



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas,
29.1.2016COM(2016)
32 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas

1. Introducción

En julio de 2014, la Comisión adoptó una Comunicación sobre cómo hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas ¹. Las prácticas comerciales desleales son prácticas que se apartan manifiestamente de la buena conducta comercial, son contrarias a la buena fe y la lealtad contractual y vienen impuestas unilateralmente por un socio comercial a otro. La Comunicación explica el motivo por el cual la estructura de mercado de la cadena de suministro alimentario hace que esta sea especialmente vulnerable a las prácticas comerciales desleales, y describe el perjuicio que pueden causar dichas prácticas a los operadores con poco poder de negociación. Para abordar el problema de las prácticas comerciales desleales, la Comunicación exhorta a los operadores de la cadena alimentaria europea a participar en regímenes voluntarios, con vistas a fomentar las buenas prácticas y reducir las prácticas desleales, y hace hincapié en la importancia de contar con unos mecanismos de garantía de cumplimiento eficaces e independientes a nivel nacional.

En 2015 se intensificaron los debates, principalmente debido a las dificultades que afrontaban los agricultores europeos como consecuencia de la caída de los precios de determinados productos agrícolas, en particular los lácteos y la carne de porcino. La demanda de una serie de productos disminuyó de manera significativa, lo que se vio agravado por la prohibición rusa de importar productos agrícolas. Al mismo tiempo, aumentó la producción mundial, dando lugar a un exceso de oferta general. Si bien las prácticas comerciales desleales no son la causa de las recientes caídas de los precios, el bajo nivel de estos ha intensificado la vulnerabilidad de los agricultores ante el posible comportamiento desleal de sus socios comerciales. En respuesta a los problemas que afrontan los agricultores, los ministros de Agricultura de siete países ² han emitido una declaración conjunta en la que piden a la Comisión que profundice en su análisis de las prácticas comerciales desleales y proponga legislación de la UE para combatirlas.

La Comisión ha respondido a esta crisis agrícola adoptando un paquete de medidas de amplio alcance. Muchas de estas medidas tienen como objetivo el sector lácteo, que se ha visto especialmente afectado por la caída de los precios. El presente informe no tendrá en cuenta las medidas específicas relativas a las prácticas comerciales desleales ya adoptadas para determinados sectores. Se creará un grupo operativo sobre mercados agrícolas para asesorar a la Comisión sobre aspectos específicos del funcionamiento de dichos mercados y sobre la posición de los agricultores en la cadena alimentaria. Asimismo, dicho grupo formulará recomendaciones y propondrá iniciativas políticas pertinentes en este ámbito.

El presente informe se centra en los marcos existentes para luchar contra las prácticas comerciales desleales. Consta de dos elementos principales: 1) una evaluación de los marcos reguladores y de garantía de cumplimiento que existen en los Estados miembros; y 2) una evaluación de impacto de la Iniciativa de la Cadena de Suministro de la UE, de carácter voluntario, así como de las plataformas de dicha Cadena que se han creado a nivel nacional.

Este informe concluye que las medidas para combatir las prácticas comerciales desleales se han desarrollado de manera significativa en los últimos años. Muchos Estados miembros, sobre todo aquellos en los que el problema es más acuciante, han introducido recientemente medidas legislativas y de garantía de cumplimiento que, en general, responden a los criterios para constituir marcos eficaces contra las prácticas comerciales desleales. En total, más de veinte Estados miembros han introducido legislación o tienen la intención de hacerlo en un futuro próximo. Aunque es demasiado pronto para evaluar el impacto global de esta legislación, el presente informe apunta a una serie de ámbitos específicos en los que todavía se puede mejorar. Por lo que respecta a la Iniciativa de la Cadena de Suministro de carácter voluntario, este informe reconoce los beneficios aportados hasta el momento, pero también sugiere una serie de posibles medidas de mejora para aumentar su credibilidad y su eficacia.

2. Marcos reguladores y de garantía de cumplimiento en los Estados miembros

No existe legislación de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas³. La legislación de la UE en materia de competencia se ocupa de los abusos de posición dominante y de las prácticas contrarias a la competencia, pero la mayoría de las prácticas comerciales desleales comunicadas no entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la competencia, ya que muchos de los operadores en cuestión ocupan una posición fuerte, pero no dominante. Algunos Estados miembros han extendido la aplicación de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores a las situaciones entre empresas⁴. Esto es lo que ha ocurrido con la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales, y la Directiva 93/13/CEE, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Sin embargo, las prácticas que se abordan en la Directiva en cuestión son, en su mayoría, diferentes de las que se debaten en el presente informe.

La situación es diferente a nivel nacional, donde la mayoría de los Estados miembros han abordado las prácticas comerciales desleales por medio de enfoques diversos, la mayor parte de ellos legislativos, y algunos basados en iniciativas de autorregulación entre los participantes en el mercado. En el ámbito regulador, los últimos años han sido un período de grandes

cambios. Más concretamente, de los veinte Estados miembros que ya disponen de legislación ⁵, quince la han adoptado en los últimos cinco años ⁶. Algunos Estados miembros pueden plantearse su adopción en un futuro cercano ⁷, y otros han mejorado sus viejos marcos en los últimos cinco años ⁸. La imagen siguiente muestra la situación actual.



En 2015, la Comisión organizó varias reuniones con ministerios nacionales y con autoridades responsables de garantizar el cumplimiento en los Estados miembros, a fin de recabar información detallada sobre los marcos reguladores existentes o previstos. El proceso de investigación se apoyó en conversaciones bilaterales de seguimiento.

Hay cinco elementos clave que son importantes para abordar las prácticas comerciales desleales por medio de marcos reguladores eficaces, y se describen en los apartados siguientes. Es posible que los Estados miembros aborden estos cinco elementos de manera diferente, pero los diferentes enfoques no parecen tener consecuencias negativas para el mercado único ⁹. Pese a que, en general, la evaluación de los marcos reguladores a nivel nacional es satisfactoria, el análisis que figura a continuación sugiere que algunos Estados miembros podrían seguir mejorando e incluye oportunidades de cooperación entre Estados miembros.

1) Cobertura en la cadena de suministro

Las medidas para combatir las prácticas comerciales desleales engloban las prácticas que se derivan principalmente de desequilibrios económicos. Gran parte de los Estados miembros han establecido criterios claros para determinar las situaciones que conducen a las prácticas comerciales desleales. En la mayoría de los Estados miembros, la legislación se aplica a las relaciones entre empresas en todas las fases de la cadena de suministro.

Algunos Estados miembros solo aplican la legislación a las relaciones en las que una de las partes es un minorista ¹⁰.

De cara al futuro, dado que las prácticas comerciales desleales pueden tener lugar en cualquier fase de la cadena, los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deben considerar la posibilidad de adoptar legislación que abarque toda la cadena de suministro alimentario entre empresas. Esto es importante para asegurarse de que todos los pequeños operadores de mercados estén protegidos adecuadamente frente a las prácticas comerciales desleales, ya que muchos de ellos no tratan directamente con Los Estados miembros también deben asegurarse de que su legislación tiene en cuenta a los operadores de países no pertenecientes a la UE (por ejemplo, los productores primarios de África o de América Latina).

2) Principales tipos de prácticas comerciales desleales

Los Estados miembros, basándose en su análisis de la situación del mercado y en las prácticas que tienen lugar en su territorio, han determinado, por medio de la legislación relativa a las prácticas comerciales desleales, qué prácticas han de ser abordadas.

En los análisis que anteceden al presente informe ¹¹ se establecen cuatro categorías clave de prácticas comerciales desleales que deberían ser el objetivo de un marco regulador eficaz:

- una parte no debería trasladar indebida o injustamente sus propios costes o riesgos empresariales a la otra parte;
- una parte no debería solicitar a la otra parte ventajas o beneficios de cualquier tipo sin llevar a cabo un servicio relacionado con la ventaja o el beneficio solicitado;
- una parte no debería introducir cambios unilaterales ni retroactivos en un contrato, salvo que el contrato lo permita de manera específica en condiciones equitativas;
- no debería ser posible poner fin injustamente a una relación contractual ni amenazar injustificadamente con poner fin a una relación contractual.

Si bien los Estados miembros han elegido diferentes técnicas y enfoques legislativos, según sus tradiciones jurídicas, en general todos los marcos reguladores contemplan los principales tipos de prácticas comerciales desleales enumerados ¹².

Para que haya un mayor consenso en cuanto a los tipos específicos de prácticas empresariales que deben considerarse prácticas comerciales desleales entre Estados miembros, estos deben intercambiar, de manera coordinada y sistemática, información y mejores prácticas relativas a su legislación nacional y a su experiencia en materia de garantía de cumplimiento.

3) Flexibilidad frente a rigidez en la definición de las prácticas comerciales desleales

Los Estados miembros han adoptado enfoques legislativos diferentes para abordar los abusos de los desequilibrios económicos. Algunos Estados

miembros, como Alemania y Austria, cuentan con disposiciones legales de carácter general que exigen que se evalúe caso por caso ¹³ si existe un desequilibrio económico significativo entre dos operadores y si el operador más fuerte ha abusado de su posición para imponer condiciones injustas a la parte más débil.

Otros Estados miembros, como Chequia, Eslovaquia y Hungría, han optado por introducir legislación específica más detallada sobre prácticas comerciales desleales. Varios actos legislativos contienen listas exhaustivas de prácticas consideradas intrínsecamente desleales y, por tanto, ilegales (listas negras), por lo que su carácter desleal no se evalúa caso por caso.

Una posible ventaja del primer enfoque, más general, es su flexibilidad, y el hecho de que permite detectar desequilibrios en toda la cadena de suministro, así como diferentes tipos de prácticas comerciales desleales existentes o de reciente aparición. Sin embargo, este enfoque obliga a llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las circunstancias tanto económicas como contractuales caso por caso. Como muestra lo ocurrido recientemente en Alemania, la legislación general puede resultar bastante difícil de aplicar para las autoridades nacionales responsables de la garantía de cumplimiento ¹⁴.

La ventaja del segundo enfoque, es decir, legislación específica más detallada sobre prácticas comerciales desleales, es que para garantizar su cumplimiento no son necesarias investigaciones factuales ni evaluaciones jurídicas caso por caso que requieren un uso intenso de recursos. No obstante, a veces puede resultar complicado en el marco de este enfoque tener debidamente en cuenta el contexto económico y contractual de una cláusula o práctica única, y podría dar lugar a problemas de proporcionalidad.

Los Estados miembros que hayan optado por un enfoque general deben velar por que su legislación se pueda aplicar en la práctica, imponer requisitos probatorios razonables y asignar recursos suficientes para que, a través de las actividades de garantía de cumplimiento, se puedan realizar unas evaluaciones exhaustivas y eficaces caso por caso.

Los Estados miembros que hayan optado por un enfoque específico deben considerar detenidamente si las medidas son proporcionadas, así como el alcance y la naturaleza de las prácticas contempladas en su legislación. Para asegurarse de que el enfoque específico sigue siendo proporcionado, los Estados miembros deben: i) limitar las prácticas comerciales desleales que están intrínsecamente prohibidas a determinadas categorías principales descritas en el apartado anterior; y ii) evaluar otras prácticas potencialmente desleales basándose en el contexto contractual y económico de cada caso concreto.

4) Confidencialidad de las denuncias y posibilidad de iniciar investigaciones por iniciativa propia

Un sistema eficaz de garantía de cumplimiento tiene que tener en cuenta el temor de la parte más débil de poner en peligro su relación comercial si se queja abiertamente a las autoridades sobre las prácticas comerciales desleales. Este «factor miedo» puede impedir fácilmente que las autoridades sancionen a operadores de mercados que recurren a prácticas comerciales desleales, ya que dichas autoridades necesitan información suficiente para lograr que prospere una denuncia.

Muchos Estados miembros permiten las denuncias formales confidenciales, en las que la identidad del denunciante queda protegida. Algunos permiten las denuncias colectivas, que protegen mejor la identidad del denunciante, o permiten que cualquier parte interesada presente una denuncia. De este modo, los denunciantes no tienen que personarse, sino que pueden, por ejemplo, estar representados por una asociación.

Los Estados miembros han designado a diferentes autoridades nacionales responsables de la garantía de cumplimiento para hacer frente a las prácticas comerciales desleales. En algunos casos se trata de la autoridad nacional en materia de competencia y, en otros, de un órgano específico, como un ministerio, una agencia responsable de la alimentación o una agencia de lucha contra el fraude. Estas autoridades tienen competencia para iniciar investigaciones por iniciativa propia cuando existan indicios suficientes de que una empresa ha recurrido a prácticas comerciales desleales prohibidas por la legislación nacional.

Las investigaciones por iniciativa propia iniciadas por la autoridad responsable de la garantía de cumplimiento constituyen otro elemento importante para combatir el factor miedo. Permiten que la víctima de una práctica desleal informe a la autoridad de supuestas prácticas comerciales desleales impuestas por una parte más fuerte, desencadenando así la investigación por iniciativa propia cuando la autoridad responsable de la garantía de cumplimiento considera que hay motivos suficientes.

Prácticamente todos los sistemas de garantía de cumplimiento de los Estados miembros permiten las denuncias confidenciales y las investigaciones por iniciativa propia, a fin de combatir el factor miedo.

Las autoridades responsables de la garantía de cumplimiento en los Estados miembros deben coordinar e intercambiar información y mejores prácticas periódicamente, con el fin de seguir mejorando la aplicación de las medidas destinadas a combatir las prácticas comerciales desleales y para abordar mejor las posibles prácticas comerciales desleales transfronterizas.

5) Efecto disuasorio

Las medidas para luchar contra las prácticas comerciales desleales deben funcionar como un auténtico elemento disuasorio. Hasta qué punto constituyen un elemento disuasorio queda determinado por la probabilidad de que las prácticas desleales sean investigadas por una autoridad responsable de la garantía de cumplimiento, así como por el nivel de las posibles sanciones o multas.

Intensidad de la práctica de garantía de cumplimiento

El número real de investigaciones sobre supuestas prácticas comerciales desleales difiere significativamente entre Estados miembros. Alrededor de un tercio de los Estados miembros cuya garantía de cumplimiento es pública no ha investigado ningún caso en los últimos años ¹⁵; otro tercio tan solo ha investigado un puñado de casos ¹⁶; y el tercio restante ha investigado docenas de casos o incluso más ¹⁷. En cierta medida, esto puede atribuirse al diferente grado de importancia que tiene el problema en los diferentes Estados miembros.

Las diferencias en cuanto al enfoque adoptado en relación con las medidas para combatir las prácticas comerciales desleales también son importantes:

algunas autoridades se centran en resolver los conflictos que repercuten en el mercado, mientras que otras tratan de resolver litigios individuales. Por consiguiente, la mera comparación del número anual de investigaciones no ofrece una imagen precisa de la eficacia del sistema de garantía de cumplimiento. Incluso una investigación exhaustiva que goce de amplia cobertura en el mercado puede tener un efecto disuasorio. No obstante, los Estados miembros que no cuentan con ningún caso reciente deberían analizar su situación nacional.

Multas y otras sanciones

La mayoría de los Estados miembros han establecido multas para las empresas que recurran a prácticas comerciales desleales en incumplimiento del Derecho nacional. Gran parte de esos Estados miembros han establecido para las multas un nivel máximo en términos absolutos; sin embargo, en otros, las multas se calculan como porcentaje del volumen de negocio anual de la empresa que ha recurrido a la práctica comercial desleal contra su socio comercial más débil. El porcentaje varía entre el 0,05 % en un caso y el 10 % del volumen de negocio en otros.

La sanción también puede consistir en «poner en evidencia», por ejemplo mediante la publicación del nombre de la empresa que ha sido declarada culpable. Para que las sanciones tengan un auténtico efecto disuasorio, han de ser lo suficientemente elevadas como para compensar cualquier ganancia resultante de la práctica comercial desleal (si bien esto puede resultar difícil de cuantificar) e influir en el comportamiento de la empresa. Aunque también deben ser proporcionadas con respecto a la gravedad de la conducta y al posible perjuicio sufrido por la víctima o víctimas.

3. La Iniciativa de la Cadena de Suministro, de carácter voluntario, y sus plataformas nacionales

3.1. Antecedentes

La Iniciativa de la Cadena de Suministro (ICS) se desarrolló en el marco del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena de Suministro Alimentario¹⁸. Su objetivo es aumentar el grado de lealtad en las relaciones comerciales en el marco de la cadena de suministro alimentario. Para ello, en noviembre de 2011, todos los representantes del mercado que participan en el grupo de trabajo sobre prácticas comerciales desleales del Foro, incluidos los representantes de los agricultores, acordaron conjuntamente una serie de principios de buenas prácticas en las relaciones verticales de la cadena de suministro alimentario¹⁹. Sin embargo, a pesar de los significativos esfuerzos realizados por todas las partes interesadas, los participantes en la cadena alimentaria no pudieron ponerse de acuerdo sobre un mecanismo voluntario de garantía de cumplimiento, ya que, según los agricultores y los transformadores de carne, un mecanismo de este tipo no tendría en cuenta la confidencialidad del denunciante (el factor miedo) ni las sanciones.

La ICS es un marco voluntario para la aplicación de los principios de buenas prácticas, que se puso en marcha en septiembre de 2013²⁰. Las empresas pueden participar en la ICS una vez que son conformes con los principios de buenas prácticas. En el marco de la ICS, los litigios entre operadores pueden resolverse a través de la mediación o el arbitraje. Para evitar las prácticas comerciales desleales, la ICS se centra en requisitos organizativos a nivel de la empresa, como son la formación del personal y la participación en mecanismos de resolución de litigios. El incumplimiento de estos requisitos organizativos puede dar lugar a la

exclusión de la empresa en cuestión de la ICS. No obstante, la ICS no prevé ningún otro tipo de sanción. Los miembros de la ICS deben velar por que las partes más débiles que recurren a los mecanismos de resolución de litigios no sean objeto de represalias comerciales.

La ICS es gestionada por un grupo de gobernanza que representa a los minoristas y los proveedores de la cadena de suministro alimentario. Los representantes de los agricultores decidieron no adherirse a la ICS, ya que, en su opinión, no garantiza la confidencialidad suficiente a las partes denunciadas ni contempla las investigaciones independientes ni las sanciones.

Hasta la fecha, poco más de dos años después de la puesta en marcha de la ICS, ya hay registrados 328 y empresas minoristas, mayoristas y fabricantes, que representan a 1 155 empresas de todos los Estados miembros de la UE. Se han creado o se están creando plataformas nacionales de la ICS en Bélgica, Finlandia, Alemania y los Países Bajos (más información sobre las iniciativas nacionales en el punto 3.2.3).

3.2. Evaluación de impacto de las iniciativas voluntarias

La Comisión ha contratado a una empresa de estudios externos para evaluar la ICS y sus plataformas nacionales. El estudio presentado se basó principalmente en una encuesta entre los operadores de mercados de la cadena de suministro alimentario. La encuesta recabó más de mil respuestas, tanto de miembros como de no miembros de la ICS y de sus plataformas nacionales. El estudio concluyó que aún era muy pronto para evaluar todo el impacto de las iniciativas, ya que se habían establecido en los últimos dos o tres años, con la excepción de la iniciativa belga, que data de 2010. En los siguientes apartados del presente informe se tienen en cuenta las principales conclusiones del estudio.

3.2.1. Evaluación de la ICS

La participación en la ICS ha aumentado de manera significativa en los dos años transcurridos desde su creación. Sin embargo, las pymes, y los agricultores en particular, siguen estando claramente infrarrepresentadas. En cierta medida, esto puede deberse al conocimiento limitado de la ICS que existe en todos los Estados miembros, en particular entre los agricultores y las pymes. Como se ha explicado anteriormente, el escaso conocimiento entre los agricultores puede ser el resultado de la falta de apoyo a la iniciativa por parte de sus representantes, a los que preocupa la ausencia de confidencialidad y de independencia que ofrece la iniciativa. La encuesta realizada entre los operadores de mercados puso de manifiesto un fuerte contraste en cuanto al grado de conocimiento de la ICS ²¹: solo el 11 % de los agricultores y el 15 % de los mayoristas que respondieron habían oído hablar de la ICS, frente al 48 % de los minoristas. Del mismo modo, el conocimiento es mucho menor entre las pymes (13 %) que entre las grandes empresas (43 %). El gasto que supone para las pymes adherirse a la ICS es limitado, y no parece que sea un obstáculo para la adhesión.

El nivel global de confianza en la ICS entre las empresas que la conocen es elevado. El 72 % de los encuestados que conocen la ICS afirman tener un nivel bastante elevado o muy elevado de confianza en ella. Sin embargo, el nivel de confianza es menor en los sectores de la agricultura, la manufactura y el comercio mayorista (63 %) que en el del comercio minorista (96 %). Algunas partes interesadas externas manifestaron dudas, en particular por lo que respecta a la estructura de gobernanza de la ICS. El hecho de que los miembros del grupo de gobernanza representen a grupos

de partes interesadas puede considerarse restrictivo de su imparcialidad.

En general, los operadores que conocen la ICS aprecian su transparencia, en particular sus miembros. Esto concierne a la información sobre el proceso y los requisitos de adhesión a la Iniciativa, a su reglamento interno y a la evolución del número de miembros. Por lo general, la información es clara y se presenta de manera eficaz en el sitio web de la ICS. El sistema de control interno de la ICS se basa principalmente en encuestas anuales entre los miembros. Si bien este enfoque es rentable, no contempla los controles aleatorios ni permite que se controle de manera sistemática la implementación real de los compromisos con el proceso de las empresas que son miembros. Además, la información sobre los litigios bilaterales y sobre el modo en que se han resuelto en el marco de la ICS se basa en respuestas a la encuesta y, por tanto, puede no ser completa.

La encuesta confirmó que las prácticas comerciales desleales pueden tener lugar en cualquier punto de la cadena de suministro alimentario. Asimismo, puso de manifiesto que las partes que afirman ser objeto de prácticas comerciales desleales a menudo no inician procedimientos judiciales ni recurren al arbitraje ni a la mediación, por temor a poner en peligro su relación comercial con la parte más fuerte. Partiendo de esta base, el estudio externo señaló los siguientes puntos fuertes y débiles en relación con la eficacia de la ICS a la hora de combatir las prácticas comerciales desleales:

Puntos fuertes:

- o La ICS promueve el cambio cultural en relación con las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario.
- o Las opciones para la resolución de litigios que promueve la ICS ofrecen, en general, una alternativa más barata y rápida a cualquier acción judicial.
- o La ICS es una iniciativa a escala de la UE y, por tanto, podría facilitar la resolución de las prácticas desleales con dimensión transfronteriza.

Puntos débiles:

- o A los ojos de una serie de operadores, la ICS carece de elementos disuasorios efectivos contra las prácticas comerciales desleales.
- o La ICS no permite que las víctimas potenciales de prácticas comerciales desleales presenten denuncias confidenciales individuales ni que los organismos independientes inicien investigaciones por iniciativa propia.
- o El recurso a las opciones de resolución de litigios disponibles en los dos primeros años de existencia de la ICS ha sido limitado ²².

La encuesta proporcionó información adicional sobre las experiencias de los operadores económicos desde la puesta en marcha de la ICS. El 73 % de los encuestados afirman que la situación relativa a las prácticas comerciales desleales no ha cambiado de forma significativa desde 2013. No obstante, este porcentaje también incluye a los encuestados que declararon que no habían sido objeto de ninguna práctica comercial desleal en los últimos cinco años (53 % de todos los encuestados). La mayoría de los encuestados que afirmaron haber sido objeto de prácticas comerciales desleales en los últimos cinco años creen que la situación ha mejorado

(21 %) más que empeorado (6 %). El porcentaje de encuestados que considera que la situación ha mejorado es mayor en el sector minorista y menor entre los agricultores, pero en todos los sectores el número de encuestados que opinan que la situación ha mejorado es mayor que el de los que opinan que ha empeorado. En todos los sectores, los miembros de la ICS son mucho más proclives a afirmar que la situación ha mejorado (56 %) que los no miembros (15 %).

En conclusión, empieza a haber indicios de que la ICS ha comenzado a promover el cambio cultural en la cadena de suministro alimentario, lo que podría favorecer la lealtad en las relaciones comerciales. Aún es demasiado pronto para valorar con certitud si la ICS ha sido eficaz en la lucha contra las prácticas comerciales desleales o en su disminución. No obstante, el análisis ha detectado una serie de posibles mejoras de la Iniciativa que se describen en el apartado siguiente.

3.2.2. Cómo mejorar la ICS

Partiendo de las conclusiones expuestas y del trabajo previo realizado en el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena de Suministro Alimentario, la Comisión sugiere que se entable un diálogo con las partes interesadas pertinentes sobre los métodos para mejorar la ICS y que se amplíe su participación a toda la cadena alimentaria (incluidos los productores primarios). Deben adoptarse las medidas siguientes:

- o Intensificar los esfuerzos para dar a conocer la ICS, especialmente entre las pymes.
- o Garantizar la imparcialidad de la estructura de gobernanza; por ejemplo, creando una presidencia independiente que no esté asociada a grupos específicos de partes interesadas.
- o Permitir que las presuntas víctimas de prácticas comerciales desleales presenten sus denuncias de forma confidencial. Designar a un organismo independiente con competencias para investigar e imponer sanciones.
- o Mejorar los procesos internos para comprobar que los operadores individuales cumplen sus compromisos con el proceso y para hacer un seguimiento de los litigios bilaterales y de su resolución de manera confidencial.

3.2.3. Plataformas nacionales de la ICS

En el marco de la ICS, se han elaborado directrices para la creación de plataformas nacionales. Los aspectos que engloban esas directrices incluyen la composición, el reglamento interno y las actividades de concienciación de las iniciativas nacionales. Sobre esta base, se puede poner en marcha un proceso de reconocimiento mutuo entre la ICS y una iniciativa nacional para crear oficialmente una plataforma. Hasta la fecha, estas plataformas se han creado en Bélgica, los Países Bajos y Finlandia. En Alemania, asociaciones de partes interesadas de toda la cadena de suministro alimentario, incluidos representantes de los agricultores, están considerando la posibilidad de establecer una plataforma similar.

El estudio externo ha puesto de manifiesto que el conocimiento de la ICS es mayor en estos países que en el resto de Europa. Por otra parte, cuando existe una plataforma nacional, el conocimiento de esa plataforma no es mayor que el de la ICS. También existen pruebas de que tanto los

principios de buenas prácticas a escala de la UE como la ICS han hecho de catalizadores para el desarrollo de las plataformas nacionales.

La iniciativa belga (creada en mayo de 2010) es anterior a la ICS a escala de la UE y, por tanto, ha tenido más tiempo para tener repercusiones. En junio de 2014, esta iniciativa fue reconocida como plataforma nacional de la ICS. En general, los miembros de la plataforma belga y los observadores externos están de acuerdo en que ha logrado resultados significativos. El apoyo de las partes interesadas a todos los niveles de la cadena de suministro alimentario, incluidos los agricultores, parece haber ayudado a que la plataforma sea más eficaz. En ausencia de legislación nacional sobre las prácticas comerciales desleales, la plataforma ofrece a quienes operan en Bélgica un cierto nivel de protección contra dichas prácticas. Este es uno de los principales motivos por los que se considera tan eficaz.

La plataforma holandesa se puso oficialmente en marcha al mismo tiempo que la ICS. Los representantes de los agricultores neerlandeses se unieron a la plataforma. La plataforma se ha desarrollado como proyecto piloto nacional basándose en la ICS a escala europea. En un principio estaba previsto que el proyecto piloto tuviera una duración de un año, pero posteriormente se prorrogó otro año más para darle más tiempo para producir resultados.

La plataforma finlandesa se puso en marcha en enero de 2014. Por tanto, ha tenido poco tiempo para surtir efecto. Inicialmente estaba formada por partes interesadas de toda la cadena de suministro, incluidos los agricultores. Sin embargo, en septiembre de 2015 el sindicato nacional de agricultores se retiró, señalando que durante el primer año y medio de existencia no se había presentado ningún caso, por lo que consideraba que la iniciativa no era una herramienta eficaz para garantizar una cadena alimentaria equilibrada y que funcionara mejor. Este contratiempo probablemente no ayude a la plataforma a obtener resultados más tangibles en un futuro próximo.

4. Conclusiones

En la Comunicación de la Comisión de julio de 2014 se sugiere una combinación de iniciativas voluntarias y medidas reglamentarias para combatir las prácticas comerciales desleales. A este respecto, se han logrado avances significativos en los últimos años.

Iniciativas voluntarias: Se ha puesto en marcha la Iniciativa de la Cadena de Suministro (ICS) a escala de la UE, que cuenta con una participación significativa. La ICS ha estimulado el debate sobre las mejores prácticas y las prácticas comerciales desleales entre los operadores y ha iniciado un cambio cultural en la cadena de suministro alimentario. En el marco de la ICS se han creado varias plataformas nacionales, lo que constituye otra señal positiva. En el presente informe se observa que las iniciativas voluntarias funcionan mejor en unos países que en otros. La iniciativa de Bélgica es un ejemplo de que las plataformas voluntarias pueden ser un método eficaz para luchar contra las prácticas comerciales desleales, lo que significa que no parece ser necesario establecer un sistema regulador. En otros países, como el Reino Unido, las iniciativas voluntarias han tenido menos éxito, lo que confirma la necesidad de establecer medidas reglamentarias y un mecanismo de garantía de cumplimiento eficaz e independiente.

Marcos reguladores: El hecho de que la gran mayoría de los Estados miembros hayan introducido medidas reguladoras y sistemas públicos de

garantía de cumplimiento es un avance muy importante. Algunos Estados miembros han ido más lejos que otros, pero casi todos los sistemas de garantía de cumplimiento introducidos van más allá de la reparación judicial normal a través de los tribunales, abordando así el «factor miedo» de las víctimas potenciales de prácticas comerciales desleales. Por consiguiente, habida cuenta de la evolución positiva en partes de la cadena alimentaria y dado que existen diferentes enfoques que podrían combatir las prácticas comerciales desleales de forma eficaz, la Comisión no ve el valor añadido que tendría un enfoque regulador armonizado específico a escala de la UE en este momento. No obstante, la Comisión reconoce que, dado que en muchos Estados miembros la legislación se ha adoptado muy recientemente, deben seguirse de cerca los resultados y, llegado el caso, evaluarse de nuevo.

Bélgica y los Países Bajos no disponen de un marco regulador, sino que han optado por una plataforma nacional voluntaria. Los pocos Estados miembros que todavía no cuentan con legislación en materia de prácticas comerciales desleales podrían seguir su ejemplo y plantearse, como mínimo, la creación de una plataforma nacional voluntaria.

Por lo que respecta a las iniciativas voluntarias, la Comisión concluye que la ICS ya ha conseguido algunos logros, pero todavía queda margen de mejora. Con el fin de aumentar la credibilidad y la eficacia de la ICS en la lucha contra las prácticas comerciales desleales, la Comisión propone un debate con las partes interesadas, en el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena de Suministro Alimentario, sobre el modo de mejorarla. El objetivo es difundir el conocimiento de la ICS, especialmente entre las pymes, garantizar la imparcialidad de su estructura de gobernanza, permitir que las presuntas víctimas de prácticas comerciales desleales puedan presentar denuncias de manera confidencial y otorgar competencias de investigación y sanción a organismos independientes.

La Comisión seguirá supervisando de cerca la situación por lo que respecta a los marcos tanto reguladores como voluntarios. El Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena de Suministro Alimentario seguirá dialogando con los operadores, los Estados miembros y otras partes interesadas, para garantizar el fomento de las buenas prácticas, la creación de plataformas nacionales y, en particular, la mejora de la ICS. En cualquier caso, antes de que finalice su mandato, la Comisión volverá a evaluar el posible valor añadido de una acción de la UE para hacer frente a las prácticas comerciales desleales, a la luz de los nuevos avances o en caso de que estos no se produzcan.

-
- (1) COM(2014) 472 final.
 - (2) Bulgaria, Chequia, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.
 - (3) En el marco de la política agrícola común (PAC), se han introducido normas específicas a escala de la UE sobre determinadas partes de la cadena alimentaria; entre otras, la posibilidad de que los Estados miembros impongan la obligación de formalizar contratos por escrito entre los agricultores y los transformadores o distribuidores, con la posible obligación de que los primeros compradores ofrezcan a los agricultores una duración mínima del contrato. Además, la PAC reformada y la política pesquera común refuerzan la posición de los productores en la cadena de suministro frente a los operadores que intervienen en fases posteriores, en particular mediante el apoyo a la creación y el desarrollo de organizaciones de productores. La nueva Organización Común de Mercados también incluye elementos que tienen por objeto reducir las diferencias en cuanto a poder de negociación entre los agricultores y otras partes de la cadena de suministro alimentario en algunos sectores seleccionados (leche, aceite de oliva, carne de vacuno y cultivos herbáceos). En noviembre de 2015, la Comisión publicó un conjunto de directrices para ayudar a los operadores de mercados a aplicar las nuevas normas.

- (4) Por ejemplo, en Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia y Suecia.
- (5) AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.
- (6) BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.
- (7) Por ejemplo, Polonia.
- (8) DE, EL, FR.
- (9) En general, los marcos reguladores nacionales se aplican también a las relaciones transfronterizas.
- (10) FI, HU, LT, LV, RO, UK.
- (11) Por ejemplo, el Libro Verde de la Comisión sobre las prácticas comerciales desleales y su posterior consulta pública entre las partes interesadas.
- (12) Los principales tipos de prácticas comerciales desleales también son coherentes con los principios establecidos en el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena de Suministro Alimentario y en el marco de aplicación de la Iniciativa de la Cadena de Suministro.
- (13) Esto podría tener lugar en el contexto de una denuncia o de una investigación por iniciativa propia.
- (14) En un asunto reciente relativo a las prácticas del líder minorista alemán EDEKA, un tribunal regional alemán no confirmó la decisión de 3 de julio de 2014 de la autoridad alemana en materia de competencia ni su interpretación de la legislación nacional sobre prácticas comerciales desleales.
- (15) AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI.
- (16) CY, DE, IE, LT, UK.
- (17) CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK.
- (18) http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm
- (19) <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>
- (20) <http://www.supplychaininitiative.eu>
- (21) Los miembros de la ICS están sobrerrepresentados en la encuesta. Ello implica que las cifras que se presentan aquí no reflejan el nivel real de conocimiento de la ICS entre los operadores de mercados.
- (22) En la primera encuesta anual de la ICS, solo se comunicaron la presentación de una denuncia y la recepción de otras treinta y nueve (por parte de seis empresas diferentes). En la segunda encuesta anual, se comunicaron la presentación de tres denuncias y la recepción de otras treinta y nueve (por parte de ocho empresas diferentes).