

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 9.12.2008
COM(2008) 821 final

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

LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS EN EUROPA

**{SEC(2008) 2970}
{SEC(2008) 2971}
{SEC(2008) 2972}**

(presentada por la Comisión)

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

LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS EN EUROPA

1. INTRODUCCIÓN

En el segundo semestre de 2007, se aceleraron las subidas de precios de los productos básicos agrícolas, alcanzándose niveles de precios excepcionales a principios de 2008. Estas subidas provocaron un rápido incremento de los precios de los alimentos pagados por el consumidor, lo que redujo el poder adquisitivo de las economías domésticas de la UE en aproximadamente un 1 %. Las economías domésticas de bajos ingresos se vieron aún más afectadas.

Para hacer frente a esta situación, la Comisión propuso supervisar mejor la evolución de los precios de los productos básicos agrícolas y de los alimentos, analizar los efectos de la especulación sobre los precios de los productos básicos agrícolas, e investigar el funcionamiento de la cadena alimentaria¹. El Consejo Europeo de junio de 2008 pidió a la Comisión que le presentase un informe sobre estas cuestiones en diciembre a más tardar. La presente Comunicación responde a esta petición.

Los precios de los productos básicos agrícolas han bajado de forma acusada durante los últimos meses. No obstante, siguen presentes las causas estructurales de la subida de precios, como el crecimiento de la demanda mundial de alimentos y la baja del incremento de productividad de los cultivos alimentarios. A fin de mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de alimentos, se deben proseguir los esfuerzos encaminados a garantizar que la producción agrícola responda adecuadamente a las señales del mercado, y ha de fomentarse una política de libre comercio. Al acordar la revisión de la PAC, la Unión Europea ha tomado medidas decisivas para facilitar la reacción de los agricultores frente a las cambiantes condiciones del mercado. Además, las negociaciones de la OMC en la Ronda de Doha se proponen abrir los mercados agrícolas a los países en desarrollo. Unos incentivos y una ayuda tendentes a aumentar el potencial de producción de los países en desarrollo también podrían contribuir a aumentar la seguridad alimentaria mundial.

Por otra parte, está aumentando la preocupación sobre una nueva fase de inestabilidad de precios. Las fluctuaciones de los precios de los productos básicos agrícolas han venido acompañadas por un aumento de los flujos de inversión en derivados financieros relacionados con dichos productos. Esto lleva a preguntarse sobre el papel que ha desempeñado la especulación en la determinación de los precios y sobre si se han producido desajustes respecto de los fundamentos económicos. Se requiere una vigilancia continua de los mercados de productos básicos agrícolas con objeto de evaluar la forma en que puede evitarse mejor la excesiva inestabilidad y la acumulación masiva de posiciones especulativas teniendo en cuenta el daño que pueden provocar.

En un contexto de ralentización económica, es más importante que nunca garantizar que las disminuciones de los precios de los productos básicos se transmitan inmediatamente al consumidor y aumentar la competitividad de los sectores agrario, de transformación de

¹ Comunicación de la Comisión «Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios - Orientaciones para la acción de la UE», COM(2008) 321.

alimentos y de distribución. Esto se ajusta plenamente al espíritu del Plan Europeo de Recuperación Económica presentado por la Comisión el 26 de noviembre de 2008, que pone de relieve la necesidad de estimular la demanda rápidamente y restablecer la confianza de consumidores y empresas. Para alcanzar este objetivo es esencial detectar y resolver los problemas presentes en el funcionamiento de la cadena alimentaria en materia de reglamentación y competencia.

La presente Comunicación está estructurada del siguiente modo: el apartado 2 examina la evolución de los precios de los productos básicos agrícolas y presenta una perspectiva a medio plazo; en el apartado 3 se analiza la influencia de la especulación en la evolución de los precios de los productos básicos agrícolas; en el apartado 4 se investiga el funcionamiento de la cadena alimentaria; en el apartado 5 se establece una hoja de ruta para resolver los problemas detectados y en el apartado 6 se presentan las conclusiones.

2. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS AGRÍCOLAS Y DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

2.1. Evolución de los precios de mercado de los productos agrícolas

La subida de los productos básicos agrícolas ha sido el resultado de factores estructurales y coyunturales. Factores estructurales tales como el crecimiento de la población mundial, el aumento de la renta de las economías emergentes y el desarrollo de nuevos mercados han contribuido a un aumento gradual de la demanda mundial. La oferta mundial no ha sido capaz de responder a este aumento de la demanda debido a una ralentización del crecimiento de los rendimientos de los cultivos alimentarios y a las características de los mercados agrícolas mundiales, que son estrechos y generalmente se ven limitados por el carácter estacional de la producción. Por otra parte, unos costes de producción crecientes, debidos particularmente a la subida de los precios de la energía, se han repercutido en los precios de los productos básicos agrícolas. Los efectos de estos factores estructurales han sido ampliados por importantes reducciones de la producción, derivadas de las adversas condiciones meteorológicas y de las restricciones comerciales impuestas por varios países exportadores. La evolución del tipo de cambio, la creciente especulación en los mercados de derivados de productos básicos y la estrecha relación entre los mercados agrícolas y los mercados de otros grupos básicos, tales como el petróleo, también han afectado a la evolución de los precios de los productos básicos agrícolas. La contribución de estos diversos factores varía entre sectores, por ejemplo, las variaciones de los precios del trigo y del arroz se pueden atribuir en gran medida a factores de oferta, mientras que los mercados del maíz y de la soja se han visto afectados principalmente por el fuerte crecimiento de la demanda mundial tanto para la ganadería como para las aplicaciones industriales.

Los precios de los productos básicos han disminuido de forma acusada en los últimos meses, situándose en niveles similares, o incluso inferiores, a los registrados antes de las subidas de precios. Por otro lado, la incertidumbre que se cierne sobre la economía mundial crea preocupación sobre una fase de inestabilidad de precios. Los efectos de algunos de los factores a corto plazo que intensificaron la subida de los precios agrícolas en el segundo semestre del pasado año han disminuido gracias a unas condiciones meteorológicas más favorables, a la baja de los precios de energía y a la supresión de restricciones a la exportación. Por otra parte, la oferta mundial ha respondido rápida y enérgicamente a la subida de precios, estando respaldada por una relajación de las restricciones en materia de producción contempladas en la PAC, especialmente la suspensión de la obligación de retirar de la producción tierras arables y el aumento de las cuotas lecheras a partir de 2008. Por ejemplo, se prevé que la producción mundial de trigo alcanzará en 2008 un máximo histórico

que producirá una baja considerable de sus precios.

2.2. Evolución de los precios de consumo de los productos alimenticios

Dado que los productos básicos agrícolas sólo representan una pequeña proporción de los costes totales de producción de los productos alimenticios, los precios de consumo de éstos han aumentado más lentamente que los precios agrícolas. Por ejemplo, el coste del trigo utilizado para fabricar un pan representa por término medio menos del 10 % del precio de consumo final.

No obstante, se ha observado un aumento significativo de los precios de consumo de los alimentos entre el verano de 2007 y principios de 2008. Junto con las subidas de los precios del petróleo, las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos agrícolas tuvieron una gran repercusión en la inflación de la UE el pasado año. De agosto de 2007 hasta julio de 2008, la inflación de los alimentos (excluidos el alcohol y el tabaco) contribuyó en aproximadamente 1,0 puntos porcentuales a la inflación global. Esta contribución puede atribuirse en gran medida a la evolución de los precios de los alimentos transformados (principalmente del pan y de otros productos a base de cereales y de los productos lácteos).

Las diferencias observadas en materia de evolución de precios entre los alimentos transformados y los no transformados se deben principalmente a «efectos de composición». La categoría de «alimentos transformados» incluye alimentos producidos partiendo de productos básicos muy afectados por las subidas de los precios internacionales, particularmente, cereales y productos lácteos. Los costes de los insumos de la categoría de «alimentos no transformados» (incluida la carne y el pescado) han subido mucho menos. Por otra parte, las fuertes subidas de los precios del combustible han afectado más a los precios de los alimentos transformados.

La contribución del aumento de los precios de los alimentos a la inflación global varía entre Estados miembros, observándose las mayores contribuciones entre los nuevos Estados miembros. Una parte de esta variación puede explicarse por las diferencias en la parte que representan los alimentos en los gastos de consumo, que generalmente es superior en los países con menor PIB per cápita. El 16 % de europeos que vive por debajo del umbral de pobreza son los más afectados por las subidas del precio de los alimentos, ya que disponen de pocas posibilidades de elección de sus productos alimenticios y su gasto en alimentación representa una parte significativa de su presupuesto.

2.3. Perspectivas para los mercados agrícolas y los precios de los productos alimenticios

Se prevé que la fuerte disminución de los precios de los productos agrícolas básicos observada en los últimos meses genere en los dos próximos años una reducción de la subida de precios de los alimentos y una baja significativa de la contribución de los precios de los alimentos a la inflación global. Esto parece indicar que la contribución de la inflación de los alimentos a la inflación global en la UE se normalizará a lo largo de 2009 (0,6 puntos porcentuales en 2009 y 0,5 puntos porcentuales en 2010).

A pesar de la mayor incertidumbre acerca de la evolución futura de los precios, factores estructurales tales como el aumento de la demanda mundial de alimentos, el desarrollo de nuevos mercados y la ralentización a largo plazo del incremento de la productividad de los cultivos alimentarios probablemente sostendrán los precios a medio plazo. Ello proporcionará incentivos al aumento de la producción de alimentos, en particular en los países en desarrollo. También se espera que los precios fluctúen más que en las últimas décadas, ya que, como

consecuencia del nivel relativamente limitado de existencias, cualquier cambio significativo de la oferta o la demanda podría traducirse rápidamente en una mayor inestabilidad de los precios.

Una mejora de la capacidad para ajustar la producción orientándola más al mercado, junto con unas redes de seguridad adecuadas, podrá contribuir a facilitar la respuesta de los agricultores a una mayor inestabilidad del mercado. Al acordar la revisión de la PAC, la Unión Europea ha dado un paso decisivo en esta dirección, particularmente con la abolición del abandono de tierras arables, la eliminación gradual de las cuotas lecheras y la transformación de la intervención en el mercado en una auténtica red de seguridad. Esto ayudará a los agricultores a reaccionar mejor a las señales del mercado y a aprovechar las nuevas oportunidades.

2.4. Aumento de la producción mundial y supresión de las barreras comerciales

Para reequilibrar la oferta y la demanda de alimentos a nivel mundial, la producción agrícola deberá responder a las señales del mercado y habrá que fomentar una política de libre comercio. Las restricciones a las exportaciones agrícolas impuestas por algunos países el pasado año causaron más perjuicio que beneficio, ya que anularon las señales del mercado y desalentaron a los agricultores a producir más para satisfacer la demanda creciente. Las negociaciones de la OMC en la Ronda de Doha contemplan la apertura de los mercados agrícolas a los países en desarrollo. La UE sigue comprometida en llegar a un acuerdo ambicioso y equilibrado sobre el Programa de Doha para el Desarrollo y presentar contribuciones positivas para alcanzar dichos resultados.

A fin de aumentar el potencial de producción de los países en desarrollo, es esencial mejorar el entorno empresarial de los agricultores, por ejemplo mejorando el acceso al crédito, a los factores de producción y a la información. Ello requiere hacer inversiones en infraestructuras rurales, así como reformas de las políticas e instituciones agrarias y de los regímenes de ordenación del territorio. La seguridad del suministro de alimentos a largo plazo requiere una utilización más sostenible del suelo y del agua, y la introducción de prácticas agrícolas adaptadas a un clima cambiante. A fin de que la oferta de productos agrícolas siga las tendencias de la demanda mundial a largo plazo, también es importante proseguir los esfuerzos encaminados a reforzar el incremento de la productividad del sector agrícola, en particular, fomentando la investigación y la innovación en el mismo. La ayuda al desarrollo de la UE apoyará estos esfuerzos en los países en desarrollo. Se espera que esto mejore la adaptación de la oferta a medio y largo plazo.

La Comisión Europea también ha tomado una importante iniciativa proponiendo el establecimiento de un mecanismo de respuesta rápida dotado con 1 000 millones de euros². Este mecanismo cuya aprobación por el Consejo y el Parlamento Europeo está prevista para las próximas semanas, tendrá como objetivo respaldar la respuesta de la oferta agrícola en los países en desarrollo a corto y medio plazo.

3. EL PAPEL DE LA ESPECULACIÓN EN LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS BÁSICOS

En la pasada década, los mercados financieros de productos básicos agrícolas experimentaron una expansión sin precedentes, que quedó reflejada en una mayor liquidez, una participación más amplia, la consolidación de los mercados y la aparición de nuevas bolsas y plataformas

² Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de respuesta rápida frente a la fuerte subida de los precios de los productos alimenticios en los países en desarrollo, COM(2008) 450.

de comercio electrónico. Al mismo tiempo, se ha ampliado la serie de estrategias empleadas en el comercio de productos básicos, habiéndose desarrollado nuevos instrumentos derivados, sobre los que el interés de los inversores ha aumentado con el tiempo.

Pueden distinguirse dos principales categorías de participantes en los mercados de futuros de productos básicos agrícolas: los operadores comerciales, que son los principales operadores que participan en la compra y venta de posiciones físicas, y los inversores financieros, tales como los fondos de alto riesgo, los fondos de inversión y los fondos soberanos. Aunque la especulación basada en los principios del mercado contribuye a facilitar la gestión del riesgo y la determinación del precio, el considerable desarrollo de las actividades de los operadores no comerciales en los últimos años ha aumentado el riesgo de aparición de burbujas especulativas en los mercados de futuros de productos básicos agrícolas.

Desde el principio de 2006 se ha producido un aumento de los flujos de inversión en estos mercados, como refleja el número total de contratos de futuros. Además de la expansión de los mercados de instrumentos derivados en el sector de productos básicos, desde 2007 se ha observado un incremento substancial (del orden del 30 %) de la negociación de instrumentos derivados en mercados extrabursátiles, que es menos transparente que la negociación en los mercados de productos básicos agrícolas. Los flujos entrantes en el mercado de futuros de productos básicos agrícolas pueden reflejar una retirada de los inversores de otros mercados, particularmente de los de productos estructurados, que se intensificó rápidamente con la aparición de la crisis financiera a mediados de 2007. De forma similar, la reciente salida repentina de flujos de inversión del mercado de futuros de productos agrícolas podría indicar la explosión de una burbuja especulativa al verse obligados los inversores a encontrar liquidez adicional a causa de la crisis financiera generalizada.

Sin embargo, dado el corto periodo transcurrido, sólo puede establecerse una débil relación cuantitativa entre el movimiento al alza de los precios en el mercado de futuros y los precios en el mercado al contado. Un examen detenido de los diferenciales entre los precios de entrega inmediata y los precios de los futuros a 12 meses no demuestra claramente que la subida de los precios de los futuros haya impulsado al alza de los precios de entrega inmediata.

En cualquier caso, en los últimos años ha habido una divergencia sustancial entre los precios de entrega inmediata y los precios de futuros de algunos productos básicos (principalmente trigo, soja y maíz), que ha podido hacer más difícil a los operadores comerciales servirse de los mercados de futuros para actividades tradicionales de cobertura, lo que suscita cuestiones acerca de la eficiencia de los mercados en lo que se refiere a la determinación de los precios y las oportunidades de cobertura.

Como conclusión, aunque es llamativa la coincidencia de la subida de los productos básicos con un aumento de los flujos de inversiones en productos derivados relacionados, no todas las pruebas analíticas respaldan la idea de que la especulación ha jugado un papel significativo en el proceso de formación de los precios. Por ello, parece apropiado proseguir el seguimiento de los mercados de futuros de los productos básicos agrícolas e investigar activamente la mejor forma de evitar una inestabilidad excesiva y la acumulación masiva de posiciones especulativas, teniendo en cuenta los potenciales efectos negativos que éstas pueden provocar. Sobre esta base, la Comisión examinará la posibilidad de tomar iniciativas reglamentarias en este ámbito.

4. FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

La evolución de la oferta y la demanda mundiales ha sido uno de los principales

determinantes de la rápida subida de los precios de los alimentos. En cualquier caso, los problemas de funcionamiento de la cadena alimentaria en materia de nivel de competencia o reglamentación también pueden haber jugado un importante papel. Por ello, en las actuales condiciones económicas es particularmente importante analizar la forma en que se puede mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y, en particular, llegar a comprender mejor los mecanismos de transmisión que relacionan los precios de los productos básicos con los precios de producción y de consumo. Ello permitiría determinar más fácilmente las medidas apropiadas para respaldar el poder adquisitivo de los consumidores y la competitividad de los sectores afectados.

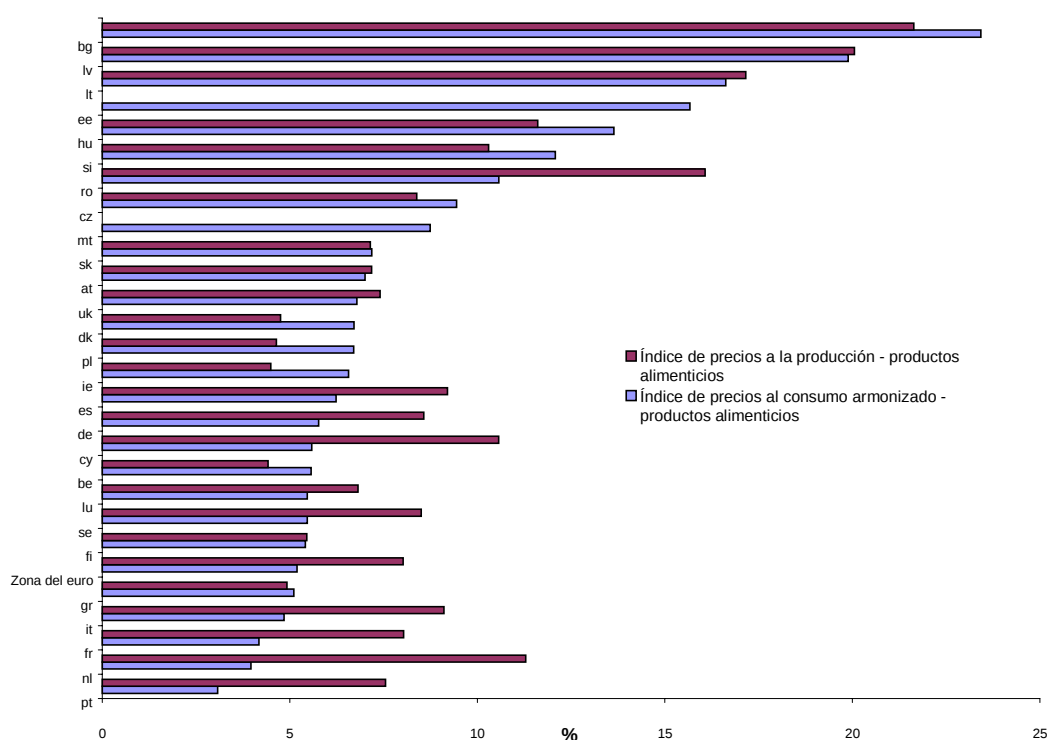
La cadena alimentaria conecta tres sectores de gran importancia económica: el sector agrícola, el sector de transformación de alimentos y el sector de distribución. Estos sectores representan el 6 % del valor añadido de la UE y el 12 % de su empleo. Dado que el sector de transformación de alimentos y el sector de distribución tienen numerosas interacciones con otros sectores, un mal funcionamiento del mercado a lo largo de la cadena alimentaria puede tener repercusiones significativas. El bajo incremento de la productividad en estos sectores en comparación con Estados Unidos indica que existe un margen de mejora de la eficiencia. A esta mejora podría contribuir una política de competitividad proactiva, tal como la debatida actualmente por el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria³, con inclusión de políticas de investigación e innovación financiadas por programas marco de la Comunidad.

La perturbación provocada por la reciente subida de los precios de los productos básicos agrícolas y de la energía ha sido absorbida de forma diferente por los distintos Estados miembros, como muestran las diferencias en las subidas de los precios nacionales de los alimentos. Ello indica que el mercado de productos alimenticios de la UE sigue fragmentado. Mientras que en Francia, Polonia y el Reino Unido, las variaciones de los precios de producción han seguido generalmente la evolución de los precios de los factores, aunque con un pequeño desfase temporal, en otros grandes Estados miembros de la UE este fenómeno ha sido mucho menos acusado, lo que podría reflejar el gran poder de negociación de algunos productores de alimentos.

En cuanto a los mercados situados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria, la repercusión de las subidas de los precios de producción en los precios de consumo ha sido generalmente más rápida en los nuevos Estados miembros. En la mayoría de países de la zona del euro, a partir de mediados de 2007 se observa un desfase entre los incrementos de los precios de consumo y los de los precios de producción (véase gráfico 1). Ello podría indicar que las presiones competitivas en el sector minorista alimentario de la zona del euro han absorbido una parte de la subida de los precios de producción. Pueden observarse diferencias similares en lo que se refiere a la rigidez de los precios. En los países de la zona del euro, los precios de consumo de los alimentos han bajado bastante rápidamente a raíz de la reciente baja de los niveles de precios agrícolas, mientras que en los nuevos Estados miembros los precios de consumo han reaccionado más lentamente.

³ El Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria, que reúne a representantes de la Comisión, de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de la industria alimentaria, del sector agrícola, de los minoristas y de los consumidores, fue creado por una decisión de la Comisión de 28 de abril de 2008. Su mandato es examinar los temas que afectan a la competitividad presente y futura de la industria agroalimentaria comunitaria y, sobre esta base, formular recomendaciones específicas para el sector destinadas a los dirigentes comunitarios.

Gráfico 1: Variaciones de los precios de consumo y de producción de los alimentos



Fuente: Eurostat, agosto 2007 –julio 2008 (variación interanual).

Las diferencias de marco reglamentario entre países también parecen haber contribuido a la fragmentación del mercado único a lo largo de la cadena alimentaria y han dificultado su funcionamiento. En particular, los obstáculos a la entrada de grandes minoristas pueden haber implicado unos precios más altos y una menor productividad. De forma similar, las restricciones relativas a la venta por debajo de los costes han tendido a establecer un precio mínimo que limita la competencia de precios y han aumentado los costes de gestión de las existencias, y ello aunque dichas disposiciones se diseñaron en un principio con el fin de disuadir de comportamientos abusivos en detrimento de los pequeños operadores del mercado. Por otra parte, las disposiciones sobre los horarios de apertura aumentan los costes de los minoristas, al limitar su posibilidad de vender productos y al aumentar los costes operativos, logísticos y de infraestructura de los grandes puntos de venta al por menor. Sin embargo, debe tenerse presente que estas distintas reglamentaciones pueden haberse concebido con el fin de alcanzar otros objetivos que no deben pasarse por alto al evaluar su impacto global.

En lo que se refiere a las condiciones de competencia, el poder de negociación de las empresas en los distintos sectores de la cadena alimentaria varía según la categoría del producto. Los productores de alimentos que ofrecen (a nivel internacional) productos de marca debido al estatus privilegiado de tales productos suelen tener un mayor poder de negociación respecto de los minoristas. Por el contrario, los productores de productos no diferenciados, en los que la marca importa poco, se encontrarán probablemente en una situación más débil.

La asimetría en el poder de negociación entre los productores agrícolas y el resto de la cadena alimentaria ha mantenido sometido a fuerte presión el margen comercial de éstos. Para hacer frente a esa situación, los productores agrícolas han adoptado una amplia serie de estrategias, tales como la creación de cooperativas y grupos de productores, el establecimiento de

acuerdos contractuales con transformadores y minoristas, y el desarrollo de productos de calidad de alto valor añadido, por ejemplo, mediante la participación en regímenes voluntarios de certificación. Estos regímenes son útiles para los productores, al reequilibrar el poder de negociación en la cadena alimentaria, así como para los consumidores y el medio ambiente. Sin embargo, la falta de reconocimiento mutuo entre algunos de estos regímenes exigidos por los minoristas puede crear barreras de acceso al mercado si la adhesión a varios regímenes implica unas cargas financieras y administrativas excesivas, especialmente para los pequeños productores.

Está teniendo lugar un proceso de consolidación a lo largo de la cadena alimentaria. Mientras que la producción se mantiene muy dispersa en algunos sectores de transformación de alimentos, tales como los de transformación de frutas y hortalizas, en otros sectores, tales como los de fécula, azúcar y productos lácteos, está más concentrada. El sector minorista está cada vez más dominado por grandes minoristas alimentarios y cadenas minoristas internacionales. La consolidación puede proporcionar aumentos de eficiencia derivados de las economías de escala y de alcance, que se obtienen, por ejemplo, gracias a unos menores costes logísticos, lo que podría presionar a la baja de los precios.

Por otra parte, las autoridades de competencia deben garantizar que el actual proceso de consolidación no empeore las condiciones de competencia en las fases anteriores y posteriores del proceso de producción a nivel local en detrimento de consumidores y empresas. Las siguientes prácticas podrían merecer una evaluación más a fondo caso por caso, teniendo en cuenta siempre el contexto en el que tienen lugar:

- Los cárteles constituyen graves restricciones de la competencia. La experiencia reciente muestra que en el sector de la alimentación se pueden formar cárteles con una cobertura territorial variable. Los cárteles constituyen comportamientos muy contrarios a la competencia que, una vez descubiertos, deben ser abordados de forma prioritaria por los responsables de la aplicación de la reglamentación.
- La envergadura y el número de los acuerdos de compra conjunta en el sector de la alimentación han aumentado considerablemente en toda la UE, lo que ha suscitado una preocupación creciente de los productores de alimentos. Por una parte, tales acuerdos pueden proporcionar aumentos de eficiencia derivados de las economías de escala dentro del mercado único. Por otra, pueden emplearse como medio para dificultar el acceso de competidores a factores de producción esenciales en condiciones competitivas y/o para adoptar comportamientos colusorios en mercados posteriores en la cadena de producción.
- En cuanto a las relaciones verticales, las prácticas relativas a la imposición de precios de reventa se consideran restricciones especialmente graves de la competencia. Tales prácticas, que restringen la capacidad del comprador de determinar su precio de venta, implican que los distribuidores ya no pueden competir sobre el precio, lo que provoca la desaparición total de la competencia de precios dentro de la misma marca.
- Otros acuerdos verticales tales como la imposición de marca única (los minoristas sólo pueden vender un único producto) y ciertas prácticas vinculantes, consistentes en la supeditación de la compra de un producto a la compra de otro, pueden tener efectos favorables o contrarios a la competencia. En cuanto a los efectos negativos, los principales riesgos para la competencia serían la exclusión del mercado de proveedores competidores y potenciales o la pérdida de competencia entre marcas dentro del establecimiento comercial. De forma similar,

el creciente uso de productos de marca privada por los minoristas puede implicar la exclusión de proveedores competidores existentes y potenciales. Ello podría reducir el número de productos puestos a la venta, limitando así las posibilidades de elección del consumidor.

- Los acuerdos de suministro exclusivo, que obligan al proveedor a vender los artículos especificados en el acuerdo a un solo comprador, pueden causar la exclusión de la cadena alimentaria de otros compradores o minoristas. Como ejemplo de acuerdos que pueden obligar indirectamente a los proveedores a vender a un único comprador cabe citar los regímenes de certificación.

El cuadro 1 proporciona un panorama global de las prácticas descritas, que pueden plantear problemas de competencia.

Cuadro 1: Resumen de las principales prácticas que pueden crear problemas de competencia

Práctica	Descripción	Principal riesgo para la competencia
Cárteles	Acuerdos entre competidores relativos, en particular, a la fijación de precios, la limitación de la producción y el reparto del mercado	Mantenimiento de precios altos y estancamiento de la innovación en perjuicio de los consumidores. Los cárteles implican un comportamiento muy contrario a la competencia
Acuerdos de compra	Acuerdos celebrados por compradores competidores con el fin de comprar conjuntamente algunos insumos	Bajo ciertas condiciones, instrumento para impedir el acceso de los competidores a insumos esenciales en condiciones competitivas; comportamiento colusorio entre competidores en mercados posteriores
Imposición del precio de reventa	Restricción de la libertad del comprador de fijar el precio de venta al consumidor final	Reducción de la competencia de precios
Marca única	Régimen de incentivos u obligación que hace que, durante un cierto periodo de tiempo, el comprador realice prácticamente todas sus compras en un mercado determinado a un único proveedor	Posible restricción de la competencia entre marcas dentro del establecimiento comercial y/o exclusión de proveedores competidores y potenciales del mercado
Productos de marca privada	Productos fabricados por terceros en una fase anterior de la cadena de suministro y vendidos con la marca del minorista	Posible exclusión de productos competidores de los proveedores; restricción de la competencia entre marcas dentro del establecimiento comercial
Vinculación	Supeditación de la compra de un producto (producto vinculante) a la compra de otro producto (producto vinculado)	Posible exclusión del mercado del producto vinculado e, indirectamente, del producto vinculante
Acuerdos de suministro exclusivo	Obligación directa o indirecta para un proveedor de vender un producto únicamente a un solo comprador	Posible exclusión de otros compradores o minoristas
Regímenes de certificación	Obligación de cumplir una serie de condiciones establecidas por compradores individuales	Riesgo potencial de excluir compradores competidores

5. HOJA DE RUTA PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

Es necesario un esfuerzo conjunto a nivel comunitario, nacional y local para establecer condiciones marco que permitan mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Este esfuerzo es necesario a fin de garantizar que la integración y consolidación de los sectores a lo largo de la cadena alimentaria vaya acompañada de unas rentas equitativas para los agricultores, unos precios competitivos y una mayor competitividad del sector de la industria de transformación de alimentos, y de mayores posibilidades de elección, unos precios más asequibles y una calidad más elevada de los productos alimenticios para los consumidores europeos. Por otra parte, deberán suprimirse las limitaciones reglamentarias injustificadas que frenan la eficiencia y restringen la competencia.

Partiendo del análisis anterior, la presente Comunicación propone una hoja de ruta para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. La hoja de ruta contiene una serie de iniciativas y deberá evolucionar con el tiempo a medida que se avanza en los conocimientos sobre la cadena alimentaria. También deberá beneficiarse de una amplia consulta de las partes interesadas. La hoja de ruta propuesta consta de cuatro componentes principales.

5.1. Fomentar la competitividad de la cadena alimentaria

Una política de competitividad proactiva ayudaría a mejorar la eficiencia en toda la cadena alimentaria. Las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre competencia en la industria alimentaria, previstas para principios de 2009, deberán ayudar a la cadena alimentaria a mejorar su nivel global de competitividad y, de esta forma, su resistencia frente a perturbaciones de los precios.

5.2. Garantizar una aplicación enérgica y coherente de las normas de competencia y de protección del consumidor en los mercados de suministro de alimentos por parte de la Comisión Europea y de las autoridades nacionales de competencia y protección del consumidor

Con objeto de determinar y abordar todos los tipos de posibles prácticas contrarias a la competencia que pueden llevar al mal funcionamiento de la cadena alimentaria, la Comisión, en el contexto de la Red Europea de Competencia, proseguirá su diálogo con las autoridades nacionales de competencia, a fin de garantizar una aplicación coherente y bien coordinada de las normas de competencia en toda la UE, en beneficio de los consumidores europeos. Partiendo del análisis de la evolución del mercado, la investigación deberá centrarse en las restricciones de competencia y/o en las prácticas concretas que tengan las mayores probabilidades de distorsionar la competencia en perjuicio de los consumidores (en el cuadro 1 figura una lista no exhaustiva).

Por otra parte, en un periodo de grandes fluctuaciones de los precios de los alimentos, aumenta el riesgo de una publicidad engañosa sobre los precios. Por ejemplo, los consumidores pueden verse ser engañados por proveedores que alteren el tamaño o el contenido de los envases a fin de hacer creer que mantienen el precio del producto considerado. Es particularmente importante para los consumidores poder comparar con precisión el precio unitario. Por ello, las autoridades nacionales encargadas de la protección del consumidor deberán prestar especial atención a la aplicación de las directivas sobre precios unitarios y prácticas comerciales desleales.

5.3. Revisar a nivel nacional y/o de la UE, según sea pertinente, las normativas que puedan dificultar el buen funcionamiento de la cadena alimentaria

Se han determinado varios tipos de normas que pueden ser fuente de problemas. En primer lugar, las normas que restrinjan la entrada de nuevas empresas al mercado deberán analizarse a fondo y suprimirse en su caso, teniendo en cuenta sus objetivos medioambientales y sociales. El análisis deberá realizarse en el contexto del seguimiento del mercado minorista y la transposición de la Directiva de servicios. En segundo lugar, deberán examinarse a nivel nacional las normas que restrinjan la capacidad de las empresas para competir sobre los precios. En tercer lugar, habrá que desalentar las prácticas que distorsionen la relación entre proveedores y minoristas. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de prácticas tales como los pagos atrasados, el pago por los proveedores de honorarios injustificados o excesivos por los servicios prestados por minoristas o la presentación de ofertas engañosas a los consumidores. En este contexto, sería conveniente la introducción de códigos de conducta como expresión de la responsabilidad social de los minoristas, y se deberán revisar los códigos nacionales de conducta. Por último, y de forma más general, podría ser conveniente examinar a nivel nacional los horarios de apertura de los comercios dadas sus repercusiones en los precios de los alimentos, sobre la base de consultas nacionales de los interlocutores sociales y tomando en consideración sus efectos sociales y medioambientales.

5.4. Proporcionar mejor información a los consumidores, a las autoridades públicas y a los operadores del mercado instaurando una supervisión permanente a nivel europeo de los precios de los alimentos y de la cadena alimentaria

La supervisión deberá abordar la falta de transparencia de los precios y mejorar el conocimiento de los efectos de la reglamentación a lo largo de la cadena alimentaria.

El seguimiento continuo de los precios de producción y de consumo de un conjunto de artículos de consumo comparables pondría de manifiesto los diferenciales de precios en Europa y contribuiría a detectar los casos de fragmentación del mercado. Parecen faltar datos comparables sobre precios y calidad, que permitirían a los consumidores elegir con mayor conocimiento de causa. En este contexto, deberá evaluarse y desarrollarse el proyecto piloto que dirigen actualmente Eurostat y los institutos nacionales de estadística con el fin de recoger datos detallados sobre precios de consumo.

En el marco de su supervisión del mercado, la Comisión está procediendo a una revisión de la normativa que afecta al funcionamiento de los mercados minoristas. Es probable que las cuestiones tratadas anteriormente afecten a subsectores minoristas distintos del alimentario, por lo que deberán tratarse de forma más general. Las modalidades de aplicación y funcionamiento del instrumento de supervisión se determinarán en el marco de la continuación del ejercicio actual, en 2009. Al desarrollar este instrumento, deberán considerarse los servicios y la información ofrecida por las fuentes públicas y privadas existentes que permitan seguir los precios, tanto a nivel nacional como internacional.

5.5. Estudiar medidas tendentes a desalentar la especulación en detrimento de los operadores comerciales en los mercados de productos básicos agrícolas

La Comisión considera que es necesario evitar los efectos de la especulación excesiva sobre los precios de los alimentos. En particular, la Comisión estima que un grado de inestabilidad tal como el observado en los últimos meses no beneficia ni a

productores ni a consumidores. Por esta razón, examinará, junto con los reguladores de los mercados de productos básicos, y en estrecho contacto con otras autoridades reguladoras de terceros países (particularmente, con las de Estados Unidos, en donde están situados los mercados más importantes), las medidas que podrían adoptarse con el fin de reducir la inestabilidad de los precios en los mercados de productos básicos agrícolas. Para este ejercicio, la Comisión tendrá en cuenta los resultados de su actual análisis a fondo del marco de supervisión y regulación que se aplica a los principales operadores del mercado financiero, incluidos los fondos de alto riesgo y los fondos de capital-inversión, centrándose especialmente en los requisitos de capital, la gestión de riesgos y la transparencia. La Comisión presentará iniciativas de aquí al verano de 2009.

6. CONCLUSIÓN

Las grandes fluctuaciones en los precios de los productos básicos agrícolas y los alimentos en un periodo de gran incertidumbre económica ilustran la necesidad de mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria europea con vistas a aumentar su eficiencia y competitividad. Una mejor reglamentación y la garantía de una aplicación enérgica y coherente de las normas de competencia y de protección del consumidor contribuirán a limitar las subidas de precios en beneficio de los consumidores europeos, en particular, de las economías domésticas con menores ingresos. Ello también contribuirá a superar la actual fragmentación de la cadena alimentaria y a suprimir obstáculos de acceso artificiales para los productores, lo que permitirá a los consumidores europeos disfrutar de mayores posibilidades de elección de productos alimenticios de calidad. Además, ello podría contribuir a reequilibrar el poder de negociación entre los distintos agentes de la cadena alimentaria.

La presente Comunicación propone una hoja de ruta para su aplicación a nivel de los Estados miembros y de la UE con la participación activa de todas las partes interesadas. Partiendo de este programa de trabajo y de las medidas conexas, la Comisión examinará la posibilidad de adoptar nuevas medidas y propone al Consejo Europeo volver a examinar esta cuestión en diciembre de 2009.

A fin de reequilibrar la oferta y la demanda mundiales de alimentos, habrá que intensificar los esfuerzos tendentes a estimular la investigación y la innovación en el sector agrícola y a liberalizar los mercados internacionales. La mejora de la capacidad de ajustar la producción agrícola por medio de una mayor orientación al mercado, junto con redes de seguridad adecuadas contribuirá a facilitar la reacción de los agricultores frente a una mayor inestabilidad del mercado. Al acordar la revisión de la PAC, la Unión Europea ha tomado medidas resueltas en esta dirección que ayudarán a los agricultores a responder mejor a las señales del mercado y a aprovechar las nuevas oportunidades. Dada la incertidumbre reinante sobre la evolución de los precios de los productos básicos agrícolas, a partir de ahora será necesario un continuo seguimiento de los comportamientos y los resultados de los mercados.