles superiores de la cadena. Los minoristas podrían favorecerlos frente a los más pequeños, quienes tienen dificultades para verificar la facturación de los compradores, especialmente a nivel transfronterizo.

El factor miedo debe abordarse reajustando el mecanismo de quejas y cumplimiento. Cualquier paso para garantizar el anonimato es bienvenido. Sin embargo, en muchos subsectores, el número de operadores es tan limitado que persiste el riesgo de represalias. Para abordar esto, se debe establecer un marco para iniciar investigaciones, facilitando las investigaciones de oficio por las autoridades competentes y la capacidad de terceros para presentar preocupaciones fundamentadas a las autoridades de cumplimiento, quienes luego pueden iniciar investigaciones de oficio. Además, el nivel relativamente bajo de quejas debe abordarse reforzando el efecto disuasorio y garantizar que las sanciones en todos los Estados miembros sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, e introduciendo medidas de reparación o compensación para compensar a las víctimas por sus pérdidas.

3. Implicaciones para la situación en España



La cadena alimentaria, en su configuración predominante y mayoritaria bajo el control del oligopolio de la distribución comercial, no funciona hoy en día. Por un lado, su estructura no sólo favorece el abuso de ciertas empresas y agentes sobre el medio ambiente y las personas que trabajan en ella, sino que también impide a productores y productoras de alimentos vivir dignamente de su actividad. Por otro, no es capaz de proporcionar alimentos saludables y de calidad a toda la sociedad ya que, en el caso de muchas consumidoras, su limitado poder adquisitivo supone una importante barrera de acceso a estos productos. Por último, esta cadena no se ajusta a los límites materiales del planeta. El diagnóstico sobre la insostenibilidad de este entramado parece claro.

La cadena agroalimentaria es un complejo sistema económico que establece vínculos entre tres relevantes sectores de la economía (agricultura, industria agroalimentaria y distribución comercial), y en el que participan una gran variedad de operadores: personas y empresas dedicadas a la agricultura y la ganadería, temporeros y jornaleras, cooperativas agroalimentarias, industrias manufactureras, intermediarios, mayoristas, distribución minorista, etc. Todos interactúan como clientes o proveedores para, en último término, dar servicio y proporcionar alimentos a las personas que consumimos, eslabón final de la cadena.

En España, la cadena agroalimentaria tiene una elevada importancia, desde el punto de vista económico – supone el 9% del PIB, sólo por detrás del sector turístico, y el 13,5% del empleo, según datos del MAPA[1]–, pero con aportaciones claves desde la perspectiva social, geográfica y estructural, por su localización a lo largo de todo el territorio, por ejemplo. En el contexto europeo, el sector agroalimentario español se sitúa en un lugar muy relevante, siendo el cuarto país en lo que respecta a su contribución al sector agroalimentario del conjunto de la UE, con un 12,3% del Valor Añadido Bruto (VAB)[2].

El valor que aportan a la economía los tres pilares básicos de la cadena alimentaria (agricultura, industria y distribución) está ciertamente equilibrado, con la distribución comercial suponiendo el 32,9% del VAB, la producción un 24,1% y transformación un 22,9%[1], sin considerar a estos efectos los bienes públicos que aporta el sector agrario a mayores, en cuanto a sostenibilidad territorial y medioambiental. Sin embargo, la relación entre dichos eslabones está totalmente desequilibrada.

La cadena alimentaria española está caracterizada por un elevado nivel de atomización y dispersión en su eslabón inicial con 784.141 explotaciones agrícolas y ganaderas, según cifras del Instituto Nacional de Estadística[3], una industria alimentaria con predominio de pymes (de un total de 27.896 empresas, el 96% son microempresas, pequeñas y medianas empresas[4]), frente a una fuerte concentración en el eslabón de la distribución comercial en grandes cadenas (los seis primeros grupos de distribución comercial concentran el 54% de la cuota de mercado en España, según cifras de Worldpanel para el año 2026). Esta cifra supera el 64% al contemplar también el resto de las cadenas de supermercados regionales, supermercados con importante implantación en determinados territorios, por ejemplo, Ahorramás, Covirán, Condis, Gadis o Alimerka[5]. **Sólo 1 de cada 4 euros que gastamos en España en alimentación van a tiendas de barrio, mercados municipales, cadenas cortas, etc., el resto lo acaparan las cadenas de distribución comercial** (supermercados, hipermercados, autoservicios y tiendas de descuento)[6].



[1] MAPA (2025). *Contribución del sistema agroalimentario a la economía española. 2022*. Serie AgrInfo (40). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación www.t.ly/14vV3

[2] Maudos, J. y Salamanca, J. (2025). *Observatorio sobre el sector agroalimentario español en el contexto europeo. Informe 2024*. Cajamar Caja Rural.

[3] INE (2025). *Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas. Datos modulares. Año 2023*. Instituto Nacional de Estadística.

[4] FIAB (2025). *Informe Económico 2024*. Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas.

[5] Kantar (2025). *Balance Anual de la Distribución en 2024*.

[6] MAPA (2025). *Informe anual del consumo alimentario en España 2024*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



Doble embudo de la cadena de valor de la alimentación.
Fuente: elaboración propia

Es decir, el conjunto de la población española ha de atravesar un embudo para acceder a su alimentación. Al otro lado de ese embudo, un elevado número de agricultoras y ganaderos han de vender sus producciones a un reducido número de agentes para llegar a las personas consumidoras. La llave de nuestra alimentación está en muy pocas manos que se sitúan en la parte estrecha del embudo. **El oligopolio en la distribución comercial es una característica de la cadena de valor.**

La sostenibilidad de los distintos agentes de la cadena viene marcada por múltiples factores, de entre los cuales se podrían destacar la coyuntura y el creciente comportamiento inestable de los mercados internacionales, la volatilidad en los precios percibidos por los productores/as y el incremento del coste de los insumos. A todo ello, hay que añadir, no sin menor relevancia, la situación de desequilibrio en la cadena agroalimentaria, con claras asimetrías en el poder de negociación de los distintos operadores, que posibilitan situaciones de falta de transparencia en la formación de precios y, por otro lado, que se acometan prácticas abusivas.

Dichas situaciones de desequilibrio y de existencia de prácticas abusivas han sido reconocidas en múltiples ocasiones y por parte de diversas instituciones. Por ejemplo, a nivel estatal, ya hace más de quince años que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) destacó el efecto negativo de dichas prácticas, algunas de las cuales identificó y analizó. Más recientemente, la UE continúa reconociendo la situación de desequilibrio en la cadena y en la propia Estrategia "De la Granja a la Mesa" concreta la necesidad de ayudar a agricultores/as a reforzar su posición en la cadena de suministro y a captar una parte equitativa del valor añadido de la producción sostenible.

En este marco, en España, estas circunstancias se han abordado de diversas formas, ya sea por acuerdos voluntarios en el seno de la cadena, ya sea vía legislativa. En este sentido, es necesario señalar el paso adelante dado con la Ley 12/2013, conocida como Ley de cadena alimentaria.

Esta normativa fue pionera en la regulación de las relaciones en la cadena de valor en el seno de la UE. El cambio de paradigma inicial hacia contratos obligatorios por escrito a lo largo de la cadena de valor se ha ido asentando con el tiempo y ya parece consolidado entre los distintos agentes, proporcionando transparencia y seguridad en las relaciones comerciales. El papel del registro obligatorio de contratos en un repositorio público ha sido determinante en esta consolidación.

Dicha Ley se vio modificada en el año 2021 en respuesta a las contundentes movilizaciones del sector agrario. Se introdujo un nuevo cambio de paradigma al obligar a que el precio reflejado en los contratos se sitúe por encima de los costes de producción, evitando la destrucción de valor en la cadena. La normativa española ha sido pionera en la UE y se observa con detalle tanto por otros países como por las instituciones europeas para posibles mejoras y adaptaciones de sus correspondientes normativas, como es el caso de la 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.



La Ley, y en particular la disposición de obligatoriedad de pagar por encima de los costes de producción ha generado controversia en el sector y a lo largo de la cadena. Esta disposición es un avance para las negociaciones contractuales, para la denuncia de situaciones de abuso y ha posibilitado el debate alrededor de los costes de producción, los precios y las posibilidades de regulación de los mismos, no sólo en territorio español, sino en el plano europeo. De hecho, se han desarrollado disposiciones legales de carácter similar en otros países de la UE.

En determinados casos, la ley ha posibilitado la negociación de la parte productora con la vendedora. El hecho de tener que firmar un contrato previamente a la entrega de los productos y, sobre todo, que el precio deba cubrir los costes de producción particulares del vendedor/a, ha mejorado la posición negociadora de las personas del sector productor. Obviamente, el poder de compra de la otra parte es mucho mayor y esta circunstancia puede no cumplirse de manera generalizada, pero permite avanzar en este campo. La Ley 12/2013 no soluciona todos los aspectos de la rentabilidad del sector primario, pero facilita posibles mejoras de precios en origen y, en conjunto con otras medidas regulatorias, puede posibilitar el respeto generalizado a los costes de producción de lxs productorxs.

Esta situación no se produce únicamente en la negociación individual de los contratos. También es necesario reseñar las posibilidades para la denuncia pública por parte de las organizaciones representativas de los intereses de la parte productora de situaciones injustas generalizadas, por ejemplo, de precios por debajo de los costes de producción en un determinados territorio o sector.

Los agentes económicos, en ocasiones, alinean sus estrategias de compra y, frente a ello, la labor sindical por parte de las organizaciones agrarias, mediante la presión pública e incluso la interposición de baterías de denuncias ante las administraciones, es una actuación necesaria y legítima en defensa de la rentabilidad de sus afiliados.

En este sentido, tanto para la negociación individual como para las demandas colectivas, es imprescindible la existencia de referencias, índices y estudios públicos de costes de producción, suficientemente actualizados y que permitan aumentar la capacidad de fijación de precios por parte de la parte vendedora frente a la compradora.

Los Observatorios de Cadena tanto a nivel de los estados como a nivel europeo son piezas esenciales para captar, procesar y ofrecer informaciones de situación de los distintos sectores y eslabones. Los registros de contratos pueden suponer un elemento útil en este sentido.

Este es uno de los puntos clave para la aplicación de la prohibición de comprar por debajo del coste particular del vendedor. Sin índices y referencias públicas actualizadas y efectivas, la capacidad negociadora y de denuncia de la parte productora se ve sumamente mermada. Por otro lado, la interpretación errónea o interesada del texto de la ley respecto a dicha prohibición también genera falsas expectativas o atribuciones que no tiene asignadas: la ley no fija costes mínimos o precios de compra mínimos, sino que cada operación comercial deberá respetar el coste de producción de la persona que vende.

También, la actividad inspectora por parte de las autoridades de control y sanción de la legislación es imprescindible, actuando principalmente de oficio para vencer el factor miedo a la denuncia.

Estas agencias públicas deben contar con los suficientes recursos económicos y de personal formado para poder atender de manera correcta a sus competencias y desarrollar su trabajo con eficacia. También es necesaria una correcta coordinación y colaboración entre las distintas autoridades en todos los niveles territoriales.

Por otro lado, también las organizaciones sindicales y representativas de las personas productoras son entidades relevantes en la aplicación y desarrollo de la Ley. Pueden presentar denuncias en nombre de sus asociados, asegurando el anonimato de lxs afectadxs y respondiendo en su nombre. También es imprescindible que puedan contar con recursos suficientes para llevar a cabo estas tareas.

En ocasiones, no sólo se trata de interponer denuncias, sino de que las organizaciones agrarias puedan trasladar de primera mano las distintas problemáticas respecto a sectores o territorios que sirvan para nutrir los planes de actuación de las autoridades de control, a través de una interlocución fluida y honesta.

Por supuesto, la difusión del contenido de la legislación y el aumento de su conocimiento por parte de agricultorxs y ganaderxs es necesario para que las personas productoras puedan beneficiarse de aquellos elementos que les protegen y no cedan a las desinformaciones que se hacen correr de manera interesada por determinados agentes. De nuevo, las organizaciones campesinas tienen un imprescindible papel a este respecto.

La ley de cadena es un instrumento útil y necesario, no suficiente, para mejorar la situación del sector. No puede resolver por sí sola la progresiva desregulación de los mercados y todos los problemas que afectan al sector. Pero ayuda a mejorar la capacidad de negociación y denuncia por parte del sector productor. En cualquier caso, es necesario ampliar y mejorar su aplicación e impacto.

4. Propuestas de mejora para la Ley 12/2013: ejemplo y modelo para la UE

Manteniendo una perspectiva de cadena en la regulación de los mercados, la legislación española puede seguir teniendo un papel clave para el diseño de las políticas europeas. En este sentido, desde COAG se proponen una serie de propuestas de mejora y cambio para la ley 12/2013, con posible impacto en las políticas europeas, en su posible traslado e implantación en el conjunto del mercado único.



Pero también se presentan, a continuación, otros posibles cambios normativos estatales que avancen en este sentido, tales como la propuesta de Seguridad Social Alimentaria o el refuerzo de la Compra Pública Alimentaria.

Propuestas de COAG para la mejora de la Ley 12/2013

- **Ampliar la obligatoriedad de inscribir los contratos en el registro electrónico de contratos al conjunto de operadores de la cadena**. Una vez comprobada la utilidad de esta práctica para la facilitación del control y la mejora de la implantación de la legislación y de la transparencia de las relaciones comerciales con el eslabón productor, y dado que los sistemas electrónicos ya están en funcionamiento y suficientemente testados, se debería ampliar al conjunto de operadores y relaciones de la cadena la obligatoriedad de registrar los contratos y sus modificaciones. A día de hoy, sólo es obligatorio inscribir los contratos alimentarios formalizados por escrito con productores/as primarios y las agrupaciones de productores/as primarios, lo que supone un desequilibrio para esta parte de la cadena y supone un agravio comparativo en determinadas operaciones de compra. La información que se recoge en este repositorio también debe utilizarse para fines estadísticos y de transparencia en la cadena, en el marco de los trabajos y finalidades del Observatorio de la Cadena.

- La información recogida en el **registro de contratos debe facilitar el control de oficio** de las administraciones. Por ejemplo, proporcionando indicadores/alertas de precios anormalmente bajos en los contratos que se registran.

- En el caso de contratos en vigor, la **negociación para la renovación** de los mismos, en su caso, deberá iniciarse con una antelación mínima de dos meses a su fecha de finalización. En el resto de los casos, se deberá poder acreditar que se ha producido una negociación entre las partes.

- Respecto a la **prohibición de pago por debajo del coste de producción, se demanda un aumento del control de oficio** de la aplicación de la ley española, estableciendo los parámetros normativos que faciliten su cumplimiento y posibilitando que la información del registro de contratos optimice el control de oficio por las administraciones.

- Las partes contratantes deberán tener en cuenta los estudios de costes e ingresos publicados y actualizados por el Observatorio de Cadena del MAPA y/o de las CCAA, así como los índices de referencia de precios y costes establecidos por dichos órganos. Las autoridades de control de la ley de la cadena alimentaria se apoyarán en dichos elementos para la verificación del cumplimiento de la condición contractual marcada por la ley (precio por encima de los costes de producción) de una forma ágil y eficaz.

- **Reforzar el Observatorio de la Cadena Alimentaria** con objeto de incidir en la conformación de los precios en favor de los productores/as:

  I. Creación de un Sistema de Información de Precios de la Cadena, con la inclusión de, además del precio en origen semanal ya publicado por el MAPA, del precio medio semanal pagado por el eslabón industrial, del precio medio semanal pagado por el eslabón de la distribución comercial y del precio medio semanal en destino (pagado por los consumidores). Se trataría de recuperar y ampliar el sistema de información de Precios Venta al Público que estuvo en vigor hasta 2018 y del que era responsable el Ministerio de Comercio.

  II. Publicación y actualización constante de informes sobre la cadena de valor de los principales productos agrícolas y ganaderos.

III. Desarrollo y generación de índices de referencia de precios y costes, en función únicamente de factores objetivos, verificables y no manipulables.

IV. Recopilación, publicación y actualización frecuente de la información de estudios de costes en los distintos eslabones de la cadena y para los distintos productos que llevan a cabo el propio MAPA, las CCAA, universidades y otras entidades públicas.

- Es necesario **aumentar la actuación de oficio** de las administraciones para el control y sanción (no sólo AICA, sino también de las CCAA). Son necesarios más recursos económicos y humanos para ello. El miedo y dificultad para la denuncia por parte del sector sigue vigente.

- Continuar mejorando la **coordinación efectiva entre autoridades competentes** para la aplicación de la Ley 12/2013.

- Las **sanciones impuestas deben ser mayores en cuantía** (por ejemplo, establecerse en relación con la facturación).

- También **lo recaudado debe repercutir en la parte damnificada** con indemnizaciones que subsanen el daño producido, de manera sencilla, preferiblemente automática, y sin tener que recurrir a reclamaciones por vía judicial. Esto, además de solventar la pérdida económica en parte, puede animar a la denuncia de los afectados.

- Campañas específicas de control por los órganos competentes (AICA y CCAA) de la **contratación en sectores ganaderos integrados**. Fomento de contratos tipo homologados en estos sectores.

- Las **Organizaciones de Productores (OP) no cooperativas no deben quedar exentas** de la aplicación de la Ley 12/2013 (como dicta actualmente el Artículo 2, apartado 1 en su segundo párrafo). COAG detecta que las OP pueden servir de herramienta para el incumplimiento de la ley de cadena, especialmente en el sector de frutas y hortalizas, y concretamente en lo relativo al incumplimiento de los plazos de pago y la existencia obligatoria de contratos por escrito en los que se incluya el precio.

- **Evitar la erosión del concepto producto fresco y/o perecedero para el establecimiento de los plazos máximos de pago**. La legislación actual establece la diferencia entre producto fresco o no fresco en función de las características propias del producto en el momento de realizar la transacción comercial, nunca en función del destino que se vaya a dar a este producto. En este sentido, esta orientación se tiene que seguir manteniendo y nos oponemos rotundamente a cambiar el sentido actual de la ley. Para los productores/as no hay diferencia entre producir tomate para el mercado fresco o para la industria o leche uperisada o para hacer quesos.

- Incluir una "**cláusula de cierre**" para conseguir una adaptación continua a las circunstancias de la cadena y permitir que AICA incluya en su ámbito competencial investigar y proponer sanción sobre cualquier otra práctica comercial abusiva que se pueda desarrollar en el futuro y que vaya en contra de los principios rectores de la propia norma.

Otras demandas de COAG en aspectos ligados al funcionamiento de la cadena alimentaria

- **Refuerzo del Observatorio de Márgenes Empresariales**: este Observatorio, puesto en marcha por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Banco de España, proporciona información sobre los márgenes empresariales en distintos sectores de la economía. Es necesario que se aumente la frecuencia de los informes publicados y se aumente el detalle de los mismos respecto al sector agroalimentario.
- Apertura de una **investigación de oficio por parte de la CNMC sobre los márgenes comerciales en el sector de la distribución**. Se debe realizar un análisis detallado sobre los márgenes comerciales de las distintas grandes cadenas de distribución y de su evolución, así como de las cuotas de mercado comarcales, del ejercicio del poder de compra y su traslación a los precios finales de consumo.
- Establecimiento de medidas de **control de márgenes comerciales y gravámenes sobre beneficios o márgenes abusivamente elevados** a las empresas de la cadena de valor que se benefician y especulen con la situación de alteración de precios.
- **Facilitación de los modelos alternativos de producción y consumo**: cadenas cortas y otros modelos alternativos. Por ejemplo, modificar la normativa nacional que regula la venta directa desde las explotaciones agrarias para hacerla más sencilla y operativa. También favorecer la territorialización de los sistemas alimentarios, por ejemplo, a través de sistemas como la Seguridad Social Alimentaria o herramientas como la Compra Pública Sostenible, facilitando modelos más resilientes en aras de la soberanía alimentaria.
- Proponemos que en el **etiquetado** de los productos alimentarios sea obligatorio el identificar el origen de los productos de alimentación que se comercialice en España y, en su caso, de las materias primas (al menos por país) cuando éstas supongan más del 50% en peso del producto comercializado conforme al artículo 26 del Reglamento 1169/2011 de información al consumidor. Asimismo, se debe mejorar el control sobre la comercialización al público de los productos, por ejemplo, en frutas y hortalizas, lácteos y carnes frescas, que debe identificar adecuadamente el país de origen o el lugar de procedencia. En el caso de la carne, se debería especificar con claridad los lugares de nacimiento, cría y sacrificio tanto en comercios como en restauración. La tipografía de su indicación deberá ser de tamaño suficiente para que el consumidor lo reconozca e identifique sin dificultad. En cuanto a la trazabilidad, debe existir la obligación de que el consumidor tenga toda la información.



Supermercados públicos

La puesta en marcha de varios supermercados públicos en la ciudad de Nueva York ha generado un foco de atención sobre posible el desarrollo de esta iniciativa en otros lugares y, en particular, en el Estado español. En COAG recibimos con interés esta u otro tipo de medida de intervención de los mercados siempre que supongan un cambio real en la cadena de valor, que vayan en favor de asegurar la rentabilidad de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas y ganaderas y que permitan asegurar el derecho a una alimentación adecuada de las personas consumidoras. No sirven medidas de maquillaje o distracción, sino que es necesaria la acción transformadora. Si en esos establecimientos públicos se vendieran productos que no son de cercanía, agroecológicos o si no se respetan los costes de producción que permitan una vida digna a las personas que los producimos, no sólo no estaríamos provocando un cambio en la cadena, sino que estaríamos perjudicando más aún nuestro modelo social de producción.

Ya existen numerosas iniciativas que apuestan por otro modelo de distribución de alimentos (supermercados cooperativos, grupos de consumo, mercados de productores/as y otros canales cortos de comercialización) al margen de la cadena oligopólica predominante. COAG considera necesario fortalecer y ampliar esta red alternativa de distribución de alimentos.

Todas las políticas públicas, a todos los niveles territoriales, desde la compra pública hasta el ordenamiento de las explotaciones agrarias, deberían orientarse a traccionar y favorecer la creación de una nueva Red de distribución de alimentos a gran escala (haciendo crecer estos proyectos ya existentes o creando una Red de distribución de alimentos pública-comunitaria, más que meramente pública) que debilite la cadena de doble embudo que tenemos ahora y que configura todo nuestro sistema alimentario. Sería necesario definir con acierto los criterios comunes a cumplir por parte de quien quisiera participar en esta nueva Red. Algunos de ellos:

- *Salario digno para personas que trabajen en la Red, incluidas las productoras de alimentos.*
- *Selección de miembros cuyos proyectos se rijan por criterios sociales, de igualdad entre hombres y mujeres, y de cooperación sin ánimo de lucro.*
- *Producción de alimentos en base a criterios de justicia social, de respeto al medio ambiente y a todas las personas, y de salud pública.*
- *Precios que incluyan todos los impactos, positivos o negativos, generados a lo largo de la producción, elaboración y distribución de los alimentos.*

Topar los precios de los alimentos

Otro planteamiento que circula como posible propuesta para la intervención de los precios de la alimentación es establecer un tope a los precios de los alimentos en el lineal de los supermercados. COAG comparte la necesidad de asegurar el derecho a una alimentación adecuada de todas las personas consumidoras, sea cual sea su situación económica o posición social. En ese sentido, la propuesta parecería interesante para garantizar dicho derecho.

Sin embargo, ese planteamiento no debe realizarse a costa de la rentabilidad y sostenibilidad de los eslabones de la cadena, especialmente del sector productor, ni tampoco de la sostenibilidad ambiental o social. Establecer un precio máximo de venta a público puede provocar que la presión se traslade hacia atrás en la cadena situando los precios de compra a las personas agricultoras y ganaderas por debajo de los costes de producción o rebajar los parámetros de producción en relación a la protección del medio ambiente o de las personas trabajadoras en los distintos eslabones. Eso no sería beneficioso para los consumidores y consumidoras en el largo plazo, al perjudicar la producción cercana y sostenible.

COAG publica mensualmente el Índice de Precios Origen Destino (IPOD) que muestra los elevados diferenciales entre ambos puntos que, de media, se pueden situar entre un 400 y un 500% y, en ocasiones, superan incluso el 1.000%. Esta herramienta de denuncia y sensibilización, pero también la literatura científica, muestran que hay una clara desconexión entre el precio pagado por las personas consumidoras y el precio percibido por el primer eslabón. Por un lado, no se está asegurando el acceso de todas las personas a una alimentación saludable, y por otro, no se está permitiendo la sostenibilidad de un modelo productivo ligado al territorio y de carácter social.

En este sentido, COAG consideraría mucho más interesante establecer medidas de control de márgenes comerciales y gravar, mediante impuestos, los beneficios o márgenes abusivamente elevados de las empresas de la cadena de valor que se beneficien y especulen con la situación de alteración de precios.

Para ello sería de interés, por un lado, reforzar el Observatorio de Márgenes Empresariales. Este Observatorio, puesto en marcha por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Banco de España, proporciona información sobre los márgenes empresariales en distintos sectores de la economía. Es necesario que se aumente la frecuencia de los informes publicados y se aumente el detalle de los mismos respecto al sector agroalimentario.

Por otro lado, se debe proceder a la apertura de una investigación de oficio por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sobre los márgenes comerciales en el sector de la distribución. Se debe realizar un análisis detallado sobre los márgenes comerciales de las distintas grandes cadenas de distribución y de su evolución, así como de las cuotas de mercado comarcales, del ejercicio del poder de compra y su traslación a los precios finales de consumo.

Seguridad Social Alimentaria



La Seguridad Social Alimentaria (SSA) es una propuesta de política pública que busca transformar los sistemas alimentarios universalizando el acceso a una alimentación adecuada y favoreciendo transiciones ecológicas justas en proyectos productores de alimentos. La SSA es una propuesta de sistema en el que todas las personas, por el hecho de ser personas, tendrían acceso a alimentos saludables, sostenibles y de calidad a través de una asignación mensual, fija y no acumulable, inicialmente planteada en 150 euros. Esta asignación se podría emplear sólo en una red de establecimientos cuyos participantes cumplieran con criterios de justicia social y respeto al medio ambiente y las personas. Es decir, la cuantía de esa asignación se utilizaría necesariamente en puntos de venta en los que se comercializaran alimentos que también se hubieran producido, transformado y distribuido bajo los mismos criterios de respeto medioambiental y justicia social. Así, se produciría un efecto tracción a lo largo de la cadena, desde el consumo hasta la producción, que transformaría el sistema alimentario en su totalidad. Al mismo tiempo, se garantizaría el derecho de todas las personas a una alimentación adecuada.

Su implantación permitiría remunerar adecuadamente el trabajo de las personas productoras y trabajadoras de la cadena alimentaria, garantizaría el acceso universal al consumo de alimentos (independientemente del perfil socioeconómico de las personas consumidoras) y contribuiría a frenar la deriva intensificadora de las explotaciones agrícolas y ganaderas de nuestros territorios.

La SSA no sería una ayuda, ni un cheque alimentario, sería una fórmula para salir del asistencialismo y garantizar el derecho a una alimentación adecuada. COAG defiende, entre otras opciones de regulación y transformación de mercados, la instauración de la Seguridad Social Alimentaria.

Esta propuesta se basa en los principios de universalidad (todo el mundo tiene acceso a la medida independientemente de su perfil socioeconómico), participación democrática (organización ciudadana para la reapropiación del derecho a la alimentación) y financiación pública (siguiendo el patrón de los sistemas de contribución que sostienen otras políticas públicas como la sanidad o la educación).

En cuanto a la citada red de establecimientos en la que poder adquirir los productos, ya existen numerosas iniciativas que apuestan por otro modelo de distribución de alimentos al margen de la cadena oligopólica predominante (supermercados cooperativos, grupos de consumo, mercados de productores/as y otros canales cortos de comercialización). COAG considera necesario fortalecer y ampliar esta red alternativa de distribución de alimentos. Todas las políticas públicas, a todos los niveles territoriales deberían orientarse a traccionar y favorecer la creación de una nueva Red de distribución de alimentos a gran escala (haciendo crecer estos proyectos ya existentes o creando una Red de distribución de alimentos pública-comunitaria) que debilite la cadena de doble embudo que tenemos ahora y que configura todo nuestro sistema alimentario.

Sería necesario definir con acierto los criterios comunes a cumplir por parte de quien quisiera participar en esta nueva Red. Algunos de ellos:

- Salario digno para personas que trabajen en la Red, incluidas las productoras de alimentos.
- Selección de miembros cuyos proyectos se rijan por criterios sociales, de igualdad entre hombres y mujeres, y de cooperación sin ánimo de lucro.
- Producción de alimentos en base a criterios de justicia social, de respeto al medio ambiente y a todas las personas, y de salud pública.
- Precios que incluyan todos los impactos, positivos o negativos, generados a lo largo de la producción, elaboración y distribución de los alimentos.

La SSA en Biolíbere: el primer proyecto piloto en el Estado español

Treinta personas, seleccionadas por sorteo de entre un total de 370 candidatas, se incorporaron a Biolíbere y dispusieron de una asignación fija de 100 euros mensuales, para acceder al consumo de alimentos agroecológicos y saludables, desde febrero hasta noviembre de 2026. Durante esos meses, se evaluó el impacto de esta experiencia en las vidas de estas personas, en su percepción sobre el derecho a la alimentación y en sus hábitos alimentarios. Asimismo, se valoró el impacto sobre el propio supermercado y sus proveedores y proveedoras.

El proyecto contó con la implicación de proveedores, proveedoras y sociedad civil a través de un órgano de gobernanza, en el que participaron productoras de frutas de Cáceres (Ecojerte), queso de Zamora (Fariza) y pan de Getafe (Panakós) así como asociaciones y entidades de Getafe o el propio Ayuntamiento del municipio.

El proyecto, además, buscó generar un efecto multiplicador e incidir en el diseño de políticas públicas en materia de alimentación, así como sensibilizar a la sociedad sobre la importancia del derecho a la alimentación y el papel de las administraciones al respecto.

Más información en: https://biolibere.es/seguridad-social-alimentaria/

Seguridad Social Alimentaria

Compra pública alimentaria



La Compra Pública de Alimentos (CPA) podría ser una herramienta política clave para apoyar a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas que producen de forma sostenible, protegiéndolas al mismo tiempo de la volatilidad del mercado y de los precios estructuralmente bajos. COAG trabaja para provocar un cambio en los criterios de contratación para comedores colectivos de las distintas administraciones públicas, de manera que se priorice y favorezca la introducción de alimentos frescos, de proximidad y agroecológicos, en el marco de una alimentación saludable. Se trata de promover una CPA responsable con criterios de localidad, estacionalidad, sostenibilidad y justicia económica.

La Unión Europea y los Estados miembros, en todos los niveles de la administración, deben fortalecer los sistemas de compras públicas asegurando que los alimentos nutritivos, de agricultores y agricultoras locales, sean más accesibles, lo que puede tener múltiples beneficios para el sistema alimentario al establecer y desarrollar mercados estables y territorializados para los productores/as, genera y fija empleo en el medio rural, lucha contra la despoblación y ayuda a mantener el modelo social de agricultura y, al mismo tiempo, proporciona dietas saludables y más recomendadas para las personas que los consumen, con un impacto directo sobre su salud, así como sobre los presupuestos en sanidad de las administraciones. Es más, la CPA ligada a la generación de reservas públicas estratégicas, puede suponer una medida relevante en la regulación de los mercados, al establecer elementos de intervención con precios que se encuentren en niveles acordes a determinados costes de producción.

Algunos elementos que COAG considera que se deben tener en cuenta en las compras públicas:

- La CPA debe utilizarse como herramienta estratégica para apoyar la regulación justa y transparente del mercado, mediante la promoción de cadenas locales y regionales y la desincentivación de la concentración del mercado, fomentando sistemas alimentarios diversos y resilientes y reduzcan la dependencia de mercados globales volátiles.
- La CPA puede contribuir a la generación de reservas estratégicas públicas mediante la intervención de los mercados, cuando los precios caigan por debajo del 80% de los costes de producción medios, según determinen los distintos Observatorios públicos de Precios y Cadena, ya sean europeos, estatales o territoriales.
- COAG continúa defendiendo la necesidad de que todas las administraciones públicas fijen la obligatoriedad de realizar compra pública de alimentos frescos, de cercanía, de producción ecológica, de sectores vulnerables como la ganadería extensiva, así como los productos con sello IGP de cada zona, y alcanzar al menos un 50% de estas producciones en los pliegos de condiciones de la CPA para 2030.
- Desarrollar mecanismos de compra pública que prioricen la estabilidad de ingresos de los agricultores y las agricultoras mediante contratos a largo plazo, pagos puntuales y esquemas de compensación que reflejen el verdadero coste de una producción sostenible.

- Desarrollar modelos de pliegos de prescripciones técnicas o pliegos de condiciones que integren criterios de justicia social, de respeto al medio ambiente y a todas las personas, proximidad y estacionalidad de los alimentos con una sólida justificación jurídica. El precio no puede ser el único factor a tener en consideración. Aplicación de controles suficientes y transparentes de la aplicación de dichos pliegos. Penalizaciones claras y concretas por incumplimiento de los citados criterios y reconocimientos y primas económicas a las instituciones públicas que implementen los citados criterios en sus pliegos de contratación.
- Adoptar modelos de contratación dinámicos y descentralizados que permitan flexibilidad y capacidad de respuesta a las economías alimentarias locales y a las condiciones ambientales.
- Promoción de los procesos participativos en la redacción, adjudicación y gestión de los contratos públicos para restauración colectiva, teniendo en cuenta a los distintos actores implicados.
- La alimentación que se proporcione debe ser equilibrada, además de contemplar criterios de justicia social, de respeto al medio ambiente y a todas las personas, de estacionalidad y de proximidad, y la presencia de productos procesados reducida y nula de ultraprocesados.
- Diseñar planes territoriales de abastecimiento basados en la agricultura social. Apoyar la creación de consorcios o mesas territoriales que vinculen administraciones, productores/as y entidades sociales para el desarrollo de sistemas territorializados. Crear Consejos Alimentarios Públicos con participación vinculante de personas agricultoras.



La Declaración de València
La compra pública alimentaria como palanca para los derechos del campesinado y el derecho a la alimentación

El Foro Internacional de Compra Pública, desarrollado en València el 1 y 2 de octubre de 2026 con la colaboración de COAG, culminó con la publicación de la Declaración de València que se recoge a continuación.

Desde el Foro Internacional realizado en València el 1 y 2 de octubre de 2026, los actores participantes proclamamos que la Compra Pública Alimentaria es una de las herramientas de política pública más potentes para transformar nuestros sistemas agroalimentarios hacia modelos más justos, sostenibles y arraigados en los territorios y para asegurar los derechos del campesinado y el derecho a la alimentación.

Las organizaciones campesinas, sociales, institucionales y académicas; las personas activistas por los derechos campesinos y el derecho a la alimentación, provenientes de América Latina, Asia, África y Europa y reunidas los días 1 y 2 de octubre nos muestran que **existen alternativas y que ya están en marcha**. Países como Brasil, la India, Indonesia, Cabo Verde y varios territorios en Europa, nos enseñan que cuando el Estado garantiza precios justos, reserva cuotas para la agricultura campesina e invierte en redes locales, **la compra pública alimentaria puede convertirse en un motor de fortalecimiento** de los mercados locales, desarrollo rural, salud pública, equidad y bienestar social.

Se estima que los Estados miembros de la UE dedican cada año 50.000 millones de euros a compra publica alimentaria, algo que no podemos considerar neutro, ni reducir a un mero trámite administrativo. **No es aceptable que el dinero público financie alimentos producidos a costa de la vulneración de derechos laborales, la degradación ambiental o unas condiciones de vida y trabajo precarias.**

La emergencia climática, la pérdida acelerada de biodiversidad, la liberalización comercial, la desregulación de los mercados y el creciente control corporativo de los sistemas agroalimentarios están **poniendo en riesgo la supervivencia del campo y el derecho de todas las personas a una alimentación saludable**, culturalmente apropiada y digna.

A ello, se suma la **falta de coherencia entre determinadas políticas públicas** que, mientras promueven la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, mantienen o favorecen medidas comerciales, agrarias, económicas o de contratación que dificultan esos mismos objetivos. Esta falta de coherencia, así como la **insuficiente coordinación entre los distintos niveles de gobierno**, reduce la eficacia de las políticas públicas y limita la capacidad transformadora de la compra pública alimentaria.

Durante décadas, la **externalización en los servicios públicos de las cocinas** en nuestros colegios, hospitales y residencias ha sometido la alimentación a criterios de precio y rentabilidad, favoreciendo **modelos de producción y distribución industrial y concentrada**. Este modelo dificulta el acceso de la agricultura campesina y familiar de pequeña y mediana escala a la compra pública, presiona a la baja los precios en origen, contribuye al vaciamiento de nuestros pueblos y aleja los alimentos frescos, locales y de temporada de nuestras mesas.

Al mismo tiempo, **la alimentación en estos espacios tiene una dimensión fundamental de salud pública**, prevención y educación alimentaria. La compra pública no puede limitarse a garantizar el abastecimiento: debe contribuir a que las personas, especialmente la infancia, personas mayores y colectivos en situación de especial vulnerabilidad, tengan **acceso a alimentos adecuados, saludables y culturalmente apropiados**.

Desde este Foro, en el que nos hemos reunido el movimiento campesino, las organizaciones sociales, la comunidad científica y representantes de las administraciones públicas de distintos niveles, hacemos un llamamiento a los poderes públicos y exigimos:

Primero: **Modificar las normas de contratación pública**. Reclamamos que el precio deje de ser el criterio dominante en la Compra Pública Alimentaria. Exigimos una contratación descentralizada diseñada para facilitar el acceso de la agricultura campesina, priorizando este modelo con porcentajes mínimos obligatorios y facilitando el proceso para alcanzar que la totalidad de las compras públicas proceden del mismo con reserva de contratos, lotes adaptados a las

pequeñas producciones diversificadas y organizaciones productoras, y criterios sociales, ambientales, de alimentos locales y de calidad que permitan orientar el gasto público hacia sistemas alimentarios más justos y sostenibles con plena seguridad jurídica.

Segundo: **Garantizar precios justos y contratos estables**. La compra pública debe asegurar precios que cubran los costes de producción y garanticen una remuneración digna para quienes producen, así como contratos estables que aporten seguridad y previsibilidad. Estas condiciones son fundamentales para sostener la agricultura campesina y familiar y favorecer el relevo generacional en el campo. Estos principios deben orientar también las compras de los organismos internacionales, especialmente del Programa Mundial de Alimentos, para fortalecer los mercados locales. Para los alimentos que no pueden producirse localmente, reclamamos promover el comercio justo. Debe asegurarse la coherencia de estos enfoques en el conjunto de políticas públicas agrarias y alimentarias, a nivel local, estatal y europeo, en especial respecto a la PAC y las políticas de regulación de mercados. Conviene, a su vez, explorar vías de trabajo más profundas, como una Seguridad Social Alimentaria, para asegurar el derecho a la alimentación y proteger el modelo social de agricultura y ganadería campesina y familiar.

Tercero: Recuperar y fortalecer la infraestructura agroalimentaria campesina y pública. Exigimos la recuperación de las cocinas in situ en los centros educativos, sanitarios y asistenciales, el avance hacia modelos de cocina de proximidad frente a la generalización de la línea fría y la inversión en centros logísticos y de acopio territorial que permitan a la agricultura campesina abastecer de forma estable y planificada la demanda de la compra pública.

Cuarto: Priorizar el intercambio y la formación entre actores para apoyar la salud, la cooperación y la soberanía alimentaria. La compra pública debería facilitar la educación, el entendimiento y la cohesión territorial entre actores, promoviendo alimentos frescos, de temporada y agroecológicos procedentes de la agricultura campesina, al tiempo que pone en valor la cultura alimentaria local y el papel esencial del personal de cocina. Por ejemplo, en el caso de los comedores escolares es imprescindible formar e involucrar a toda la comunidad educativa —profesorado, familias, alumnado, equipos de cocina y direcciones de los centros— para que la transformación del comedor sea sostenible y participativa. Las autoridades competentes deben rendir cuentas sobre los avances y aplicación de las políticas de compra pública.

Quinto: Exigir la debida diligencia en materia de derechos humanos. Ni un solo recurso público debe contribuir a cadenas de suministro asociadas a la explotación laboral, la vulneración de los derechos campesinos, la degradación ambiental y el uso de agrotóxicos o el acaparamiento de tierras, especialmente en el Sur Global. Exigimos que la contratación pública sirva para garantizar el Derecho a una Alimentación Adecuada e incorpore mecanismos efectivos de prevención, identificación y reparación de vulneraciones de derechos humanos, en coherencia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP).

Y sexto. Garantizar una gobernanza multinivel con participación efectiva de las organizaciones campesinas. Las políticas de compra pública alimentaria requieren coordinación entre los distintos niveles de gobierno y participación efectiva de las organizaciones campesinas en su diseño, implementación y evaluación. Reclamamos espacios estables de diálogo entre administraciones, organizaciones productoras y otros actores que permitan conectar las políticas locales, regionales, estatales y europeas y garantizar su coherencia. La agricultura campesina debe ser reconocida como sujeto político y parte activa de las decisiones sobre los sistemas alimentarios, garantizando mecanismos de participación, seguimiento y rendición de cuentas. Contamos con la evidencia científica, disponemos de las herramientas jurídicas y la sociedad civil está organizada. No faltan diagnósticos; hacen falta decisiones políticas estructurales que conviertan la Compra Pública Alimentaria en una política de Estado dotada de estabilidad y continuidad más allá de los ciclos de gobierno.

Desde València afirmamos que otra política agroalimentaria es posible, urgente e inaplazable. Hagamos del presupuesto público una herramienta de dignidad para el campo, de salud para la ciudadanía y de justicia para el planeta.

Más información en: https://forocomprapublica.org/declaracion-de-valencia/

LA REGULACIÓN DE MERCADOS EN LA FUTURA PAC

LA LEY 12/2013 DE CADENA: POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN



COAG

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN