COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.10.2009
COM(2009)591 final

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

Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa

{SEC(2009) 1445}
{SEC(2009) 1446}
{SEC(2009) 1447}
{SEC(2009) 1448}
{SEC(2009) 1449}
{SEC(2009) 1450}

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

Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa

1. INTRODUCCIÓN

En el último par de años los precios han experimentado amplias fluctuaciones a lo largo de la cadena alimentaria. Entre mediados de 2007 y mediados de 2008 los precios de los productos agrícolas aumentaron bruscamente, lo que provocó un incremento generalizado de los precios al consumo de los alimentos y de los niveles de inflación. Desde entonces, los precios de muchos productos básicos han descendido a niveles comparables –o incluso inferiores– a los que habían alcanzado antes de que se produjera el alza repentina de los precios. Sin embargo, los precios de los alimentos pagados por los consumidores siguieron aumentando y únicamente empezaron a bajar en mayo de 2009, hecho que ha suscitado inquietud sobre el funcionamiento de la cadena alimentaria. Estas fluctuaciones han tenido graves consecuencias para los productores agrícolas e implican que los consumidores no están siendo tratados correctamente.

La cadena alimentaria conecta tres sectores importantes de la economía europea –la agricultura, la industria de transformación de alimentos y la distribución– que unidos representan el 5 % del valor añadido de la UE y el 7 % de su empleo. Además, sus resultados tienen consecuencias directas para todos los ciudadanos europeos, ya que los productos alimenticios constituyen el 16 % del gasto de los hogares europeos. El funcionamiento de la cadena alimentaria adquiere una significación aún mayor en el contexto del proceso de recuperación de la crisis económica y financiera actual. El elevado nivel de los precios al consumo de los alimentos es motivo de preocupación porque estos ejercen presión sobre las rentas familiares precisamente cuando lo que se necesita es que aumente el consumo. Esta situación afecta en particular a los hogares más vulnerables, que gastan una parte considerablemente mayor de sus ingresos en productos alimenticios. A largo plazo, la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria será decisiva tanto para los consumidores como para garantizar una distribución sostenible del valor añadido a lo largo de la cadena, contribuyendo de este modo a reforzar su competitividad global. Es necesario introducir mejoras urgentes a fin de evitar una escalada de los precios al consumo de los alimentos cuando se está iniciando la recuperación.

La Comisión ha seguido la evolución de los precios de los alimentos como parte del ejercicio general de supervisión del mercado desarrollado en el contexto de la Revisión del Mercado Único[1] de noviembre de 2007, cuyo objetivo es encontrar soluciones que aborden las causas de mal funcionamiento identificadas. En diciembre de 2008, la Comisión publicó un informe intermedio sobre los precios de los alimentos en Europa y estableció una hoja de ruta en la

[1] Documento de trabajo interno de la Comisión «Aplicación de la nueva metodología de seguimiento de los productos, mercados y sectores: resultados de un primer control sectorial» [SEC(2007) 1517], que acompaña a la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un mercado único para la Europa del siglo XXI» [COM(2007) 724].

que se determinaban las orientaciones clave de las medidas políticas[2]. La presente Comunicación presenta iniciativas concretas en consonancia con la hoja de ruta y pone fin, por lo tanto, al ejercicio de supervisión del mercado en la cadena alimentaria[3].

La presente Comunicación está estructurada del siguiente modo: El apartado 2 describe la relación entre los precios de los productos agrícolas y la evolución de los precios al consumo de los alimentos. En el apartado 3 se exponen los principales retos que debe afrontar la cadena alimentaria y se presenta una serie de iniciativas encaminadas a superarlos. En el apartado 4 se exponen los próximos pasos que la Comisión dará con objeto de aplicar estas iniciativas y en el apartado 5 se presentan las conclusiones.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PRECIOS

Durante el segundo semestre de 2007 y a principios de 2008 los precios de los productos básicos agrícolas experimentaron un alza muy rápida[4]. Como consecuencia, los precios de producción y los precios al consumo de los productos alimenticios empezaron también a incrementarse, si bien a un ritmo más lento. Ello puede explicarse por el hecho de que los productos básicos agrícolas solo constituyen una pequeña proporción de los costes totales de producción de los productos alimenticios[5]; asimismo, se ha observado que, en los mercados más competitivos, las empresas transformadoras y los distribuidores absorbieron parte de la subida de los precios.

A partir del segundo trimestre de 2008 los precios de los productos básicos agrícolas han registrado una caída en picado. A diferencia de los precios de los productos básicos agrícolas, los precios de producción de los alimentos siguieron subiendo hasta el cuarto trimestre de 2008, mientras que los precios al consumo no empezaron a descender sino hasta hace poco. Además, las tasas de descenso de los precios de producción y de los precios al consumo de los alimentos son relativamente bajas si se comparan con la caída de los precios de los productos básicos agrícolas (véase el gráfico 1). La reacción de las empresas transformadoras y de los distribuidores de alimentos al descenso de los precios de los productos básicos agrícolas ha sido más lenta y débil que su respuesta al aumento en 2007. Esta discrepancia tiene consecuencias negativas en la cadena alimentaria, ya que impide que los consumidores se beneficien de unos precios más bajos y frena la recuperación de los precios de los productos básicos agrícolas al reducir la demanda de productos alimenticios.

---

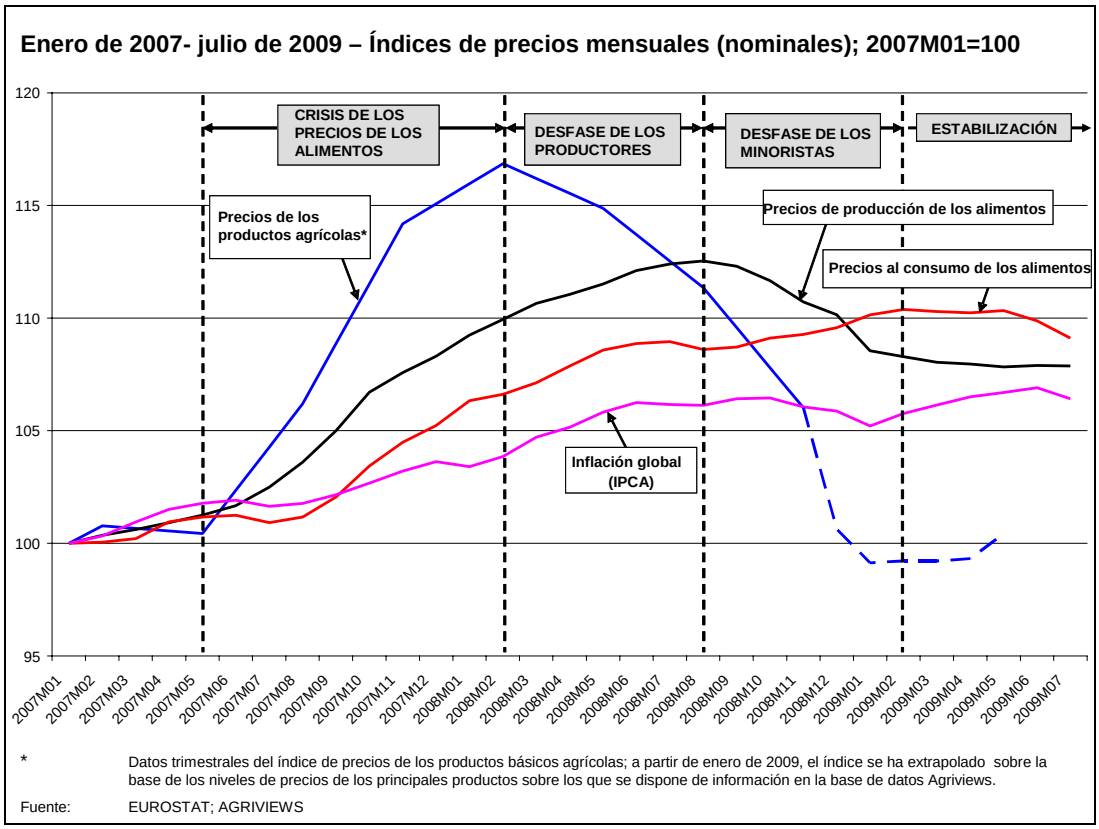
2 Comunicación de la Comisión titulada «Los precios de los productos alimenticios en Europa» [COM(2008) 821] y los documentos de trabajo internos en que se basa.

3 El análisis técnico en que se basa la presente Comunicación se publica en un conjunto de seis documentos de trabajo internos anejos.

4 La evolución de los precios de las materias primas agrícolas se ha abordado pormenorizadamente en la Comunicación de 2008 «Los precios de los productos alimenticios en Europa».

5 Las materias primas agrícolas representan una parte cada vez menor de los precios al consumo de los productos alimenticios.

Gráfico 1: Evolución reciente de los precios a lo largo de la cadena alimentaria, UE- 27



Las discrepancias observadas entre la evolución de los precios de los productos agrícolas y la evolución de los precios al consumo de los alimentos, junto con la reacción asimétrica de los precios de los alimentos a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos agrícolas, obedecen en parte a deficiencias estructurales del sistema, como por ejemplo el número de intermediarios que interviene en la cadena y la estructura competitiva de algunos de sus eslabones. Por otra parte, las desigualdades que predominan en el poder de negociación de las partes contratantes contribuyen a reducir tanto la velocidad como la magnitud de la transmisión de precios a lo largo de la cadena y explican su asimetría. Además, la lentitud de la transmisión de las variaciones de los precios difiere los ajustes necesarios y contribuye a perpetuar las ineficiencias del mercado en cada etapa de la cadena. Estas ineficiencias pueden agravar la inestabilidad de los precios en los mercados de productos básicos agrícolas. Por consiguiente, la Comisión considera que la evolución reciente de los precios debería infundir un sentido de urgencia a la puesta en marcha de iniciativas concretas que se ajusten a las directrices fijadas en la hoja de ruta de diciembre de 2008.

3. SUPERAR LOS PRINCIPALES RETOS QUE SE PLANTEAN EN LA CADENA ALIMENTARIA EUROPEA

La cadena alimentaria europea conecta diferentes sectores de gran importancia para la economía europea, que son fundamentales para el bienestar económico, social y medioambiental, así como para la salud de los ciudadanos europeos. En diversos ámbitos la cadena funciona correctamente: suministra a los consumidores europeos productos

alimenticios de alta calidad a precios asequibles, garantiza la seguridad y trazabilidad de los productos alimenticios y puede jactarse de ofrecer un amplio surtido de productos –tanto innovadores como tradicionales– muy competitivos tanto dentro como fuera de la UE. Sin embargo, la competitividad global de la cadena y su crecimiento económico han registrado unos resultados inferiores a los del conjunto de la economía de la UE desde 1995[6], los sectores de la cadena alimentaria tienen que hacer frente a una competencia cada vez mayor de parte de los operadores internacionales y la reciente evolución de los precios de los alimentos ha puesto de manifiesto una falta de resistencia frente a las perturbaciones en los precios agrícolas.

La Comisión ha colaborado con las partes interesadas a fin de mejorar su comprensión de los principales retos que se plantean en la cadena alimentaria y determinar acciones pertinentes y concretas de conformidad con la hoja de ruta de diciembre de 2008. Aunque la cadena alimentaria es muy heterogénea y los retos que deben afrontar las partes interesadas difieren en función de los sectores de actividad y de los Estados miembros, se han determinado tres prioridades transversales para toda la cadena: 1) promover relaciones de mercado sostenibles entre las partes interesadas que operan en la cadena alimentaria; 2) incrementar la transparencia a lo largo de la cadena a fin de impulsar la competencia y mejorar su resistencia frente a la inestabilidad de los precios; y 3) mejorar la integración y la competitividad de la cadena alimentaria europea en todos los Estados miembros.

3.1. Promover relaciones de mercado sostenibles entre las partes interesadas que operan en la cadena alimentaria

La cadena alimentaria se distingue por la amplia diversidad de operadores que vincula: agricultores, empresas transformadoras de alimentos, intermediarios, mayoristas y minoristas. En ella operan tanto empresas de grandes dimensiones como pequeñas y medianas empresas, que actúan como competidoras, proveedoras o clientes. Estas relaciones suelen entrañar dificultades que frenan el pleno desarrollo del potencial de la cadena. Una de las lecciones fundamentales que se desprende de los análisis en este ámbito –llevados a cabo con la participación de las partes interesadas y de las autoridades nacionales de competencia– es la necesidad de trazar una distinción clara entre las preocupaciones que tienen que ver con las prácticas comerciales potencialmente desleales, que guardan relación con los desequilibrios en el poder de negociación de las partes contratantes, y las relativas a las prácticas contrarias a la competencia.

3.1.1. *Poder de negociación y prácticas comerciales potencialmente desleales*

En la cadena alimentaria, la existencia de desequilibrios considerables en el poder de negociación de las partes contratantes es un fenómeno habitual y las partes interesadas han señalado que constituye una grave preocupación. Esta asimetría en el poder de negociación puede dar lugar a prácticas comerciales desleales, puesto que los operadores de mayor tamaño y más poderosos intentan imponer acuerdos contractuales que los favorezcan, ofreciendo mejores precios o imponiendo mejores cláusulas y condiciones. Estas prácticas pueden darse en todos los eslabones de la cadena y adoptar la forma, por ejemplo, de pagos atrasados, modificaciones unilaterales de los contratos, cambios específicos en las condiciones contractuales, pagos por adelantado en calidad de derechos de participación en las

[6] El crecimiento anual promedio del valor añadido de los sectores de la cadena alimentaria ha sido un 2 % más bajo que el crecimiento promedio en la UE desde 1995.

negociaciones, etc. En las cadenas de suministro de alimentos no transformados, los pequeños agricultores y las cooperativas negocian con frecuencia con compradores de mayor tamaño, ya sean productores, mayoristas o minoristas. En las cadenas de suministro de alimentos transformados, por un lado, las empresas transformadoras pequeñas negocian por lo general con grandes minoristas, que con frecuencia constituyen su único canal de acceso al mercado. Por otro lado, los grandes productores de alimentos multinacionales pueden disponer también de un poder de negociación considerable, ya que a menudo ofrecen productos de marca de los que los minoristas no pueden prescindir.

Los desequilibrios contractuales, unidos a un poder de negociación desigual, tienen un impacto negativo en la competitividad de la cadena alimentaria, puesto que algunos operadores de menor tamaño pero eficientes pueden verse obligados a operar con un margen de beneficios reducido, lo que limita su capacidad y sus incentivos para invertir en la mejora de la calidad de los productos y la innovación de los procesos de producción. Un mejor conocimiento de los derechos contractuales y una actuación más decidida contra las prácticas desleales en la contratación podrían ayudar a prevenir estos inconvenientes, habida cuenta de que los operadores con un poder de negociación limitado suelen carecer de información sobre sus derechos. Además, pueden vacilar a la hora de impugnar cláusulas contractuales por temor a perder definitivamente el contrato.

Por lo tanto, es necesario mejorar la comprensión de las prácticas contractuales, y examinarlas en profundidad así como su relación con las asimetrías en el poder de negociación dentro de la cadena alimentaria, dado que, en función de cada situación específica, pueden dar lugar a resultados poco equitativos e ineficientes.

3.1.2. Peso en el mercado y prácticas que pueden ser contrarias a la competencia

La capacidad de los proveedores y los compradores para utilizar su peso en el mercado de tal modo que se falsee la competencia en detrimento de los consumidores depende sobre todo del tipo de cadena de suministro y de las condiciones del mercado local. Dado que, en su mayor parte, los mercados alimentarios son de dimensiones nacionales o locales, la Comisión ha trabajado en estrecha cooperación con las autoridades nacionales de competencia sobre cuestiones relacionadas con los productos alimenticios en el marco de la Red Europea de Competencia (REC).

Como consecuencia, las autoridades nacionales de competencia han acordado la debida prioridad a exámenes caso por caso, así como a investigaciones más amplias relacionadas con los mercados alimentarios. Todas estas acciones, tomadas en su conjunto, han mejorado notablemente la comprensión del funcionamiento de este sector crucial de la economía. Además, determinadas investigaciones han permitido poner al descubierto un número significativo de infracciones graves, tales como cárteles y casos de imposición de precios de reventa. Estas infracciones se atajaron rápidamente mediante decisiones administrativas de cese de las prácticas denunciadas, que fueron acompañadas en su caso de multas considerables.

De conformidad con su Comunicación de diciembre de 2008[7], la Comisión también ha examinado la pertinencia de determinadas prácticas comerciales para dilucidar tanto la probabilidad de que se utilicen como su capacidad de poner en peligro la competencia en las

[7] Comunicación de la Comisión «Los precios de los productos alimenticios en Europa» [COM(2008) 821].

cadenas de suministro de productos alimenticios de que se trate. Además de a los tradicionales cárteles y a la imposición de precios de reventa, se consideró que las autoridades de competencia debían prestar especial atención a otras prácticas, como los acuerdos de actividades de comercialización conjuntas, la vinculación y la agrupación, los acuerdos de compra conjunta y el creciente uso de productos de marca privada. Estas prácticas requieren un equilibrio cuidadoso entre el incremento de la eficiencia y los efectos que pudieran ser contrarios a la competencia. No pueden hacerse generalizaciones precipitadas y las autoridades nacionales de competencia coinciden en que es preciso un análisis caso por caso, atendiendo a las condiciones específicas del mercado local, a fin de demostrar la existencia de un supuesto daño a la competencia.

A fin de promover relaciones de mercado sostenibles entre las partes interesadas que operan en la cadena alimentaria, la Comisión:

1. **considera que es necesario actuar para eliminar las prácticas contractuales desleales entre los operadores comerciales a lo largo de toda la cadena alimentaria.**

   1.1. **La Comisión colaborará con los Estados miembros** a fin de establecer las relaciones contractuales sobre bases más sólidas, de que modo que las partes contratantes puedan obtener el máximo provecho del mercado único a la vez que mantienen su libertad contractual. A tal efecto sería necesario:

   – **un intercambio de información sobre prácticas contractuales**, incluida una clarificación de los derechos contractuales y de la legalidad y equidad de las cláusulas contractuales utilizadas habitualmente;

   – **la puesta en marcha de campañas de sensibilización** a fin de informar a las partes interesadas de sus derechos contractuales y de posibles prácticas ilegales o desleales;

   – **un intercambio de mejores prácticas sobre notificación de prácticas contractuales** (por ejemplo, defensores del pueblo, medidas adoptadas por las autoridades responsables de la aplicación, acciones colectivas);

   1.2. **A nivel comunitario**, partiendo de la información recopilada en este ámbito, la Comisión:

   – **colaborará con las partes interesadas de la cadena alimentaria para preparar modelos de contrato,** de utilización voluntaria, que tengan en cuenta la diversidad de la cadena;

   – **evaluará las prácticas contractuales desleales en el mercado interior y propondrá las medidas comunitarias necesarias para abordar este tipo de prácticas.**

2. **colaborará con la Red Europea de Competencia (REC) con objeto de desarrollar un planteamiento común** sobre las cuestiones de competencia[8] correspondientes con miras a un intercambio permanente de información, una rápida identificación de los casos que planteen problemas y una división eficaz de las tareas entre los miembros. En este orden de cosas, la Comisión propone que se creen, cuando sea pertinente, equipos de trabajo conjuntos en la REC responsables de examinar prácticas y mercados específicos que puedan ser claves para el funcionamiento de la cadena alimentaria. Esta cooperación reforzada permitirá detectar con más facilidad los problemas endémicos específicos de los mercados alimentarios y coordinar con prontitud las acciones futuras.

---

[8] Debe señalarse que el impacto en la competencia de las relaciones verticales entre los operadores de la cadena recae en el ámbito de la normativa vigente aplicable a los acuerdos verticales, Reglamento (CE) nº 2790/1999 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999 y las Directrices relativas a las restricciones verticales de la Comisión, en la actualidad en fase de revisión.

3.2. Incrementar la transparencia a lo largo de la cadena alimentaria a fin de impulsar la competencia y mejorar su resistencia frente a la inestabilidad de los precios

Los mercados a lo largo de la cadena alimentaria no son transparentes en cuanto a los precios y les falta previsibilidad. En las etapas anteriores de la cadena, los instrumentos derivados son un medio importante para abordar la inestabilidad observada en los precios de los productos básicos agrícolas. Es fundamental garantizar que los instrumentos derivados sirven para su propósito inicial de determinación de los precios y de cobertura contra las fluctuaciones. La manera de evitar la «especulación excesiva» en los mercados de productos básicos es objeto de debate en todo el mundo. En este contexto, es necesario mejorar la transparencia global y la supervisión en la UE de los instrumentos derivados en el sector de los productos básicos agrícolas, incluidos los mercados extrabursátiles. En particular, es preciso disponer de una mejor visión global de la actividad de las diferentes categorías de participantes en el mercado.

Por otra parte, la hoja de ruta proponía la creación de un instrumento de supervisión a nivel europeo de los precios de los alimentos a fin de aumentar la transparencia de los precios en los mercados posteriores de la cadena. La Comisión publica ahora una primera versión de este instrumento[9], que incorpora datos recopilados por Eurostat y los institutos nacionales de estadística. Se estructura en torno a dos ejes:

- el seguimiento de los precios al consumo de un conjunto de productos alimenticios comparables entre los Estados miembros con objeto de evaluar la dispersión de los precios y la integración del mercado interior del comercio al por menor de estos productos (véase el apartado 3.3);
- el seguimiento de la evolución de los precios en los Estados miembros en cada etapa de la cadena –producto básico agrícola, precios de producción y precios al consumo de los alimentos– de una selección de productos específicos como la leche, el queso o la carne de porcino.

Por consiguiente, el instrumento de supervisión proporciona información valiosa sobre los niveles y los cambios de los precios a lo largo de la cadena alimentaria y muestra la evolución de los precios por producto y por Estado miembro, teniendo en cuenta la diversidad de la cadena. Permite ver la evolución de los precios de los productos alimenticios en cada país y contribuirá a aumentar la presión sobre las partes interesadas para que actúen con mayor rapidez a la hora de transmitir los precios. El instrumento se seguirá perfeccionando con objeto de mejorar la vinculación entre los precios al consumo, los precios de producción y los precios de los productos básicos agrícolas y ampliar la cobertura de productos supervisados.

Aunque las encuestas de consumo realizadas en el marco de la segunda edición del Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo[10] muestran una satisfacción general sobre los servicios de los minoristas del sector de la alimentación, también ponen de manifiesto una relativa insatisfacción sobre la comparabilidad de los precios de los alimentos entre diferentes minoristas. Por lo tanto, es conveniente seguir desarrollando instrumentos de comparación de los precios de los productos alimenticios (como sitios Internet o teléfonos inteligentes que se

---

[9] Puede consultarse en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database

[10] Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo, segunda edición, 2009.

pueden utilizar en el establecimiento comercial para escanear y comparar productos), siguiendo el ejemplo de una serie de servicios establecidos con éxito en Europa. El desarrollo y la utilización de este tipo de sitios Internet puede enviar a los ciudadanos una señal inequívoca de que los gobiernos están dando pasos concretos para ayudarlos a ahorrar en sus compras diarias o semanales. Ello contribuiría a aumentar la intensidad de la competencia entre los minoristas en los mercados locales, así como en las etapas anteriores de la cadena alimentaria. Al mismo tiempo, la Comisión es consciente de la necesidad de garantizar que toda la información que se facilite a los consumidores sea de elevada calidad. La determinación de los factores clave del éxito de este tipo de servicios de comparación de precios, basándose en la experiencia disponible, supondría una ayuda considerable para seguir desarrollando estos instrumentos.

A fin de incrementar la transparencia a lo largo de la cadena alimentaria, la Comisión:

3. **presentará propuestas para mejorar la supervisión y la transparencia global de los mercados de derivados en el sector de los productos básicos agrícolas**, en el contexto del planteamiento general sobre los instrumentos derivados[11] y la revisión de la Directiva sobre los mercados de instrumentos financieros (MiFID):

   3.1. los requisitos de transparencia e información apropiados deberían hacerse extensivos a todos los instrumentos derivados en el sector de los productos básicos agrícolas, incluidos los negociados en los mercados extrabursátiles;

   3.2. estas obligaciones deberían completarse con la introducción de requisitos de información sobre la posición que ocupan en el mercado, en función de las categorías de intermediarios que deberían determinarse a nivel de la UE; de este modo, se proporcionaría a los reguladores un panorama global de las posiciones que ocupan las diferentes categorías de intermediarios;

   3.3. se evaluará cuidadosamente la posibilidad de otorgar a los reguladores la facultad de fijar límites a las posiciones con objeto de contrarrestar fluctuaciones desproporcionadas de los precios o acumulaciones de posiciones especulativas[12], con vistas a garantizar el funcionamiento eficaz de estos mercados;

4. **publica ahora la primera edición del instrumento de supervisión a nivel europeo de los precios de los alimentos y se compromete a examinar los medios para seguir desarrollándolo** a fin de que cubra un mayor número de productos alimenticios y cadenas alimentarias, a partir del verano de 2010. Ello requerirá la cooperación de los institutos nacionales de estadística. Por consiguiente, la Comisión pide a los institutos nacionales de estadística que recopilen los datos necesarios.

5. **recomienda que todos los Estados miembros dispongan de servicios de comparación de los precios de los alimentos en el comercio minorista, localizados en la red y de fácil acceso.** La Comisión colaborará con los Estados miembros para garantizar un intercambio de las mejores prácticas y experiencias en este ámbito.

---

[11] Como se señala en el documento COM(2009) 563 «Garantizar la eficiencia, seguridad y solidez de los mercados de derivados: futuras acciones políticas».

[12] Los límites a las posiciones especulativas son el número máximo de contratos de derivados abiertos que cada categoría de intermediarios puede tener.

3.3. Mejorar la integración y la competitividad de la cadena alimentaria europea en todos los Estados miembros

3.3.1. Integración de la cadena alimentaria

Como se señala en la Comunicación titulada «Los precios de los productos alimenticios en Europa», la cadena alimentaria está muy fragmentada entre los Estados miembros de la UE. La información recopilada por el instrumento de supervisión a nivel europeo de los precios de los alimentos confirma las diferencias entre países, tanto en los niveles como en la evolución de los precios. Aunque las diferencias intracomunitarias de los precios de los alimentos y las bebidas no alcohólicas han ido disminuyendo en términos generales, siguen existiendo diferencias importantes en la dispersión de los precios entre los distintos productos, tal y como se aprecia en el gráfico 2, que está basado en una compilación de precios de carácter experimental[13]. La dispersión de los precios de algunos productos básicos como el azúcar o la mantequilla es significativamente más baja que la media; la variación de los precios de otros productos de consumo, como el agua mineral, los huevos o los helados, es superior a la dispersión promedio de los productos alimenticios analizados.

Diversos factores nacionales −las diferencias en las rentas familiares medias, las preferencias y gustos, los diferentes niveles del impuesto sobre el valor añadido o la cuota de producción local− pueden explicar algunas de las divergencias observadas en los niveles de precios entre los países. Con todo, también son relevantes otros factores relacionados con la dinámica del mercado y el marco reglamentario. La Comisión se ha comprometido a proseguir sus esfuerzos de armonización de las normas de seguridad alimentaria a fin de incrementar el comercio transfronterizo de productos alimenticios. Esto es especialmente importante para evitar que surjan problemas derivados de posibles incidentes sanitarios en la cadena alimentaria originados en un Estado miembro o en un tercer país. El cumplimiento sistemático de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, así como la revisión actualmente en curso de la Directiva sobre etiquetado[14], deberían también contribuir a mejorar la integración de la cadena alimentaria. Finalmente, la Comisión ha adoptado en fecha reciente una serie de decisiones para frenar el desarrollo de regímenes nacionales y regionales de etiquetado del origen. Además, ha propuesto la creación de un nuevo marco para las indicaciones geográficas, las normas de comercialización y los regímenes de certificación en el contexto de su política de calidad de los productos agrícolas[15].

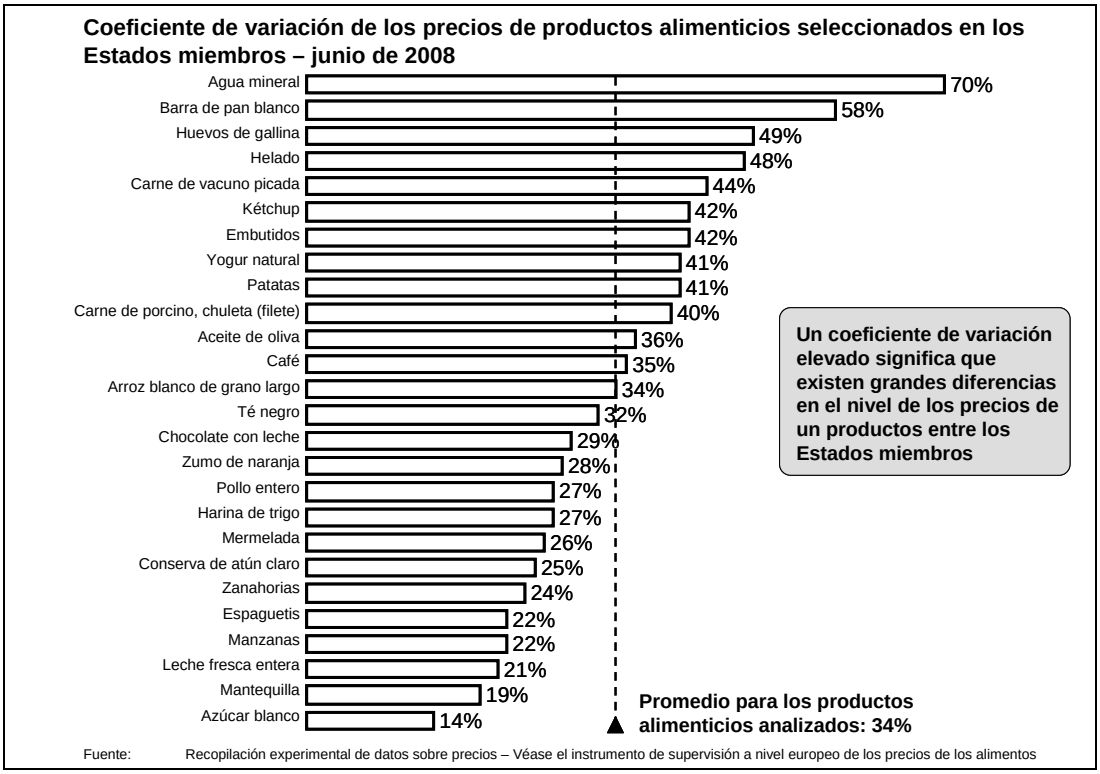
Gráfico 2: Dispersión de los niveles de precios de una selección de productos en los Estados miembros

---

13 Eurostat ha llevado a cabo la compilación de precios para el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo y para el instrumento de supervisión a nivel europeo de los precios de los alimentos.

14 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (COM(2008) 40 final).

15 Comunicación de la Comisión «La política de calidad de los productos agrícolas» (COM(2008) 40 final).



Prácticas comerciales como las restricciones al suministro de un territorio determinado o los obstáculos al comercio paralelo constituyen otro obstáculo fundamental a la integración de los mercados de la UE. Las partes interesadas han aportado información sobre estas prácticas, que son incompatibles con los principios que rigen el mercado interior. En uno de los casos planteados, los minoristas de un determinado país se ven "forzados" a servir los productos localmente cuando negocian con proveedores multinacionales, lo que plantea obstáculos al comercio transfronterizo. Este tipo de prácticas pueden socavar el funcionamiento del mercado interior y podrían afectar de manera negativa a los consumidores, ya que se traducen en precios más altos y una oferta más reducida de productos.

A fin de eliminar los obstáculos y acabar con las prácticas que fragmentan el mercado interior, la Comisión:

6. **evaluará qué medidas cabe adoptar respecto de las restricciones al suministro de un territorio determinado que dan lugar a ineficiencias económicas y se oponen a los principios del mercado interior;** antes del fin de 2010 la Comisión publicará una evaluación de impacto basada en un análisis detallado que servirá para orientar su actuación;

7. **insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que adopten rápidamente la propuesta presentada por la Comisión para revisar la legislación sobre las normas de etiquetado;**

8. **revisará un conjunto escogido de normas medioambientales y de regímenes de etiquetado del origen que pueden obstaculizar el comercio transfronterizo**, a fin de determinar si los objetivos de estas normativas pueden alcanzarse con un menor impacto para la integración de la cadena alimentaria; **colaborará asimismo con los Estados miembros y la industria del sector para armonizar en mayor grado la aplicación de las normas de seguridad alimentaria comunitarias.**

3.3.2. Competitividad de la cadena alimentaria

El sector agrícola está muy fragmentado y presenta muchas divergencias en términos de tamaño, tipo de explotación y rendimiento socioeconómico de las empresas agrarias. La crisis económica actual está teniendo una repercusión muy importante en el sector, pues ejerce una presión considerable sobre los precios y las rentas agrarias, en particular en el sector lácteo y en la ganadería. Aunque ya se han aplicado algunos mecanismos propios de la PAC para mitigar algunos de los efectos más negativos de la crisis, esta ha redoblado la presión para llevar a cabo una reestructuración más profunda del sector.

La industria agroalimentaria contribuye significativamente al empleo y al crecimiento del valor añadido en las industrias manufactureras de la UE, pero el crecimiento del valor añadido y el incremento de la productividad del trabajo de la industria alimentaria de la UE es inferior al de Estados Unidos. A nivel mundial, los productos alimenticios de la UE están perdiendo cuotas de mercado en favor de Brasil, Canadá y Australia. El Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria[16] ha determinado, a partir de un planteamiento general, los aspectos principales que explican este déficit de competitividad del sector y ha propuesto un conjunto de treinta recomendaciones concretas destinadas a los agentes políticos y económicos[17]. El Grupo de Alto Nivel admite que la falta de transparencia en los mecanismos de formación de los precios y los desequilibrios entre los operadores son preocupaciones de primer orden en lo que se refiere a la cadena alimentaria. Por otra parte, a la vez que insta a la UE a que mantenga un elevado nivel de normas sobre seguridad y calidad de los alimentos, el Grupo ha señalado que es urgente mejorar el marco de innovación e introducir medidas específicas para las numerosas PYME del sector y otras relativas a los resultados de la industria agroalimentaria europea en los mercados mundiales.

El sector minorista debe hacer frente también al reto que plantea la competitividad. Aunque el sector ha sufrido una drástica transformación en la última década como resultado de la creciente consolidación, la aparición de supermercados más baratos de surtido limitado (*hard discounters*) y la introducción de marcas propias de bajo coste, en los últimos diez años los minoristas europeos han logrado un aumento de la productividad menor que, por ejemplo, el de los minoristas estadounidenses. Entre los diversos factores que han contribuido a esta diferencia de productividad, que se explica también por la diferente dinámica del mercado, las inversiones en formación, en tecnologías de telecomunicación y en nuevos procesos empresariales parecen haber desempeñado un papel destacado. Asimismo, algunas características de la reglamentación pueden haber obstaculizado el incremento de la productividad en el sector minorista de la UE. La naturaleza restrictiva de ciertas normas de establecimiento ha limitado la apertura de nuevos comercios y, por ende, la difusión de la innovación[18]. En gran medida, una aplicación ambiciosa de la Directiva de servicios contribuiría considerablemente a eliminar estas barreras.

---

16 Decisión 2008/359/CE de la Comisión, de 28 de abril de 2008.

17 El informe final, las recomendaciones y la hoja de ruta de iniciativas clave pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/

18 Estos asuntos se abordarán más pormenorizadamente en la próxima Comunicación sobre el ejercicio de supervisión del mercado minorista.

A fin de aumentar la competitividad de la cadena alimentaria, la Comisión:

9. **promoverá y facilitará la reestructuración y la consolidación del sector agrario** tanto en el marco de la política de desarrollo rural, en concreto impulsando la creación voluntaria de organizaciones de productores agrarios, como en el contexto más amplio de la política agrícola común después de 2013. El recientemente creado Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la Leche examinará esta cuestión por primera vez en relación con la situación específica del sector lácteo;

10. **emprenderá acciones para presentar las propuestas del Grupo de Alto Nivel encaminadas a mejorar la competitividad del sector agroalimentario, en concreto de las PYME, y a promover la innovación en el sector y las exportaciones.**

4. APLICACIÓN DE LAS INICIATIVAS POLÍTICAS

La presente Comunicación formula una serie de propuestas para afrontar los retos identificados. El aumento de la transparencia a lo largo de la cadena alimentaria y la promoción de relaciones de mercado sostenibles entre las partes interesadas pueden contribuir a facilitar la recuperación europea y, por consiguiente, los esfuerzos destinados a tal fin deberían ponerse en marcha prioritariamente antes del fin de 2010. Las demás iniciativas se refieren a aspectos estructurales de la cadena y su objetivo es mejorar la integración y la competitividad a largo plazo. En la próxima Comunicación sobre el ejercicio de supervisión del mercado minorista estas iniciativas se completarán con propuestas tendentes a reforzar la competitividad del sector minorista europeo.

Antes de noviembre de 2010 la Comisión publicará un informe sobre el seguimiento de las acciones propuestas, que se basará en los debates en curso con las instituciones de la UE y las partes interesadas pertinentes. Para ello, la Comisión tiene previsto ampliar el alcance y el mandato del Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria, así como el número de sus miembros.

5. CONCLUSIÓN

Las bruscas alzas y bajadas de los precios de los productos básicos agrícolas y su efecto retardado sobre los precios de los productos alimenticios han suscitado inquietudes entre las partes interesadas y las autoridades políticas acerca del funcionamiento de la cadena alimentaria. El ejercicio de supervisión del mercado realizado en los dos últimos años ha demostrado que estas inquietudes estaban justificadas. La falta de transparencia del mercado, los desequilibrios en el poder de negociación y las prácticas contrarias a la competencia han originado distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la competitividad de la cadena alimentaria en su conjunto. Del mismo modo, la rigidez de los precios ha perjudicado la capacidad de adaptación y de innovación de todos los sectores que intervienen en la cadena de suministro.

Con la vista puesta en el futuro, no sería muy sorprendente que los precios de los productos básicos agrícolas volvieran a experimentar una nueva y súbita subida a medida que el mundo va saliendo de la recesión. Si no se abordan pronto las deficiencias que se han detectado en el funcionamiento del mercado, existe el riesgo de que los precios al consumo de los productos alimenticios aumenten a su vez de manera desproporcionada, lo que daría lugar a una caída

del poder adquisitivo y una pérdida de confianza por parte de los consumidores y ralentizaría, posiblemente, la recuperación incipiente de la economía europea. Por lo tanto, es extremadamente importante ejercer una vigilancia constante a fin de determinar y eliminar las distorsiones del mercado que han contribuido a las asimetrías observadas en la transmisión de los precios a lo largo de la cadena alimentaria.

COPIA CERTIFICADA CONFORME
Por la Secretaria General

Jordi AYET PUIGARNAU
Director de Secretaría