

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una cadena de suministro alimentario justa»****(Dictamen exploratorio)**

(2021/C 517/05)

Ponente: **Branko RAVNIK**Coponente: **Peter SCHMIDT**

Consulta	Carta de la Presidencia eslovena del Consejo, 19.3.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	9.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/1/6

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Directiva de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro agrícola y alimentario como un paso adelante para abordar los desequilibrios de poder a lo largo de la misma. Las prácticas comerciales desleales (PCD) son un fenómeno complejo con amplias repercusiones sociales y, en este contexto, las normativas desempeñan un papel fundamental. El Comité insta a los Estados miembros a transponer y aplicar la Directiva y a hacer frente a las PCD con carácter urgente.

1.2. La cadena agroalimentaria europea ha demostrado una resiliencia notable durante el brote de COVID-19. Los consumidores han tenido acceso en todo momento a casi todos los productos alimenticios. A pesar de estar expuestos a los riesgos de infección, los trabajadores de toda la cadena alimentaria han llevado a cabo una extraordinaria labor.

1.3. Sin embargo, las primeras observaciones ponen de relieve que también se han producido cambios de comportamiento importantes en la producción, la distribución y el consumo. El Comité aboga por apoyar la transformación de los sistemas alimentarios europeos para que sean más sostenibles desde un punto de vista ambiental, económico y social, resilientes, justos e inclusivos y, sobre todo, para proporcionar a los consumidores europeos alimentos seguros que sean saludables y hayan sido producidos de manera sostenible. El CESE señala que la cooperación (en lugar de la competencia) entre los operadores de la cadena alimentaria es esencial para fomentar un sistema alimentario más resiliente y sostenible que garantice un reparto equitativo entre los operadores y evite la denigración.

1.4. El CESE insiste en recomendar que los operadores más débiles, especialmente los agricultores, obtengan un precio equitativo y justo que les permita percibir ingresos suficientes para invertir, innovar y desarrollar una producción sostenible<sup>(1)</sup>. Debe establecerse un mecanismo para mantener un seguimiento del modo en que se distribuye el valor añadido bruto en la cadena alimentaria. Según las cifras de la Comisión, la proporción del valor añadido bruto en la cadena de suministro alimentario destinada al productor primario disminuyó del 31 % en 1995 al 23,4 % en 2015 (últimas cifras disponibles).

1.5. El CESE insiste, asimismo, en su recomendación de abordar las PCD no incluidas en los requisitos mínimos de la Directiva<sup>(2)</sup> y acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por varios Estados miembros para abordar cuestiones como la compra por debajo del coste de producción, las subastas de doble vuelta (*double race auctions*) o la protección de todos los agentes de la cadena de suministro con independencia de su tamaño o su posición en la cadena alimentaria. Asimismo, acoge favorablemente que la Comisión haya decidido regular las PCD en la cadena alimentaria. Sin embargo, el CESE lamenta que la Comisión no haya fomentado un enfoque armonizado para evitar la fragmentación del mercado único. El

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE *Mejora de la cadena de suministro alimentario* (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE *Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas* (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130) y Dictamen del CESE *Mejora de la cadena de suministro alimentario* (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

CESE considera que las futuras medidas adicionales deberían ser compatibles con el mercado único y ser objeto de una evaluación de impacto adecuada. No obstante, el CESE acoge con satisfacción que los Estados miembros estén transponiendo y aplicando la Directiva, garantizando una mayor equidad en la cadena alimentaria, y pide un enfoque más armonizado en el futuro.

1.6. El CESE pide a los Estados miembros que promulguen leyes que protejan a todos los agentes empresariales. El tamaño no es necesariamente un indicador del poder de mercado y, en consecuencia, todos los operadores empresariales, grandes y pequeños, deben protegerse de las PCD.

1.7. El CESE también anima a los Estados miembros a establecer mecanismos que les permitan supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las leyes de transposición, así como crear foros de diálogo en cooperación con las partes interesadas.

1.8. En la actualidad, los desequilibrios de poder económico y de negociación en los sistemas alimentarios europeos (y también mundiales) ejercen presión sobre la rentabilidad del sector agrícola y los salarios, la disminución del potencial inversor de las pequeñas y medianas empresas alimentarias y el abandono del comercio familiar de escala local. Por consiguiente, se necesitan mecanismos de corrección basados en datos contrastados para garantizar un desarrollo equilibrado de los agentes de la cadena alimentaria europea y para apoyar una cuota justa en los beneficios económicos de la producción y distribución de alimentos dentro y fuera de la Unión, fomentando así sistemas alimentarios sostenibles. La Comisión no ha sacado conclusiones de las evaluaciones de impacto de la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

1.9. El Comité subraya la importancia de que todas las partes interesadas dispongan de las herramientas y la información adecuadas para beneficiarse de la Directiva. En consecuencia, el CESE pide a la Comisión Europea, a los Estados miembros y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que velen por que las partes interesadas conozcan sus derechos y los procedimientos para ejercerlos, en particular en lo que respecta al comercio transnacional, tanto dentro de la Unión como desde terceros países.

1.10. El CESE insiste en que la promoción de prácticas comerciales más equitativas debe formar parte de una política alimentaria y comercial integral de la UE que abarque toda la cadena de suministro y garantice la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

## 2. Introducción

2.1. Las prácticas comerciales desleales (PCD) se definen como prácticas que se apartan manifiestamente de la buena conducta comercial, que son contrarias a los principios de buena fe y comercio justo y que son impuestas de manera unilateral por uno de los socios comerciales al otro<sup>(3)</sup>. La cadena alimentaria es especialmente vulnerable a las PCD debido a los grandes desequilibrios de fuerzas existentes entre los operadores. Las PCD pueden producirse en cualquier eslabón de la cadena alimentaria, de manera que aquellas que se originan en un tramo de la cadena pueden afectar a otros en función del poder de mercado que tengan los operadores en cuestión<sup>(4)</sup>.

2.2. Como se describe con detalle en los Dictámenes del CESE *Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas*, aprobado en 2016<sup>(5)</sup>, y *Mejora de la cadena de suministro alimentario*, aprobado en 2018<sup>(6)</sup>, la concentración del poder de negociación ha dado lugar a abusos de posición dominante y ha provocado que los operadores débiles sean cada vez más vulnerables a las PCD. Esto transfiere el riesgo económico desde el mercado a los eslabones precedentes de la cadena de suministro y tiene un impacto especialmente negativo para los consumidores y algunos operadores, como los agricultores, los trabajadores y las pymes. Según las cifras de la Comisión, la proporción del valor añadido bruto en la cadena de suministro alimentario destinada al productor primario disminuyó del 31 % en 1995 al 23,4 % en 2015 (últimas cifras disponibles). Según la Comisión, todas las partes interesadas de la cadena alimentaria han reconocido el problema que plantean las PCD y la información disponible revela que la mayoría de los operadores las han sufrido<sup>(7)</sup>.

2.3. La Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(8)</sup> relativa a las PCD en la cadena de suministro agrícola y alimentario se adoptó en abril de 2019. Es breve, concisa y se basa en algunos principios clave. En ella se insta a los Estados miembros de la UE a transponer la Directiva al Derecho nacional a más tardar el 1 de mayo de 2021, y a aplicarla seis meses después. Esto forma parte de un programa de gobernanza más amplio, cuyo objetivo es lograr una cadena de suministro de alimentos más eficiente y justa, y también incluye la colaboración de los productores y medidas

<sup>(3)</sup> CE, 2014.

<sup>(4)</sup> Grupo Operativo sobre Mercados Agrícolas, 2016.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE *Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas* (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130).

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE *Mejora de la cadena de suministro alimentario* (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

<sup>(7)</sup> Comunicación de la CE, 2014.

<sup>(8)</sup> Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario (DO L 111 de 25.4.2019, p. 59).

para mejorar la transparencia del mercado. La Estrategia «De la Granja a la Mesa»<sup>(9)</sup> también se ha diseñado para contribuir a mejorar la posición de los agricultores en la cadena de suministro de alimentos.

2.4. La Presidencia eslovena de la UE ha solicitado al Comité que elabore un Dictamen exploratorio sobre la consecución efectiva de los objetivos de la Directiva en la práctica y sobre las mejores prácticas de los Estados miembros en materia de regulación de la cadena de suministro alimentario, así como sobre las medidas necesarias para garantizar que no se interrumpa este proceso.

### 3. Posición del CESE sobre las prácticas comerciales desleales

3.1. En su Dictamen<sup>(10)</sup> de 2018, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de reducir la incidencia de las PCD como primer paso necesario para proteger a los operadores más débiles, sobre todo los agricultores, los trabajadores y algunos proveedores, así como para mejorar la gobernanza de la cadena alimentaria. Para abordar de manera efectiva las PCD a escala de la UE es preciso adoptar un enfoque regulador y un marco legislativo con mecanismos de control del cumplimiento eficaces y contundentes. Esta posición también se reiteró en el Dictamen del CESE de 2020 sobre la Estrategia «De la Granja a la Mesa»<sup>(11)</sup>.

3.2. El CESE lamenta, no obstante, que la CE solo haya introducido un nivel mínimo común de protección en toda la UE, que consiste en el establecimiento de una corta lista de PCD específicamente prohibidas. Considera que hay que prohibir todas las prácticas abusivas.

3.3. En cuanto al control del cumplimiento, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear una red armonizada de organismos de control del cumplimiento a escala de la UE.

3.4. Además de combatir las PCD, el CESE recomienda que la CE fomente y apoye modelos empresariales que contribuyan a la sostenibilidad de la cadena de suministro, la reequilibren y mejoren la eficiencia, con el fin de fortalecer la posición de los operadores más débiles.

### 4. Transposición y aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales: situación actual

4.1. Los Estados miembros se encuentran actualmente en proceso de transposición y aplicación de la Directiva<sup>(12)</sup>. La mayoría de las asociaciones de agricultores, sindicatos y empresas de transformación de alimentos consideran que las medidas previstas no son una protección suficiente. No obstante, apoyan las medidas propuestas para aplicar la Directiva sobre PCD e incluso reclaman posturas más ambiciosas, mientras que en algunos casos los minoristas expresan opiniones divergentes.

4.2. En noviembre de 2021, la CE presentará un informe provisional sobre la transposición de la Directiva y, en 2025, una evaluación de su eficacia. Esta evaluación se basará en los informes anuales de los Estados miembros y en los resultados de las encuestas que realiza la CE a las partes interesadas sobre la situación de las PCD en la cadena de suministro alimentario<sup>(13)</sup>. El CESE sugiere que la Comisión consulte también a los compradores y recopile su experiencia con la Directiva. El mecanismo de cooperación establecido por la Directiva debería constituir un foro adecuado para que las autoridades responsables de garantizar su cumplimiento y la Comisión analicen la eficacia de la Directiva sobre la base de los informes anuales de los Estados miembros. Estas reuniones periódicas permitirán poner de manifiesto tanto las buenas prácticas como las deficiencias, así como comparar los enfoques de los Estados miembros.

4.3. Asimismo, acoge favorablemente que la Comisión haya decidido regular las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria. Sin embargo, el CESE lamenta que la Comisión no haya fomentado un enfoque armonizado, lo que provoca una fragmentación del mercado único. No obstante, el CESE acoge con satisfacción que los Estados miembros estén transponiendo y aplicando la Directiva, garantizando una mayor equidad en la cadena alimentaria, y pide un enfoque más armonizado en el futuro.

### 5. Buenas prácticas en el proceso de transposición y aplicación

5.1. El CESE acoge favorablemente las ambiciosas leyes nacionales de transposición (en lo sucesivo denominadas «buenas prácticas») que prohíben algunas PCD que en determinadas condiciones están autorizadas en la Directiva. Por ejemplo, la prohibición de devolver al proveedor productos no vendidos sin pagarlos o repercutir en el proveedor el coste de almacenamiento que corresponde al comprador, promulgada por la ley alemana de transposición<sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> Estrategia «De la Granja a la Mesa».

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE *Mejora de la cadena de suministro alimentario* (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «De la granja a la mesa»: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

<sup>(12)</sup> Transposición nacional por los Estados miembros.

<sup>(13)</sup> Página web de la CE.

<sup>(14)</sup> Pendiente de aprobación en la Cámara Alta, por lo que aún no se ha comunicado oficialmente a la CE. Está prevista para el 28.5.2021.

5.2. El CESE acoge favorablemente que en las leyes de transposición se introduzcan artículos que prohíben comprar por debajo del coste de producción y que incluyan a todos los operadores. Es el caso de la legislación española<sup>(15)</sup>, que además de prohibir a todos los operadores la compra por debajo del coste de producción, prohíbe la destrucción de valor a lo largo de la cadena de suministro alimentario. Asimismo, el legislador italiano ha recibido el mandato de abordar esta cuestión en la ley de transposición<sup>(16)</sup>. En Alemania, el Parlamento federal realizará una auditoría de la posible prohibición de comprar por debajo del coste de producción en el marco de la evaluación que tendrá lugar dos años después de la entrada en vigor.

5.3. Esto forma parte de un paquete más amplio de iniciativas promovidas por la Comisión Europea, que incluye, por ejemplo, los observatorios del mercado de precios<sup>(17)</sup>, que son esenciales para apoyar la transparencia y la equidad en el sector. Además, también es necesario mencionar la importancia de la reciprocidad en el comercio internacional<sup>(18)</sup>.

5.4. El CESE acoge con satisfacción las leyes por las que se crea un mediador para supervisar su aplicación. En España se ha creado una agencia independiente (AICA) para supervisar la aplicación de la ley, mientras que el Defensor del pueblo deberá fomentar códigos de conducta voluntarios. En Alemania, los afectados por prácticas comerciales desleales podrán presentar reclamaciones anónimas ante un Defensor del pueblo independiente, incluida la denuncia de prácticas desleales que no estén enumeradas en la legislación. El mediador también podrá iniciar investigaciones y remitir infracciones a la Oficina Federal de Agricultura y Alimentación (BLE), así como supervisar los costes de producción y la evolución de los precios<sup>(19)</sup>.

5.5. El tamaño no es necesariamente un indicador del poder de mercado y, en consecuencia, todos los operadores empresariales, grandes y pequeños, deben protegerse de las PCD. El CESE pide a los Estados miembros que promulguen leyes que protejan a todos los agentes empresariales. Cuando no se alcanza este nivel de ambición, se reconoce el mérito de los países cuyas leyes cubren a los agentes más grandes, al menos en sectores clave. En Alemania, por ejemplo, se mantiene el umbral de 350 millones de euros para las empresas agrícolas, pesqueras y de producción de alimentos, pero en el caso de la carne, las frutas, las verduras y los productos hortícolas, el umbral se fija en un volumen de negocio de 4 000 millones de euros, lo que permitirá que haya más operadores protegidos por la ley<sup>(20)</sup>. El anteproyecto de ley belga elimina el «enfoque escalonado» que ofrece a todos los agentes empresariales situados por debajo del umbral de los 350 millones de euros protección contra las PCD, independientemente de su tamaño en relación con el comprador. España ofrece una protección especial a los productores primarios, pero todos los operadores, independientemente de su tamaño o posición en el mercado, están protegidos por la ley.

5.6. Las subastas de doble vuelta (*double race auctions*)<sup>(21)</sup> se han relacionado con efectos negativos graves para los agricultores<sup>(22)</sup>, que de hecho se ven obligados a participar en esta práctica debido al desequilibrio de fuerzas entre compradores y vendedores. Prohibir este tipo de subastas contribuiría a evitar casos en los que los proveedores se ven obligados a vender por debajo del coste de producción. Aunque el proceso de transposición de la Directiva en Italia aún no ha concluido, el CESE sigue con interés el debate en curso sobre la posibilidad de prohibir las subastas de doble vuelta en el país, en el que el legislador ha recibido el mandato de abordar esta cuestión en la ley de transposición.

5.7. El CESE considera también una buena práctica la obligación de disponer de contratos escritos para todas las operaciones e incluirlos en una base de datos para una mayor transparencia y control. La legislación española incluye esta obligación con efectos muy positivos sobre las relaciones comerciales. El contrato debe incluir conceptos como la calidad, la duración, el precio, el indicador del precio, la renegociación, la renovación y la resolución con preaviso.

5.8. El CESE acoge con satisfacción la cláusula de la ley alemana que establece la realización de una primera evaluación dos años después de la entrada en vigor de la ley, y el hecho de que, además de revisar el cumplimiento de las prohibiciones vigentes, el Parlamento Federal alemán también pueda ampliar la lista de PCD prohibidas<sup>(23)</sup>; también toma nota del anteproyecto de ley belga que prevé la posibilidad de añadir PCD a la lista en cualquier momento a través de un real decreto tras consultar con las partes interesadas.

---

<sup>(15)</sup> Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Esta ley será modificada por un proyecto de ley actualmente en fase de negociación, denominado *Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*.

<sup>(16)</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 23.4.2021.

<sup>(17)</sup> Observatorios del mercado de la Comisión Europea. Véase también el ejemplo del programa francés para la vigilancia de precios y márgenes del sector alimentario.

<sup>(18)</sup> Dictamen del CESE «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 66).

<sup>(19)</sup> Sitio web de BLE.

<sup>(20)</sup> Esta cláusula solo está en vigor hasta mayo de 2025, y a partir de entonces el umbral se reducirá a 350 millones de euros.

<sup>(21)</sup> Las subastas de doble vuelta son mecanismos utilizados por los compradores para enfrentar a los proveedores entre sí en subastas en línea que se anuncian con poca antelación, en las que se les incentiva para que ofrezcan sus productos al menor precio posible.

<sup>(22)</sup> Estudio de caso realizado por Oxfam.

<sup>(23)</sup> La evaluación también incluiría los resultados del examen de una posible prohibición de compra de alimentos y productos agrícolas por debajo de sus costes de producción.

## 6. Lagunas detectadas

6.1. El CESE insiste en que todas las PCD mencionadas en la Directiva pueden tener repercusiones perjudiciales para los agentes más débiles de la cadena, incluidas las denominadas «prácticas grises». Los proveedores más débiles pueden sentirse obligados a firmar un acuerdo con un comprador más poderoso que incluya condiciones contrarias a sus intereses. Aunque en varios Estados miembros se ha debatido la posibilidad de una «prohibición general» que cubra todas las PCD, ha resultado difícil alcanzar este nivel de ambición sin la intervención de la UE. Del mismo modo, en su Dictamen de 2018, el CESE abogó por una prohibición integral de las PCD y por la posibilidad de que los Estados miembros ampliaran la lista de PCD prohibidas en un principio. Queda por ver qué mecanismos de revisión introducirán las leyes de transposición.

6.2. La Directiva concede a proveedores, organizaciones de proveedores y organizaciones sin ánimo de lucro que actúan en nombre de los proveedores el derecho a presentar reclamaciones. No obstante, al Comité le preocupa la posibilidad de que haya casos en los que se esté produciendo una PCD ilegal y, aunque una parte afectada (por ejemplo, un trabajador) obtiene la información pertinente, los organismos de control del cumplimiento no pueden abordar el caso porque no existe una queja formal por parte de un operador afectado o su organización. Dado que los operadores afectados pueden ser reacios a presentar reclamaciones, aunque sus derechos no se respeten, el CESE pide a la CE que supervise minuciosamente y evalúe hasta qué punto puede ser necesario efectuar cambios para proteger mejor a las partes más vulnerables que dependen de los operadores, como los trabajadores, los agricultores y los pescadores. La Directiva sobre prácticas comerciales desleales no requiere que exista un contrato escrito, aunque sí una relación de compraventa. Por consiguiente, el CESE reitera su propuesta de ampliar la protección para los casos en los que se produce una PCD pero no existe un contrato (por escrito). El CESE ya ha pedido que se introduzca el derecho a interponer demandas colectivas<sup>(24)</sup>.

6.3. El «enfoque escalonado» de la Directiva implica que, en determinadas situaciones, un operador débil en términos de poder de mercado pero con un volumen de negocios elevado no está protegido por la ley. Esto genera incertidumbre para los proveedores que no conocen la facturación anual de sus socios comerciales. El CESE invita a la CE y a los Estados miembros de la UE a supervisar y abordar las consecuencias negativas de este «enfoque escalonado», y a considerar la protección de todos los agentes empresariales, con independencia de su tamaño.

6.4. Unas relaciones comerciales estables, equilibradas y a largo plazo entre los operadores de la cadena alimentaria pueden ayudar a los agricultores a participar más en el valor añadido de los productos, si bien los agricultores perciben un porcentaje menor y cada vez más reducido del precio final llegado el momento. Los aspectos relacionados con el carácter regional y con la calidad permiten mantener valor añadido en la región, en contraste con las importaciones de materias primas procedentes de terceros países cuyas normas de producción son en su mayoría inferiores a las de la UE. Un mejor etiquetado del origen aportaría más transparencia a las cadenas alimentarias.

## 7. Vulnerabilidades en la cadena de suministro agroalimentario que la COVID-19 ha dejado al descubierto

7.1. En conjunto, la cadena agroalimentaria europea ha demostrado una resiliencia notable durante la crisis de la COVID-19. Los consumidores han tenido acceso en todo momento a casi todos los productos alimenticios. A pesar de estar expuestos a los riesgos de infección, los trabajadores de toda la cadena alimentaria han llevado a cabo una extraordinaria labor. No obstante, la COVID-19 afecta a todo el sistema agroalimentario mundial. Tiene un impacto simétrico pero asíncrono en los sistemas alimentarios mundiales y nacionales, que afecta a: 1) los canales de oferta y demanda en diferentes momentos; 2) todos los elementos del sistema alimentario, desde la producción primaria hasta la transformación de los alimentos, el comercio minorista y los servicios de alimentación (sector de la hostelería y la restauración), el comercio internacional y los sistemas logísticos, así como la demanda intermedia y final; 3) los mercados de factores (trabajo y capital) y los bienes intermedios de producción. Los canales de transmisión de estos efectos incluyen numerosos factores macroeconómicos (como los tipos de cambio, los precios de la energía, el acceso a los mercados financieros) y, sobre todo, la contracción de la actividad económica agregada y el aumento del desempleo.

7.2. Las restricciones a la libre circulación de trabajadores de un Estado miembro a otro (la Comisión publicó directrices relativas a las personas con funciones esenciales, como los temporeros) han afectado a muchos ámbitos de la producción y la transformación de alimentos (por ejemplo, la recogida de frutas y hortalizas, o la transformación de carne y productos lácteos), que dependen de trabajadores temporeros de otros Estados miembros o de terceros países. Además, los trabajadores migrantes suelen vivir y trabajar en condiciones deficientes y corren un mayor riesgo de infección, como demuestran los brotes en mataderos y fábricas de envasado de carne en todo el mundo. Esto plantea un grave problema de salud pública y una interrupción de la cadena de suministro alimentario.

7.3. Por otra parte, al impedir el transporte de alimentos debido a las medidas de confinamiento y las interrupciones logísticas, esta pandemia también ha dado lugar a un proteccionismo que afecta a las importaciones y exportaciones de alimentos. Al mismo tiempo, muchos han subrayado la importancia de la producción regional de alimentos en la UE y los beneficios tradicionales de las cadenas de suministro cortas y la producción y el comercio locales. Las cadenas de suministro cortas y la producción y el comercio locales han resultado aún más atractivos durante la crisis, ya que las personas buscaban

<sup>(24)</sup> Dictamen del CESE *Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas* (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130).

formas nuevas y más directas de comprar sus alimentos, y los productores encontraban nuevas salidas para sus productos. No obstante, uno de los aspectos más importantes es la constatación de la necesidad de mantener un comercio justo y sostenible a escala regional e internacional. Las restricciones comerciales pueden poner en peligro la estabilidad, lo que afectaría en particular a las poblaciones de bajos ingresos.

7.4. El confinamiento ha sido desastroso para la hostelería y parte de la industria alimentaria (por ejemplo, hoteles y restaurantes y otros sectores que implican que el consumidor tenga que «salir de casa», servicios de catering, mayoristas y minoristas situados en zonas turísticas), con consecuencias de gran alcance. Además de los propios establecimientos, la interrupción de las actividades también rompió el consolidado sistema de abastecimiento de alimentos del que dependían muchos agricultores y proveedores de productos agrícolas. Los proveedores de productos frescos sufrieron un duro golpe: los vinos, los quesos y los cortes de carne de primera calidad que normalmente se venden en restaurantes, fueron sustituidos por productos de calidad estándar comprados en supermercados y consumidos en casa (FAO, 2020; OCDE, 2020). Algunos productores respondieron con un acercamiento a los mercados minoristas o en línea, donde encontraron buenos arreglos y acuerdos en muchos casos, pero muchos no pudieron adaptarse y perdieron clientes e ingresos. El agroturismo, que suele ayudar a los agricultores a diversificar sus fuentes de ingresos, también se vio seriamente afectado por las restricciones a causa de la pandemia.

7.5. La crisis de la COVID-19 aceleró drásticamente el cambio a las compras en línea, y parece que esta tendencia va a continuar. Un estudio reciente de McKinsey <sup>(25)</sup> muestra que, en 2020, el canal de venta en línea para la alimentación creció en Europa un 55 %, un cambio que previsiblemente se mantendrá, ya que el 50 % de los consumidores que utilizaron dicho canal durante la pandemia tiene la intención de seguir haciéndolo.

7.6. La aparición de la COVID-19 y su rápida propagación a escala mundial han supuesto una importante conmoción para la UE y la economía mundial. Se han adoptado medidas inmediatas y exhaustivas en materia presupuestaria, de liquidez y de políticas para aliviar a los sectores más afectados. La UE cuenta con numerosas medidas de intervención en el mercado, varias de las cuales se activaron durante la crisis de la COVID-19 para apoyar las rentas agrícolas. Sin embargo, la respuesta fue limitada, ya que prácticamente no había fondos en el presupuesto de la UE para financiar medidas de emergencia adicionales para la agricultura en el último año del período presupuestario 2014-2020.

7.7. Por último, la CE ha puesto en marcha un Pacto Verde Europeo con implicaciones también para la agricultura (Estrategia «De la Granja a la Mesa» y Estrategia sobre Biodiversidad), y el plan de estímulo *Next Generation EU* asignó 7 500 millones de euros adicionales al Feader. Las evaluaciones de impacto de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» son preocupantes para la UE. No obstante, el CESE pide un apoyo político más equilibrado en favor del sector agroalimentario en comparación con otros sectores de la economía en los que la estructura económica es mucho más resiliente y los niveles de rentabilidad son mucho mayores.

## 8. Próximos pasos

8.1. El margen de maniobra que la Directiva deja a los Estados miembros para elaborar las leyes de aplicación de la Directiva ha permitido a cada uno de ellos promulgar una legislación adaptada a su contexto nacional. Como se ha mencionado anteriormente, algunos Estados miembros han elevado el nivel de ambición por encima de las normas mínimas de armonización de la Directiva y han adoptado leyes que ofrecen protección adicional a los proveedores de la UE y de terceros países.

8.2. Aunque se espera que los proveedores de un determinado Estado miembro tengan fácilmente acceso a las particularidades de su legislación nacional de transposición (incluido el mecanismo de reclamación y la autoridad competente), podría no ser el caso de los proveedores que exportan a otros Estados miembros de la UE y de los proveedores no comunitarios que exportan a la UE. El CESE acoge con satisfacción el esfuerzo de difusión que la CE ha realizado con la publicación de un folleto sobre la *Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales* <sup>(26)</sup>, pero señala que este documento solo tiene información relacionada con las normas mínimas de armonización. Con el fin de ofrecer a los exportadores las herramientas adecuadas para beneficiarse de las leyes nacionales de transposición, el CESE invita a la CE a garantizar que los exportadores puedan acceder fácilmente a toda la información más relevante relacionada con cada una de ellas.

8.3. El CESE subraya que la aplicación de la Directiva a cualquier relación comercial en la que al menos el comprador o el vendedor sean empresas de la UE —incluso cuando el proveedor sea externo a la UE— redundaría en interés de todas las partes interesadas. El CESE invita a la Comisión y al SEAE a aprovechar el potencial de difusión de las delegaciones de la UE en terceros países para facilitar información a proveedores no pertenecientes a la UE. Esta información debe ir más allá de las directrices generales de la Directiva e incluir información práctica sobre las particularidades y los organismos de control del cumplimiento de los Estados miembros.

<sup>(25)</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/disruption-and-uncertainty-the-state-of-european-grocery-retail-2021>

<sup>(26)</sup> Folleto de la Comisión Europea.

8.4. El CESE acoge con satisfacción que la cadena de suministro agroalimentario se considere un ecosistema estratégico para la recuperación europea y pide una mayor cooperación en la cadena de suministro y un diálogo con las partes interesadas para facilitar la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles de la manera más inclusiva posible. A este respecto, el CESE señala la importancia, diversidad y magnitud de las iniciativas emprendidas a lo largo de la cadena de suministro alimentario para apoyar la transición hacia la sostenibilidad invirtiendo en el fomento de una producción sostenible y local.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

*La Presidenta*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Christa SCHWENG

---