



Estrasburgo, 15.7.2014
COM(2014) 472 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario
entre empresas**

Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas

1. INTRODUCCIÓN

La cadena de suministro alimentario garantiza la entrega de productos alimenticios y bebidas al público en general para consumo personal o familiar. Afecta a todos los consumidores de la UE de manera cotidiana y representa una parte significativa del presupuesto medio de los hogares¹. Antes de que un producto llegue al consumidor, ve incrementado su valor por la intervención de una serie de participantes en el mercado (productores, transformadores, minoristas, etc.), con el consiguiente impacto en el precio final pagado por el consumidor. A este respecto, el mercado único ha reportado importantes beneficios a los operadores de la cadena de suministro alimentario. Los proveedores y los minoristas, grandes y pequeños, disfrutan ahora de mayores oportunidades en el mercado y cuentan con una mayor base de clientes. El comercio transfronterizo entre Estados miembros de la UE representa actualmente en torno al 20 % del total de la producción de alimentos y bebidas de la UE y al menos el 70 % del total de las exportaciones de productos agroalimentarios de los Estados miembros de la UE está destinado a otros Estados miembros². Por tanto, una cadena de suministro alimentario en toda la UE que funcione de manera adecuada y eficiente puede contribuir en medida significativa al mercado único.

No obstante, a lo largo de las últimas décadas, circunstancias tales como la creciente concentración y la integración vertical de los participantes en el mercado de toda la UE han dado lugar a cambios estructurales en la cadena de suministro alimentario. Esta evolución ha contribuido a crear una situación en la que existen desequilibrios económicos en las relaciones comerciales entre los distintos agentes de la cadena e importantes diferencias en cuanto a su poder de negociación. Si bien las diferencias en términos de poder de negociación son habituales y legítimas en las relaciones comerciales, el abuso de tales diferencias puede dar lugar en ocasiones a prácticas comerciales desleales (PCD)³.

Las PCD pueden definirse de manera general como prácticas que se apartan manifiestamente de una buena conducta comercial, que son contrarias a la buena fe y la lealtad y que, de forma unilateral, un socio comercial impone a otro.

La presente Comunicación no contempla medidas normativas a nivel de la UE ni prescribe una solución única para dar respuesta al problema de las PCD, sino que alienta a las partes interesadas y los Estados miembros a hacer frente a las PCD de manera adecuada y

¹ El gasto en alimentación representa alrededor del 14 % del presupuesto medio de los hogares en la UE (datos de Eurostat sobre la EPF).

² Informe del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, diciembre de 2012.

³ Véase la Comunicación de la Comisión COM(2009) 591: Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_es.pdf

proporcionada, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las buenas prácticas. Exhorta a los operadores de la cadena alimentaria europea a participar en regímenes voluntarios, con vistas a fomentar las buenas prácticas y reducir las PCD. Asimismo, hace hincapié en la importancia de contar con vías de recurso eficaces. La Comisión se compromete a seguir trabajando en estrecha colaboración con los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes; cada uno deberá desempeñar el papel que le corresponda para contribuir a eliminar las PCD.

2. CONTEXTO

Aunque resulta difícil valorar plenamente su alcance y frecuencia, el problema de las PCD ha sido reconocido por todas las partes interesadas en la cadena de suministro alimentario. Como muestran diversas encuestas, las PCD son relativamente frecuentes, al menos en algunas partes de la cadena de suministro. A título de ejemplo, en una encuesta realizada a escala de la UE entre proveedores de la cadena alimentaria, el 96 % de los encuestados declaró haber sido objeto de al menos un tipo de PCD⁴. También se han realizado encuestas a nivel nacional. De acuerdo con un informe de la autoridad española de competencia sobre las relaciones entre fabricantes y minoristas en el sector alimentario, el 56 % de los proveedores encuestados indicó que con frecuencia o de forma ocasional se procedía a la modificación retroactiva de las cláusulas contractuales⁵. Una encuesta de la autoridad italiana de competencia revela que el 57 % de los productores acepta siempre o con frecuencia modificaciones unilaterales retroactivas, ya que teme represalias comerciales en caso de oponerse a los cambios⁶.

Las PCD pueden tener efectos perjudiciales, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas de la cadena de suministro alimentario⁷. Pueden afectar a la capacidad de las pymes de sobrevivir en el mercado, realizar nuevas inversiones financieras en productos y tecnología, y desarrollar sus actividades transfronterizas en el mercado único. Si bien resulta difícil evaluar plenamente en términos cuantitativos el efecto global de las PCD en el mercado, el impacto negativo directo sobre las partes afectadas por este tipo de prácticas está fuera de toda duda. En la encuesta realizada en la UE anteriormente mencionada, el 83 % de los encuestados que declaró haber sido objeto de PCD afirmaba que dichas prácticas habían supuesto un incremento de sus costes, y el 77 % indicaba que las PCD reducían sus ingresos. Además, podrían producirse también efectos indirectos a lo largo de la cadena de suministro, si disuaden en particular a las pymes de intentar establecer, desde un principio, relaciones comerciales, en razón del riesgo de verse imponer PCD.

⁴ *Survey on Unfair Commercial Practices in Europe* (Encuesta sobre prácticas comerciales desleales en Europa), marzo de 2011, organizada por Dedicated por cuenta de la CIAA (Confederación de Industrias Agro-alimentarias) y la AIM (Asociación Europea de Marcas).

⁵ Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario, Comisión Nacional de la Competencia, octubre de 2011.

⁶ *Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43*, agosto de 2013.

⁷ Véase asimismo la Comunicación de la Comisión COM (2011) 78 final: Revisión de la «Small Business Act» para Europa, en la que se afirma que «... a menudo las PYME se enfrentan a condiciones contractuales y prácticas abusivas impuestas por diversos agentes de la cadena de suministro».

La nueva política agrícola común (PAC)⁸ y la nueva Política Pesquera Común (PPC)⁹ refuerzan la posición de los productores en la cadena de suministro frente a los siguientes agentes de la cadena, en particular apoyando la creación y el desarrollo de organizaciones de productores. La nueva organización común de mercados única incluye también elementos orientados a reducir la disparidad de poder de negociación entre los agricultores y otros operadores de la cadena de suministro alimentario en algunos sectores concretos (leche, aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos herbáceos). La nueva normativa ofrece además a los Estados miembros la posibilidad de imponer la obligatoriedad de contratos escritos en otros sectores agrarios, con sujeción a ciertas salvaguardias que garanticen que dichas disposiciones no vayan en detrimento del correcto funcionamiento del mercado interior. La reforma de la PAC, en particular a través de la nueva organización común de mercados única, comporta elementos destinados a reducir la disparidad de poder de negociación entre los agricultores y otros agentes de la cadena de suministro alimentario.

Diversos Estados miembros han abordado las PCD a nivel nacional a través de diferentes enfoques, algunos normativos, y otros basados en plataformas de autorregulación entre los participantes en el mercado. Las normas, allí donde existen, difieren en cuanto a la naturaleza, el nivel y la forma jurídica de la protección prevista frente a las PCD.

La existencia de PCD en la cadena de suministro alimentario y los daños que comportan han sido reconocidos también por las partes interesadas en el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, creado por la Comisión en 2010¹⁰. Conscientes de la necesidad de tratar la cuestión a escala europea, las partes interesadas instauraron un marco autorregulador (la Iniciativa de la Cadena de Suministro), que la Comisión ha acogido favorablemente y que en el espacio de nueve meses ha mostrado una buena aceptación entre las empresas de comercio minorista y mayorista, las empresas manufactureras y algunas pymes. Sin embargo, algunas partes interesadas – concretamente, agricultores y representantes de la industria de transformación cárnica – no se han adherido a esta Iniciativa a nivel de la UE. Si bien los agricultores están representados en plataformas nacionales en algunos Estados miembros¹¹, tan solo cuatro explotaciones agrarias se han adherido hasta ahora a ese marco en la UE. Por otra parte, el marco solo vincula a aquellas empresas que han decidido adherirse al mismo.

En consecuencia, sigue habiendo actualmente importantes disparidades en la forma en que se tratan en la UE las cuestiones conexas a las PCD en las cadenas de suministro alimentario.

⁸ En el marco del nuevo programa de desarrollo rural, existen medidas de apoyo a la creación y el desarrollo de organizaciones de productores que pueden ayudar a estos a hacer frente a los grandes compradores.

⁹ La nueva organización común de mercados v de productos de la pesca y de la acuicultura (Reglamento (UE) n° 1379/2013) ofrece apoyo a las organizaciones de productores para mejorar la comercialización de sus productos y su posición en el mercado a través de planes de producción y comercialización.

¹⁰ Decisión de la Comisión, de 30 de julio de 2010, por la que se instituye el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria (2010/C 210/03).

¹¹ Bélgica, Alemania, los Países Bajos y Finlandia.

Los beneficios potenciales que reportaría la reducción de las PCD podrían ser considerables, especialmente por lo que respecta a las pymes y las microempresas, puesto que son estas, más que las grandes empresas, las que con mayor probabilidad podrían ser objeto de tales prácticas y sufrir sus efectos. Asimismo, cabe señalar que las PCD ejercidas dentro de la UE podrían incidir, directa o indirectamente, en los productores y las empresas de terceros países, incluidos los países en desarrollo.

En este contexto, la presente Comunicación tiene por objeto propiciar la creación de relaciones comerciales justas y sostenibles y condiciones de igualdad entre los participantes en el mercado que integran la cadena de suministro alimentario, al contribuir a reducir los efectos nocivos de las PCD, especialmente para las pymes, y los obstáculos transfronterizos que pueden generar.

3. PROBLEMAS DERIVADOS DE LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES

Las posibles repercusiones de las PCD a escala de la UE no solo han sido motivo de preocupación para la Comisión Europea, sino también para el Parlamento Europeo. En enero de 2012, el Parlamento aprobó una resolución¹² en la que destacaba la dimensión europea de los desequilibrios en la cadena de suministro alimentaria, desequilibrios que pueden dar lugar a prácticas desleales. La citada resolución identificaba una serie de PCD concretas y hacía un llamamiento para que estas prácticas pudieran someterse a una regulación específica, supervisarse y sancionarse.

A fin de comprender mejor el problema, en enero de 2013 la Comisión publicó un Libro Verde sobre las PCD destinado a recabar las opiniones de los interesados acerca de la incidencia de dichas prácticas en la cadena de suministro alimentario y no alimentario¹³, y a definir posibles medios frente a ellas. Los resultados de la consulta pública llevada a cabo seguidamente permitieron extraer las conclusiones importantes que se exponen a continuación.

1. Si bien las PCD pueden, en principio, estar presentes en cualquier sector, las respuestas de los interesados al Libro Verde indican que son especialmente problemáticas en la cadena de suministro alimentario.
2. Las principales categorías de tales prácticas, señaladas en el Libro Verde y confirmadas por algunas partes interesadas, pueden describirse como sigue:
 - el uso indebido con carácter retroactivo, por parte de un socio comercial, de cláusulas contractuales imprecisas, ambiguas o incompletas;
 - el traslado abusivo e imprevisible de costes o riesgos por parte de un socio comercial a su contraparte;

¹² Resolución del Parlamento Europeo, de 19.1.2012, sobre los desequilibrios en la cadena alimentaria.

¹³ Libro Verde sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario y no alimentario entre empresas en Europa, COM(2013) 37 de 31 de enero de 2013.

- la utilización de información confidencial por parte de un socio comercial;
 - la interrupción o terminación desleal de una relación comercial.
3. Entre las prácticas problemáticas se mencionaban también las restricciones territoriales de suministro. Se trata de restricciones impuestas a los minoristas por proveedores multinacionales que impiden a aquellos abastecerse de productos idénticos en otro país o a partir de una central. Sin embargo, las restricciones territoriales son de naturaleza distinta a las PCD enunciadas más arriba, por lo que la Comisión las examinará por separado.
4. Los efectos directos de las mencionadas PCD, en particular cuando se aplican de manera imprevisible, pueden traducirse en costes indebidos o ingresos inferiores a los previstos para el socio comercial con menor poder de negociación. Las modificaciones imprevisibles de las cláusulas contractuales pueden dar lugar asimismo a un exceso de producción y conducir por tanto a un despilfarro innecesario de alimentos. El hecho de ser objeto de PCD, o aun la posibilidad de verse expuesto a tales prácticas en el futuro, puede afectar a la capacidad o la disposición del socio comercial más débil para financiar inversiones. La Comisión está iniciando también actualmente un estudio sobre la oferta y la innovación en el sector minorista. Se pretende con ello aportar claridad en cuanto a la evolución y los factores determinantes de la oferta y la innovación a nivel del mercado en su conjunto. Por otra parte, la diversidad de la normativa en la materia a nivel nacional hace que las pymes —con sus limitados medios jurídicos— se enfrenten a una situación compleja en lo que respecta a las PCD y a las posibles vías de recurso. La inseguridad que esta situación genera puede disuadir a algunas empresas, en particular pymes, de acceder a nuevos mercados geográficos o incluso de desarrollar actividades comerciales transfronterizas. Esto quedó patente en una encuesta a escala de la UE entre los agricultores y los productores primarios en el mercado agroalimentario. El 46 % de quienes respondieron consideraba que las PCD tienen un efecto negativo sobre el acceso a nuevos mercados o las actividades transfronterizas¹⁴.

4. DISPARIDAD DE MEDIDAS CONTRA LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES EN LA UE

4.1. Fragmentación en la lucha contra las PCD

En cierta medida, el actual marco normativo de la UE contiene normas destinadas a combatir las prácticas desleales en la cadena de suministro alimentario o en otros ámbitos. Los instrumentos existentes, tales como la reforma de la PAC anteriormente mencionada, la normativa en materia de competencia, el marco regulador de las prácticas comerciales¹⁵, la Directiva sobre las cláusulas contractuales abusivas en los contratos celebrados con

¹⁴ *Impact of Unfair Trading Practices in the European agri-food sector* (Incidencia de las prácticas comerciales desleales en el sector agroalimentario europeo), abril de 2013, organizado por Dedicated por cuenta de la COPA COGECA (Asociación europea de agricultores y cooperativas agrarias).

¹⁵ Directiva [2006/114/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

consumidores¹⁶, la propuesta de Directiva sobre secretos comerciales¹⁷ y demás legislación intersectorial, si bien pueden revelarse de utilidad para combatir las PCD en determinadas situaciones, no son aplicables, en la mayor parte de los casos, a las prácticas específicas mencionadas anteriormente. La propuesta de Reglamento relativo a una normativa común de compraventa europea¹⁸ prohíbe determinadas cláusulas abusivas en los contratos entre empresas, lo que puede aportar claridad de cara a mantener relaciones sostenibles a largo plazo. Sin embargo, la aplicación de dicha norma, una vez aprobada por los colegisladores, dependería de la celebración de un acuerdo bilateral entre las partes en un acuerdo comercial.

Hay una enorme disparidad en la manera de abordar las PCD entre unos países y otros. Si bien algunos Estados miembros han adoptado medidas reguladoras, otros han optado por enfoques autorreguladores o no han adoptado medidas específicas contra las PCD en las cadenas de suministro, fijando en su lugar principios generales. Los Estados miembros que se han propuesto abordar las PCD de manera específica en su reglamentación, bien han establecido normas referentes concretamente a las relaciones entre empresas, bien han completado su normativa nacional de competencia, bien han hecho extensiva la aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales¹⁹ a las relaciones entre empresas. Algunos Estados miembros que habían optado inicialmente por combatir las PCD a través de enfoques voluntarios, han decidido posteriormente hacer frente a tales prácticas mediante medidas legislativas.

Esta disparidad de planteamientos significa que el alcance y el tipo de protección ofrecida frente a las PCD y los posibles mecanismos coercitivos establecidos dependerán del lugar donde esté ubicada la empresa con importante poder de negociación que ejerza dichas prácticas. Ello podría plantear problemas en una coyuntura en la que es cada vez más frecuente la contratación a escala multinacional. Además, las respuestas de las autoridades públicas a la consulta del Libro Verde revelan casos aislados de «foros de conveniencia», esto es, la práctica de acuerdo con la cual la parte más fuerte en un contrato determina de manera unilateral en qué Estado miembro, y por tanto, con arreglo a qué marco normativo se aplica el contrato, de modo que se eviten aquellos marcos nacionales que prevean medidas más estrictas frente a las PCD. Esta cuestión ha sido planteada expresamente por cinco Estados miembros en la consulta pública, así como en los debates mantenidos en diversos foros de partes interesadas organizados por la Comisión.

¹⁶ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

¹⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del saber hacer y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y divulgación ilícitas, de 28 de noviembre de 2013, COM(2013) 813 final.

¹⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea, COM(2011) 635 final, de 11.10.2011.

¹⁹ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

4.2. Control del cumplimiento

Toda parte en un contrato que se vea expuesta a PCD puede, en principio, tratar de obtener reparación interponiendo una demanda al amparo de las disposiciones generales de Derecho civil destinadas a combatir las cláusulas contractuales abusivas. Sin embargo, algunas partes interesadas, en particular las pymes, han hecho hincapié en que las demandas judiciales no son, en realidad, una forma eficaz de hacer frente a las PCD. En primer lugar, los pleitos suelen ser muy onerosos y dilatados en el tiempo. En segundo lugar, y lo que es quizás más importante, la parte más débil en una relación comercial en la cadena de suministro alimentario (en la mayoría de los casos, una pyme) suele tener el temor de que, al entablar un pleito, la parte más fuerte decida poner fin a la relación comercial (el «factor miedo»). Esto puede disuadir a las partes que sean objeto de PCD de emprender acciones judiciales, lo que a su vez puede limitar el efecto de disuasión sobre el socio comercial que ejerce dichas prácticas.

En este contexto, algunos Estados miembros han instaurado otros mecanismos de recurso para hacer frente a las PCD de las cadenas de suministro verticales. Diversos Estados miembros han designado a una autoridad independiente para el control de los operadores de mercado de que se trate y otros están estudiando posibles reformas en el mismo sentido.

En algunos casos, la autoridad designada para el control del cumplimiento de las normas destinadas a reprimir los comportamientos abusivos hacia empresas económicamente dependientes o el abuso de una posición negociadora de superioridad ha sido la autoridad nacional de competencia. No obstante, también hay ejemplos de Estados miembros que han designado a otras autoridades (por ejemplo, las autoridades responsables en materia alimentaria o de protección de los consumidores) o que han creado nuevas autoridades administrativas para velar por el cumplimiento de las normas contra las PCD. Algunas de las citadas autoridades están facultadas para realizar investigaciones y por lo general admiten denuncias confidenciales.

En algunos otros Estados miembros, los interesados han establecido un mecanismo de resolución de litigios de carácter voluntario que permita dirimir los conflictos extrajudicialmente. En otros casos, se ha optado por un «enfoque mixto», que combina regímenes voluntarios con el control público del cumplimiento.

Los agricultores y las pymes proveedoras subrayan que la existencia de una autoridad administrativa facultada para iniciar investigaciones y admitir denuncias confidenciales sobre presuntas PCD sería de vital importancia para solventar el problema del factor miedo mencionado anteriormente. La mayoría de estas partes interesadas aboga por la creación de un órgano de control independiente a nivel nacional, dado que la vigilancia efectiva del cumplimiento sería un factor clave a la hora de limitar la incidencia de las PCD.

Otros interesados consideran que convendría examinar de entrada soluciones consistentes en marcos voluntarios y autorreguladores. En caso de que tal sistema no permitiera atajar

eficazmente las PCD, podría estudiarse la posibilidad de establecer una autoridad independiente.

4.3. Iniciativa de la Cadena de Suministro

La Iniciativa de la Cadena de Suministro se desarrolló en el marco del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, instaurado por la Comisión y que está integrado por autoridades nacionales y representantes de las principales partes interesadas a escala de la UE, tanto proveedores como minoristas, del sector alimentario. En noviembre de 2011, todos los representantes del mercado participantes en el grupo de trabajo del Foro sobre las prácticas comerciales desleales consensuaron una serie de principios de buenas prácticas en las relaciones verticales de la cadena de suministro alimentario²⁰. Cabe citar entre dichos principios: la previsibilidad de las modificaciones de las cláusulas contractuales; la responsabilidad por el propio riesgo empresarial; y el carácter lícito de las exigencias y los gastos.

En una segunda etapa se creó, en septiembre de 2013, un marco voluntario para la aplicación de los principios de buenas prácticas (Iniciativa de la cadena de suministro)²¹. Las empresas pueden adherirse a esa Iniciativa una vez que hayan verificado que cumplen los principios de buenas prácticas. De acuerdo con el marco y con sujeción a determinadas condiciones, los conflictos individuales pueden solventarse a través de mecanismos de resolución de litigios o procedimientos de mediación y arbitraje. A fin de evitar las PCD, el marco de aplicación se centra en los requisitos organizativos a nivel de la empresa, en particular la formación del personal y la posibilidad de participar en los mecanismos de resolución de litigios definidos en el marco. El incumplimiento de dichos requisitos puede llevar a excluir de la Iniciativa a la empresa de que se trate. El marco obliga a sus miembros a garantizar que las partes más débiles que recurran a los mecanismos de resolución de litigios no sean objeto de represalias comerciales.

La gestión de la Iniciativa está a cargo de un grupo de gobernanza integrado por diversas asociaciones de interesados, que representan a los operadores de la cadena de suministro alimentario. Hasta la fecha, transcurridos nueve meses desde su puesta en marcha, se han adherido 98 grupos o empresas de los sectores de comercio minorista y mayorista y del sector manufacturero, que representan a 736 empresas en funcionamiento de todos los Estados miembros de la UE. El número de pymes participantes va en aumento. Sin embargo, no todas las asociaciones de interesados pertinentes han suscrito el marco. En particular, los representantes de los productores primarios (esto es, agricultores) y la industria de transformación cárnica se han abstenido de participar en el grupo de gobernanza de este mecanismo a nivel de la UE. Aun estando de acuerdo con los principios, estos interesados expresan reservas por el hecho de que no se prevea un control del cumplimiento independiente y eficaz en la Iniciativa de la Cadena de Suministro. No obstante, algunos de ellos sí participan a nivel nacional.

²⁰ <http://www.supplychaininitiative.eu>

²¹ Íd.

A juicio de esos interesados, la Iniciativa de la Cadena de Suministro no atiende suficientemente al citado factor miedo en lo que respecta a los socios comerciales económicamente dependientes, en particular porque una empresa expuesta a PCD no tiene la posibilidad de presentar denuncias confidenciales. La Iniciativa voluntaria prevé la confidencialidad solo en el caso de litigios colectivos, ofreciendo a las asociaciones de interesados la posibilidad de solicitar al grupo de gobernanza una interpretación de los principios, y el acceso a los mecanismos de resolución de litigios requiere el acuerdo de las dos partes en el contrato. La Iniciativa tampoco prevé investigación o sanción alguna en caso de que una empresa vulnere los principios de buenas prácticas.

Es preciso reconocer que existen límites en cuanto a la medida en que una iniciativa de autorregulación puede ofrecer un mecanismo de resolución de litigios. Por ello, si se completa la Iniciativa de la Cadena de Suministro con medidas para un control independiente del cumplimiento en aquellos Estados miembros en los que dichas medidas no existan actualmente, se aumentaría su eficacia y se eliminaría, en principio, el motivo principal por el que determinados grupos de interesados no se han adherido al marco de la misma

Cabe señalar, a este respecto, que el informe de propia iniciativa del Parlamento Europeo sobre cuestiones relacionadas con el comercio minorista, aprobado en diciembre de 2013, si bien respaldó los principios y el marco de la Iniciativa de la Cadena de Suministro, invitó al mismo tiempo a la Comisión a examinar la necesidad y viabilidad de un control independiente del cumplimiento que atienda al citado factor miedo de los pequeños operadores de la cadena de suministro²².

5. UNA ESTRATEGIA EFICAZ CONTRA LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES

5.1. Adopción generalizada en el mercado de la Iniciativa de la Cadena de Suministro

Los códigos de conducta voluntarios constituyen una piedra angular fundamental de cara a la creación de un entorno en el que las empresas se relacionen entre sí de manera leal y sostenible. Pueden contribuir eficazmente a propiciar, en las organizaciones, las actitudes, planteamientos de negociación y mecanismos de resolución adecuados, reduciendo así, o aun en el mejor de los casos eliminando, las PCD. Por otra parte, pueden prevenirse, en los códigos voluntarios, procedimientos de resolución de conflictos entre dos partes en una relación vertical, lo que con frecuencia puede ayudar a evitar acciones judiciales prolongadas y onerosas. La Iniciativa de la Cadena de Suministro constituye, por tanto, un paso muy importante de cara a la supresión de las PCD. La creación de plataformas nacionales en el marco de la Iniciativa de la Cadena de Suministro puede potenciar aún más sus efectos positivos.

Propuestas de actuación:

²² Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2013, sobre el Plan de Acción Europeo para el Comercio Minorista en beneficio de todos los agentes.

- 1) La Comisión anima a todas las empresas y organizaciones pertinentes de la cadena de suministro alimentario a suscribir una iniciativa voluntaria contra las PCD, en particular la Iniciativa de la Cadena de Suministro, con el fin de mostrar su compromiso, infundir confianza en la cadena de suministro alimentario y alcanzar la masa crítica y amplia cobertura que tales sistemas requieren para resultar eficaces.
- 2) La Comisión anima a las empresas de la cadena de suministro alimentario a promover activamente la Iniciativa de la Cadena de Suministro entre sus socios comerciales y a informar a estos de sus derechos y obligaciones. Una vez se hayan adherido a la Iniciativa, deberían informar de ello automáticamente a cada uno de dichos socios y alentarles a seguir su ejemplo.
- 3) El grupo de gobernanza de la Iniciativa de la Cadena de Suministro debería redoblar sus esfuerzos para sensibilizar en mayor medida a las pymes y encontrar medios eficientes para que se unan a la Iniciativa. Dado que las pymes son las principales beneficiarias de estos sistemas, es esencial potenciar al máximo su participación.
- 4) El grupo de gobernanza de la Iniciativa de la Cadena de Suministro debería proseguir sus esfuerzos para dirigir y facilitar la creación de plataformas nacionales en cada Estado miembro de la UE.
- 5) La Comisión seguirá facilitando el intercambio de información y el debate entre los principales grupos de interesados y colaborando estrechamente con el grupo de gobernanza de la Iniciativa con vistas a maximizar su alcance, en particular por lo que respecta a las pymes, y continuará haciendo un atento seguimiento del desarrollo de la Iniciativa y alentando los trabajos en su seno orientados a consolidar el mecanismo de resolución de litigios y los sistemas de sanciones.

5.2. Principios de buenas prácticas

Los Estados miembros que ya han regulado las PCD a nivel nacional han adoptado para ello diferentes enfoques, así como definiciones distintas de tales prácticas. Las definiciones nacionales varían, desde descripciones muy amplias hasta listas pormenorizadas de las prácticas prohibidas. Por otra parte, algunos Estados miembros no han adoptado medida específica alguna para combatir las PCD. A fin de luchar contra las PCD de forma eficaz en toda la UE, y en particular a través de las fronteras, convendría alcanzar una orientación común de las normas que regulen esas prácticas.

La Iniciativa de la Cadena de Suministro no prevé una definición precisa de PCD, si bien establece una lista de principios de buenas prácticas, así como ejemplos de PCD. Esos principios han sido adoptados de común acuerdo por todas las asociaciones pertinentes de partes interesadas de la UE en la cadena vertical de suministro alimentario en el marco del Foro de Alto Nivel.

Constituyen, por tanto, un útil punto de partida para delimitar las prácticas desleales que podrían abordarse a través de posibles iniciativas sobre las PCD. La delimitación de las PCD, a su vez, permite la definición de principios para combatirlos. Cabe recordar que, cuando apliquen dichos principios, los agentes económicos deberán asegurarse asimismo de que cumplen todas las normas aplicables, incluidos los preceptos nacionales o europeos en materia de competencia, según corresponda.

Los principios definidos en el Foro de Alto Nivel y que recoge la Iniciativa de la Cadena de Suministro son los siguientes:

- a) Acuerdos escritos: los acuerdos deberán formularse por escrito, a menos que no sea factible o cuando los acuerdos verbales sean mutuamente aceptables y convenientes. Habrán de ser claros y transparentes y recoger el mayor número posible de elementos pertinentes y previsibles, incluidos los derechos y los procedimientos de resolución.
- b) Previsibilidad: no se introducirán modificaciones unilaterales en las cláusulas contractuales a menos que esta posibilidad y sus circunstancias y condiciones se hayan fijado con antelación. Los acuerdos deberán definir el procedimiento entre las partes con arreglo al cual hayan de discutirse las modificaciones necesarias, en su caso, para la aplicación del acuerdo, o debidas a circunstancias imprevisibles, según lo previsto en el acuerdo.
- c) Cumplimiento: los acuerdos deberán cumplirse.
- d) Información: cuando se intercambie información, se actuará en estricto cumplimiento de la normativa de competencia y demás disposiciones legislativas aplicables, y las partes deberán tomar precauciones razonables para garantizar que la información facilitada sea correcta y no engañosa.
- e) Confidencialidad: deberá respetarse la confidencialidad de la información, salvo que esta ya sea pública o haya sido obtenida por la parte destinataria legítimamente y de buena fe, de manera independiente. La parte destinataria utilizará la información confidencial únicamente para el fin para el cual le haya sido comunicada.
- f) Responsabilidad por riesgo: todas las partes contratantes de la cadena de suministro deberán asumir sus propios riesgos empresariales.
- g) Exigencias lícitas: las partes contratantes no recurrirán a la amenaza para obtener un beneficio indebido o transferir un coste injustificado.

Propuestas de actuación:

- 6) La Comisión alienta a los Estados miembros a examinar si su actual marco normativo nacional es adecuado para hacer frente a las PCD, teniendo en cuenta las mejores prácticas de otros Estados miembros. Los Estados miembros también deberían analizar otros posibles efectos de las PCD, tales como el aumento del despilfarro de alimentos. A tal fin, se les invita a evaluar si sus marcos normativos podrían basarse en una lista de prácticas o en una disposición general que permita subsanar las posibles vulneraciones de los principios anteriormente mencionados.
- 7) Por lo demás, los Estados miembros deberían alentar a las empresas en su territorio a suscribir códigos voluntarios de conducta, tanto a nivel nacional como de la UE.
- 8) La Comisión seguirá apoyando el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, por ejemplo, mediante la organización de talleres con expertos de las administraciones nacionales.

5.3. Garantizar un control eficaz del cumplimiento a nivel nacional

A fin de garantizar la existencia de un factor de disuasión creíble contra el ejercicio de PCD, es preciso establecer un control apropiado del cumplimiento.

Si la parte más débil en una relación comercial depende económicamente de su contraparte comercial más fuerte, podría abstenerse de intentar obtener reparación por PCD a través de acciones judiciales o de mecanismos de resolución de litigios de carácter voluntario. Las situaciones de dependencia económica son siempre posibles. A título de ejemplo, según revela un estudio realizado por la Comisión Nacional de la Competencia en España²³, en 2010, casi el 40 %, en promedio, de los ingresos de los proveedores en la cadena de suministro de productos alimenticios fue generado por solo tres minoristas. En casos extremos, la situación de dependencia económica significa que la viabilidad económica de una parte compradora o vendedora depende de las relaciones comerciales individuales. En aquellos casos en que el «factor miedo», esto es, el temor a perder la relación comercial, impide que se denuncien las PCD, los marcos de medidas para combatir dichas prácticas pueden reforzarse considerablemente ofreciendo a la parte más débil la posibilidad de recurrir a una autoridad u órgano independiente con poder coercitivo y previendo la posibilidad de proteger la confidencialidad del denunciante.

Propuestas de actuación:

- 9) La Comisión invita a los Estados miembros a que evalúen la eficacia y la credibilidad de los mecanismos de que disponen para el control del cumplimiento de las normas contra las PCD. Se invita asimismo a los Estados miembros a que examinen la posible conveniencia de adoptar otras medidas procedimentales u organizativas, basándose en las mejores prácticas de otros Estados miembros. Debería ponerse especial énfasis en la capacidad de preservar la confidencialidad de las empresas individuales que presentan denuncias y la posibilidad de realizar investigaciones.
- 10) Los mecanismos nacionales de control del cumplimiento –que podrían incluir organismos específicos– deberían permitir cooperar eficazmente a escala de la UE para hacer frente a las PCD aplicadas a través de las fronteras y evitar así todo posible arbitraje regulador.
- 11) La Comisión seguirá respaldando la coordinación entre los Estados miembros, facilitando para ello el intercambio de información a través de los mecanismos nacionales de control del cumplimiento.
- 12) A la hora de elaborar y aplicar medidas coercitivas, los Estados miembros deberían actuar de manera proporcionada, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para el bienestar de los consumidores y de las partes interesadas. En particular, deberían aplicar unos mismos criterios y prácticas en la materia a todos los operadores del mercado, tanto nacionales como extranjeros.

5.4. Beneficios y costes potenciales de la reducción de las prácticas comerciales desleales

Los beneficios que puede reportar la eliminación o, al menos, la reducción de las PCD son posiblemente considerables. A la hora de determinar los beneficios y costes, se aprecia que

²³ Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario, Comisión Nacional de la Competencia, octubre de 2011.

los efectos pueden manifestarse a distintos niveles. En las relaciones bilaterales individuales, los beneficios potenciales de la lucha contra las PCD son bastante evidentes.

Las PCD tienen con frecuencia un impacto financiero negativo directo en las empresas que son objeto de las mismas. Por otra parte, el comportamiento imprevisible de socios comerciales que abusan de su posición negociadora de superioridad podría dar lugar a pérdidas de eficiencia económica, como por ejemplo, menores inversiones o producción excedentaria o deficitaria, debido a la imprevisibilidad y el aumento de los costes de transacción conexos al riesgo de que se produzcan modificaciones unilaterales e inesperadas de las condiciones comerciales. Así pues, las ventajas que podrían derivarse de una mayor sostenibilidad de las relaciones comerciales en la cadena de suministro alimentario serían considerables. Es posible que tales ventajas se extendieran incluso más allá de los beneficios directos y la mejora de las condiciones financieras de que disfrutarían las empresas previamente objeto de PCD, es decir, en la mayoría de los casos, pymes. Los mecanismos propuestos en la presente Comunicación podrían asimismo atenuar el impacto de las PCD sobre las partes más débiles en terceros países, en particular en los países en desarrollo.

En lo que respecta al mercado en su conjunto, la valoración de los efectos de las PCD y las repercusiones que tendría su posible reducción o eliminación en el bienestar general resulta más compleja. Por lo que se refiere al posible impacto sobre los consumidores, no hay indicio alguno de efectos negativos sobre los precios al consumo²⁴ en aquellos Estados miembros en los que las PCD están sujetas a regulación y en los que la aplicación de medidas para combatir los comportamientos abusivos entre empresas se ha confiado a organismos públicos. En los casos en que las PCD pueden tener efectos negativos en la oferta de productos y la disponibilidad y calidad de los mismos, cabe prever que una reducción o la eliminación de estas prácticas resulte beneficiosa para los consumidores.

En cuanto al impacto sobre los costes, cabe señalar que las empresas que ya se han adherido a la Iniciativa de la Cadena de Suministro o a marcos nacionales similares, o que se proponen hacerlo, no soportarían coste adicional alguno. El enfoque propuesto no comportaría ningún coste para los Estados miembros en los que el actual marco regulador cumpla los criterios descritos anteriormente. En aquellos Estados miembros que optasen por adaptar su marco regulador de acuerdo con lo anteriormente expuesto, los costes del control del cumplimiento dependerían de si se utilizase a tal fin un mecanismo ya existente, o se estableciesen nuevas disposiciones procedimentales u organizativas.

6. CONCLUSIONES

En la mayoría de los casos, las prácticas aplicadas entre los participantes en el mercado que integran la cadena de suministro alimentario son leales y sostenibles para ambas partes. Sin embargo, son numerosas las partes interesadas de toda la cadena de suministro que coinciden

²⁴ En relación con la evolución general de los precios, el instrumento europeo de supervisión de los precios de los alimentos constituye una herramienta útil:
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm

en señalar la existencia de PCD, y en particular las pymes destacan la relativa frecuencia con la que tienen lugar y los efectos negativos sobre su viabilidad financiera y su capacidad para desarrollar actividades empresariales. La consulta del Libro Verde, así como los estudios que lo acompañan y algunas de las iniciativas nacionales más recientes han demostrado que un «enfoque mixto», esto es, regímenes voluntarios completados con mecanismos de control del cumplimiento creíbles y eficaces basados en principios análogos, pueden resultar apropiados para combatir las PCD. De existir un factor de disuasión creíble, las iniciativas de carácter voluntario, tales como la Iniciativa de la Cadena de Suministro, podrían erigirse en el medio principal para resolver los conflictos entre socios comerciales, y únicamente se recurriría a los organismos públicos responsables del control del cumplimiento o a las acciones judiciales en caso de que no fuera viable la alternativa, más rápida y eficiente, de una solución bilateral. Por tanto, las ideas propuestas en la presente Comunicación no solo servirían de complemento a la Iniciativa de la Cadena de Suministro, sino que también la potenciarían, aumentando su atractivo para aquellos grupos de interesados que hasta ahora hubieran optado por no adherirse a ella, por albergar reservas en cuanto a la ausencia de un control de su cumplimiento efectivo.

A fin de dar respuesta a los problemas que plantean las PCD, la presente Comunicación propone una combinación de marcos normativos y voluntarios, que definan dichas prácticas y establezcan principios para combatirlas, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias y planteamientos nacionales. Si bien algunos Estados miembros han adoptado disposiciones legislativas específicas, otros se apoyan en principios generales de Derecho y/o en iniciativas de autorregulación. A la hora de determinar si son necesarias más medidas, en consonancia con la presente Comunicación y atendiendo a las mejores prácticas, los Estados miembros deben actuar de forma proporcionada y tener en cuenta las posibles consecuencias para los interesados y para el bienestar de los consumidores. A nivel de la Comisión, las medidas propuestas no tienen repercusiones presupuestarias más allá de lo ya previsto de cara a los próximos años en la programación oficial.

La Comisión supervisará y evaluará los avances realizados mediante un examen de: i) el impacto real de la Iniciativa de la Cadena de Suministro y sus plataformas nacionales²⁵, y ii) los mecanismos de control del cumplimiento establecidos por los Estados miembros para aumentar la confianza de todas las partes en el buen funcionamiento de una cadena de suministro alimentario sostenible.

La Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo a finales de 2015. A la luz de dicho informe, la Comisión decidirá si procede adoptar medidas adicionales a nivel de la UE para dar respuesta a los problemas descritos.

²⁵

En este contexto, la Comisión estudiará la posibilidad de prorrogar el mandato del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria para dar continuidad a las medidas enunciadas en la presente Comunicación a través de un diálogo transparente con las partes interesadas del sector privado y las autoridades nacionales.