COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 27.10.2021
COM(2021) 652 final

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

sobre el estado de la transposición y la aplicación de la 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

Contenido

1. Introducción 3
   1.1. Antecedentes y objetivos de la Directiva 3
   1.2. Objetivo y ámbito del presente informe 3
   1.3. Proceso de transposición 4
2. Consideraciones generales 4
3. Puntos específicos del análisis 5
   3.1. Ámbito de aplicación y principales definiciones (artículos 1 y 2) 5
      3.1.1. Agentes de la cadena y relaciones de suministro 6
      3.1.2. Ámbito de aplicación y tamaño de la empresa 6
      3.1.3. Ámbito de aplicación territorial 7
   3.2. Prohibición de PCD (artículo 3) 7
   3.3. Mecanismos de control del cumplimiento (artículos 4 a 8) 10
      3.3.1. Designación de las autoridades de ejecución (artículo 4) 10
      3.3.2. Denuncias y confidencialidad (artículo 5) 11
      3.3.3. Facultades de las autoridades designadas (artículo 6) 11
      3.3.4. Medidas de ejecución y sanciones (artículo 6) 12
      3.3.5. Ejecución administrativa y judicial y resolución alternativa de litigios 13
4. Conclusiones 14

Abreviaturas de los Estados miembros:

Bélgica	BE
Bulgaria	BG
Chequia	CZ
Dinamarca	DK
Alemania	DE
Estonia	EE
Irlanda	IE
Grecia	EL
España	ES
Francia	FR
Croacia	HR
Italia	IT
Chipre	CY
Letonia	LV
Lituania	LT
Luxemburgo	LU
Hungría	HU
Malta	MT
Países Bajos	NL
Austria	AT
Polonia	PL
Portugal	PT
Rumanía	RO
Eslovenia	SI
Eslovaquia	SK
Finlandia	FI
Suecia	SE

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes y objetivos de la Directiva

Tras largas negociaciones[1], el 17 de abril de 2019 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2019/633, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario (en lo sucesivo, «la Directiva»). La Directiva se introdujo en virtud del artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para prohibir una lista de prácticas comerciales desleales (PCD), vinculadas principalmente a desequilibrios importantes en cuanto a poder de negociación entre proveedores y compradores, que se apartan en gran medida de las buenas conductas comerciales[2].

La Directiva tiene en cuenta el impacto negativo de las PCD para los agricultores como víctimas directas de estas prácticas y víctimas indirectas de las consecuencias en cascada de estas prácticas cuando se producen en las fases posteriores de la cadena[3]. Si bien la mayoría de los Estados miembros habían adoptado legislación nacional o promovido diversas formas de normas del sector privado mucho antes de la Directiva, la fragmentación de este marco jurídico puso de relieve las ventajas potenciales de adoptar normas a escala de la UE[4].

La Directiva es vinculante para los veintisiete Estados miembros. En ella se prevé un nivel mínimo de armonización mediante el establecimiento de una lista de PCD prohibidas entre compradores y proveedores en la cadena de suministro agrícola y alimentario. También establece normas mínimas sobre su ámbito de aplicación y las principales definiciones, así como sobre el cumplimiento de dichas prohibiciones y la coordinación entre las autoridades de ejecución de los distintos Estados miembros. Los Estados miembros pueden adoptar o mantener normas nacionales que vayan más allá de las PCD enumeradas en la Directiva, siempre que dichas normas nacionales sean compatibles con las normas sobre el funcionamiento del mercado interior.

1.2. Objetivo y ámbito del presente informe

El artículo 13 de la Directiva dispone que los Estados miembros deben adoptar y publicar, a más tardar el 1 de mayo de 2021, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias

[1] Véase el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria (2011), dirigido por la Comisión Europea, que aprobó una serie de principios de buenas prácticas en las relaciones verticales de la cadena de suministro alimentario que fueron acordados por organizaciones que representaban a la mayoría de los agentes de la cadena de suministro alimentario. Esto dio lugar a la puesta en marcha de la Iniciativa de la Cadena de Suministro en 2013. Algunas intervenciones recientes son las siguientes: del Parlamento Europeo: Resolución, de 7 de junio de 2016, sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario; del Consejo: Conclusiones de 12 de diciembre de 2016 sobre el refuerzo de la posición de los agricultores en la cadena de suministro alimentario y la lucha contra las prácticas comerciales desleales; de la Comisión: Comunicación de la Comisión, de 28 de octubre de 2009, titulada «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa»; Comunicación de la Comisión, de 15 de julio de 2014, titulada «Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas»; y el Informe de la Comisión, de 29 de enero de 2016, sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas.

[2] Propuesta de Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario, Bruselas, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082(COD), apartado 2.

[3] Véase la Directiva, considerando 7.

[4] Véase la Directiva, considerando 8. Véase también Cafaggi, F. e Iamiceli, P.: unfair trading practices in the business to-business supply chain (JRC112654).

para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva. Deben comunicar inmediatamente las medidas a la Comisión y aplicarlas a más tardar el 1 de noviembre de 2021.

El presente informe recoge el estado de la transposición de la Directiva por los veintisiete Estados miembros (artículo 12, apartado 4,) y tiene en cuenta todas las notificaciones recibidas por la Comisión a más tardar el 31 de julio de 2021. Sin embargo, el informe no ofrece una evaluación de las medidas de transposición.

1.3. Proceso de transposición

En los dos años transcurridos entre la adopción de la Directiva en abril de 2019 y la expiración del plazo de transposición en mayo de 2021, la Comisión acompañó de cerca a los Estados miembros en sus respectivos procesos de transposición. La Comisión organizó cuatro reuniones específicas en las que se debatieron las solicitudes de ejecución de los Estados miembros, respondió a unas cincuenta solicitudes de ejecución por escrito y las compartió con otros Estados miembros a través de un sitio web específico. Además, tuvieron lugar varias reuniones bilaterales e intercambios de información y se celebró otra reunión con los Estados miembros poco después de la expiración del plazo de transposición para hacer balance de la transposición y de su estado.

De conformidad con el artículo 8, apartado 3, la Comisión ha creado un sitio web público[5] que proporciona la información de contacto de las autoridades de ejecución designadas y enlaces a sus respectivos sitios web. Además, la Comisión ha creado un sitio web no público para permitir el intercambio de información entre las autoridades de ejecución y la Comisión.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

De conformidad con el artículo 13 de la Directiva, los Estados miembros debían transponer dicha Directiva a su Derecho interno a más tardar el 1 de mayo de 2021.

Quince de los veintisiete Estados miembros notificaron a la Comisión sus medidas nacionales de ejecución a más tardar el 31 de julio de 2021, por lo que la Directiva se había transpuesto completamente (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE y SK)[6]. Si bien FR notificó a la Comisión que la Directiva solo se había transpuesto parcialmente en esa fecha, también se incluye en el análisis del presente informe. El presente informe se centra en la transposición por parte de estos dieciséis Estados miembros; por lo tanto, las referencias a los «Estados miembros» se refieren en lo sucesivo a estos dieciséis Estados miembros.

[5] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

[6] El 1 de mayo de 2021, cuatro de los veintisiete Estados miembros alegaron haber completado la transposición de la Directiva (BG, DK, EL y NL), otros cuatro alegaron que la habían transpuesto parcialmente (EE, FR, FI y LV). A 31 de julio, EE había notificado una única tabla de correspondencias.

El 23 de julio de 2021, la Comisión incoó procedimientos de infracción mediante cartas de emplazamiento contra los doce Estados miembros[7] que no habían notificado la transposición completa[8].

Ocho Estados miembros transpusieron la Directiva mediante la introducción de actos legislativos nuevos y separados[9]. Excepto en el caso de IE, estos Estados miembros no disponían previamente de normas nacionales sobre PCD. Los otros ocho Estados miembros la han transpuesto utilizando legislación existente, mediante su modificación o su incorporación a un instrumento legislativo más amplio.

Doce de los dieciséis Estados miembros han calificado formalmente la medida de transposición como legislación sobre PCD, sin ninguna referencia (dentro de esta calificación formal) a la legislación sobre el mercado o la competencia[10]. FI calificó formalmente el instrumento jurídico como Ley de mercado [que establece normas adicionales sobre regulación del mercado, como las relativas a acuerdos en virtud del Reglamento (UE) n.º 1308/2013[11]]. BG introdujo un nuevo capítulo (sobre PCD en la cadena de suministro agrícola y alimentario) en su Ley de protección de la competencia. FR completó las disposiciones del Código de Comercio, mientras que DE ha añadido una nueva sección en la Ley de estructura del mercado agrícola (conocida ahora como «Ley sobre el fortalecimiento de las organizaciones agrícolas y las cadenas de suministro»). Excepto LV, cuyas disposiciones también incluyen prohibiciones aplicables a los minoristas de productos no alimentarios, y FR, cuya transposición se basa en parte en disposiciones preexistentes que tienen un ámbito de aplicación general (y no el sector agroalimentario), todos los demás Estados miembros han adoptado legislación sectorial específica que se aplica exclusivamente al sector agrícola y alimentario.

3. PUNTOS ESPECÍFICOS DEL ANÁLISIS

3.1. Ámbito de aplicación y principales definiciones (artículos 1 y 2)

Tres aspectos son especialmente pertinentes a la hora de examinar el ámbito de aplicación:

- el tipo de agentes de la cadena de suministro agroalimentaria que abarca y el tipo de relaciones afectadas por las medidas legislativas;

- la pertinencia del tamaño de la empresa como referencia para el ámbito de aplicación;

[7] BE, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, AT, PO, PT, RO y SI.

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3903.

[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL y SE. Sin embargo, el instrumento lituano se solapa parcialmente con un acto legislativo existente, a saber, la Ley sobre la prohibición de prácticas desleales de los minoristas, de 22 de diciembre de 2009, n.º XI-626, que se aplica a los minoristas con poder de mercado significativo y que, en caso de conflicto, prevalece sobre el instrumento de transposición. En Suecia, antes de la transposición, las PCD solo se abordaban mediante la ampliación de la protección de los consumidores a las relaciones entre empresas.

[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE y SK; SK ha calificado formalmente este acto legislativo como referente a cláusulas abusivas que, de hecho, abarcan o incluyen prácticas desleales en el concepto de cláusulas abusivas.

[11] DO L 347 de 20.12.2013, p. 671.

- el ámbito territorial de aplicación de las medidas de ejecución.

3.1.1. Agentes de la cadena y relaciones de suministro

Catorce Estados miembros han determinado el ámbito de aplicación de la medida de ejecución, teniendo en cuenta la relación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimenticios, tal como se definen en la Directiva[12]. Estas relaciones pueden producirse en cualquier fase de la cadena de suministro e implicar a cualquier tipo de comprador de productos agroalimentarios, ya sea un transformador o un minorista.

En un caso (HU), la legislación notificada limita aparentemente su ámbito de aplicación a los comerciantes que actúan como revendedores de productos agrícolas y alimenticios comprados directa o indirectamente a proveedores en el marco de actividades comerciales lucrativas, inalteradas y *sin transformación* (se ha añadido la cursiva). Por lo tanto, los compradores de productos agrícolas que se dediquen a la transformación antes de revenderlos están excluidos del ámbito de aplicación.

LV ha ampliado el ámbito de aplicación para incluir las relaciones entre proveedores y minoristas (solo) de productos no alimentarios; se aplica a los minoristas una lista separada de prácticas desleales.

Ninguno de los Estados miembros ha ampliado explícitamente el ámbito de aplicación a otros tipos de relaciones de suministro, tales como las relativas principalmente al suministro de insumos físicos que no son productos agroalimentarios en virtud de la Directiva (por ejemplo, fertilizantes)[13] o servicios más allá de los contemplados en la Directiva (por ejemplo, los servicios digitales).

3.1.2. Ámbito de aplicación y tamaño de la empresa

Excepto en el caso de FR y SK, todos los Estados miembros se refieren, en cierta medida, al tamaño de las empresas como criterio para limitar el ámbito de aplicación de la legislación adoptada o de alguna de sus partes. Sin embargo, cinco de ellos (BG, IE, LU, MT y NL) han adoptado el enfoque establecido por la Directiva, centrándose en las relaciones entre proveedores cuyo volumen de negocios anual es inferior a un determinado umbral y compradores cuyo volumen de negocios anual es superior al mismo umbral. Los otros nueve Estados miembros han ampliado el ámbito de aplicación en distintos grados.

EL ha reducido el primer umbral de 2 millones EUR a 500 000 EUR. HR, LV y SE solo han tomado en consideración el tamaño del comprador y aplican la legislación a todos los compradores cuyo volumen de negocios supere los 2 millones EUR[14]. FI ha adoptado el mismo enfoque; sin

[12] Entre ellos, LT ha excluido de la definición de comprador a las cooperativas o pequeñas comunidades y sus miembros, mientras que SK ha incluido en la definición de comprador y de proveedor a personas jurídicas que no son empresas.

[13] Una excepción se refiere a la medida francesa relativa a disposiciones sobre morosidad que aplican condiciones diferentes a las previstas para los productos agrícolas y alimenticios también a la venta de equipos y maquinaria utilizados en la agricultura.

[14] En el caso de LV, esta limitación no se aplica a los minoristas no alimentarios.

embargo, su legislación no se aplica si el volumen de negocios del proveedor supera el del comprador y, en cualquier caso, si supera los 350 millones EUR. En DE, se aplican los umbrales de la Directiva, aunque se ha introducido temporalmente una aplicación más amplia para las ventas de algunos productos alimenticios y agrícolas[15], mientras que en LT la ampliación se refiere únicamente a las disposiciones sobre morosidad, que se aplica a todos los compradores y beneficia a los proveedores cuyo volumen de negocios no supere los 350 000 EUR. Por el contrario, en DK y HU, el tamaño de la empresa solo afecta a determinadas prohibiciones de PCD, mientras que todas las demás normas se aplican independientemente del tamaño de la empresa.

3.1.3. Ámbito de aplicación territorial

La mayoría de los Estados miembros han seguido el enfoque establecido en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva, que establece que las normas se aplican a las operaciones de venta en las que el proveedor o el comprador (o ambos) están establecidos en la UE[16]. Cuatro Estados miembros exigen que las normas se apliquen a las transacciones de ventas en las que el proveedor o el comprador (o ambos) estén establecidos en el propio Estado miembro (LU, LV, MT y SE), frente a lo que ocurre en toda la UE.

Todos los Estados miembros, excepto DE y HU, han establecido las definiciones de proveedor y comprador independientemente de su lugar de establecimiento, tal como se establece en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva. El artículo 2, apartado 2, también prevé que las medidas de transposición de los Estados miembros se apliquen a los compradores que sean autoridades públicas, solo en la medida en que estén establecidos en la UE. La legislación de transposición de FR, HU y NL no contiene ninguna referencia al lugar de establecimiento de los agentes.

3.2. Prohibición de PCD (artículo 3)

La Directiva exige a los Estados miembros que prohíban un conjunto específico de prácticas desleales, que se divide en dos grupos: i) prohibiciones *per se* o prohibiciones incondicionales («lista negra»), y ii) prohibiciones condicionales («lista gris»). Esta última lista las prácticas prohibidas a menos que se acuerden previamente de manera clara y sin ambigüedad en el contrato de suministro o en cualquier contrato posterior entre el proveedor y el comprador (artículo 3, apartado 2). Cada práctica se define específicamente en la Directiva. Podrán incluirse exenciones o excepciones en casos específicos. Siempre que se ajusten a los requisitos prescritos, los Estados miembros podrán:

- utilizar cláusulas generales para ampliar el ámbito de aplicación de las prohibiciones a prácticas que no estén específicamente enumeradas;

- añadir otras prácticas a las listas;

[15] Hasta el 1 de mayo de 2025, las disposiciones alemanas de transposición también se aplican a la venta de leche y productos cárnicos y a la venta de frutas, hortalizas y productos hortícolas, en particular las patatas, por proveedores con un volumen de negocios anual de hasta 4 000 millones EUR en el segmento de ventas respectivo en DE, siempre que el volumen de negocios anual total del proveedor no supere el 20 % del volumen de negocios total anual del comprador.

[16] Adoptado expresamente en BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT y SK.

- ampliar el ámbito de aplicación de las prohibiciones enumeradas o hacerlas más estrictas;
- trasladar prácticas de la «lista gris» a la «lista negra».

En la medida en que estén en consonancia con las normas del mercado interior, son posibles exenciones o excepciones con arreglo al enfoque de «armonización mínima» seguido por la Directiva, que introduce un nivel mínimo común de protección para todos los Estados miembros. De los dieciséis Estados miembros examinados, cinco han transpuesto la Directiva sin ninguna de las ampliaciones mencionadas: tanto las «listas negras» como las «listas grises» son las previstas en la Directiva sin ninguna adición ni variación relevante[17]. En otros dos Estados miembros (LT y SE) las listas coinciden en su mayoría, aunque algunas prohibiciones son más estrictas que las de la Directiva.

De los otros nueve Estados miembros, HR y LV han incluido una cláusula general que prohíbe las prácticas desleales a la luz de los principios generales. DE ha establecido la prohibición general de utilizar PCD para explotar relaciones económicas asimétricas, pero también ha aplicado esta prohibición a las prácticas enumeradas en la Directiva. Algunos países tienen cláusulas generales en el ámbito de las prácticas comerciales desleales o del Derecho de la competencia. Este es el caso, por ejemplo, de FR, cuyo Código de Comercio ya contenía cláusulas generales aplicables en el ámbito pertinente.

Todos los Estados miembros han utilizado listas de prácticas prohibidas y la mayoría de ellos han seguido la distinción entre prácticas «negras» y «grises». Solo HU prevé una lista única («negra») y prohíbe explícitamente que un proveedor acepte legítimamente de antemano las prácticas comerciales cubiertas. Cuando se utilizan «listas grises», los Estados miembros imponen requisitos de transparencia relativos al tipo de información que debe facilitarse al proveedor para justificar una «práctica gris».

Aunque distinguen entre «listas negras» y «grises», algunos Estados miembros han trasladado una o más prácticas de la «lista gris» a la «lista negra»[18]. Es relativamente más común añadir prácticas a las listas «negra»[19] y «gris»[20].

A diferencia del principio general de la Directiva, que solo se aplica a las prácticas de los compradores contra los proveedores, en SK algunas de las prácticas están prohibidas para ambas partes contratantes (por ejemplo, las represalias comerciales).

HU se basa en un instrumento legislativo adoptado anteriormente sin que se hayan introducido modificaciones específicas durante la transposición de la Directiva. Se cubre la mayoría de las prácticas incluidas en la Directiva, aunque en parte se definen de manera diferente; algunas de ellas se ven afectadas por prohibiciones más amplias o más estrictas, aunque parece que algunas de ellas no se han transpuesto claramente en el actual instrumento legislativo. Esto se aplica parcialmente a FR, donde solo algunas prácticas han sido específicamente reguladas por la

[17] DK, IE, LU, MT y NL.
[18] DE, FR, HR, LV, SK: Devolución de productos sin vender (DE, FR, LV y SK), gastos de acondicionamiento de locales (FR, HR y LV) y gastos de almacenamiento, exposición y listado (FR y LV).
[19] BG, EL, FR, HR (hasta dieciocho prácticas más), HU, LV y SK.
[20] BG, HR, LV y SK.

legislación de transposición, mientras que otras pueden estar cubiertas por cláusulas generales de aplicación más amplia; parece que algunas prácticas no se abordan específicamente en la legislación notificada.

Dos prácticas incluidas en la «lista negra» merecen especial atención, ya que los Estados miembros pueden realizar cambios dentro de ciertos límites: retrasos en los pagos y cancelaciones de pedidos.

- **Retrasos en los pagos**: Once de los dieciséis Estados miembros han distinguido entre ventas de productos perecederos y no perecederos, y han establecido un plazo de 30 días para los primeros y un plazo de 60 días para los segundos, tal como establece la Directiva[21]. Por el contrario, BG y SE han introducido un plazo único de 30 días para las ventas de productos perecederos y no perecederos. FI ha seguido el mismo planteamiento, pero ha permitido que, para los productos no perecederos, se acuerde un plazo más largo de 60 días en el contrato (de lo contrario se aplica la norma por defecto de 30 días). Ni HU ni SK distinguen entre productos perecederos y no perecederos; en estos casos, la norma es generalmente más estricta: se aplica un plazo de quince días a partir de la fecha de la factura expedida correctamente. Todos los Estados miembros, excepto HU y SK, han incorporado la definición de productos perecederos de la Directiva a su legislación de transposición. FR tiene distintas definiciones para los productos «perecederos» y «muy perecederos». HR ha añadido a su legislación de transposición una lista de productos perecederos, mientras que LT ha conferido a una institución, autorizada por el Gobierno, la facultad de aprobar una lista de productos perecederos. Todos los Estados miembros, excepto HU, han incorporado las excepciones previstas en el artículo 3, apartado 1, último guion, (o al menos algunas de ella[22]) y no han introducido excepciones adicionales.

- **Cancelación de pedidos con escasa antelación:** Todos los Estados miembros, excepto HU y SK, incluyen el período de 30 días como norma mínima para la cancelación. De conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra b), cuatro de ellos (DK, FR, IE y SE) facultan al Ministerio responsable (o al Gobierno en el caso de SE) para fijar períodos inferiores a 30 días en sectores específicos y casos debidamente justificados. FR ha introducido dos períodos más breves para los mayoristas (24 horas) y para las frutas y hortalizas frescas (3 días, a menos que los productos se vendan con una marca blanca, en cuyo caso se aplican 6 días). La disposición húngara tiene una estructura diferente, y se refiere literalmente a cambios en lugar de a cancelaciones; no se hace referencia a un plazo específico para el preaviso. En SK, se prohíbe a todos los compradores el incumplimiento de las obligaciones contractuales sin justificación legal.

3.3. Mecanismos de control del cumplimiento (artículos 4 a 8)

3.3.1. Designación de las autoridades de ejecución (artículo 4)

Los dieciséis Estados miembros informaron a la Comisión de que habían designado a una o más autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de las prohibiciones establecidas en el

[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT y NL.
[22] DE, LT y SK.

artículo 3 a nivel nacional («autoridad de ejecución»). La información de contacto y los sitios web de estas autoridades están disponibles en un sitio web específico de la Comisión[23].

Aunque la mayoría de los Estados miembros han optado por una única autoridad, cuatro Estados miembros (DE[24], EL, FI y LT[25]) han designado a dos autoridades.

En términos generales, la elección se efectúa entre autoridades administrativas y judiciales y, dentro de las autoridades administrativas, entre autoridades administrativas independientes y autoridades administrativas que forman parte del ejecutivo (es decir, ministerios). Entre las autoridades administrativas independientes, existe la posibilidad de elegir entre autoridades de mercado, de competencia o sectoriales.

Todos los Estados miembros han elegido autoridades administrativas. La mayoría ha optado por asignar las principales facultades de ejecución a una autoridad administrativa independiente: seis a una autoridad de competencia[26]; cuatro a una autoridad del mercado alimentario[27]; dos a su Ministerio de Agricultura[28]; dos a una autoridad responsable de la lucha contra las prácticas comerciales desleales en el sector agroalimentario[29]; uno a un organismo gubernamental del Ministerio de Economía y Hacienda[30]; y uno a una autoridad para los consumidores y los mercados[31].

En los Estados miembros en los que se ha designado a una segunda autoridad, esta es la autoridad de competencia (DE, EL y LT) o la autoridad alimentaria (en el caso de FI). Algunos Estados miembros prevén obligaciones de cooperación entre las autoridades y organismos nacionales que pueden ayudar a hacer cumplir la legislación pertinente[32]. Algunas medidas nacionales de transposición establecen específicamente obligaciones adicionales de cooperación con autoridades de ejecución extranjeras y con la Comisión Europea, tal como se establece en el artículo 8[33].

3.3.2. Denuncias y confidencialidad (artículo 5)

En todos los instrumentos de transposición notificados a la Comisión, no solo los proveedores individuales, sino también las organizaciones de productores u otras organizaciones de

[23] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.
[24] Se designa a una autoridad de ejecución, aunque algunas de sus decisiones serán compartidas con la Autoridad de Competencia.
[25] La segunda autoridad de ejecución solo tiene competencia sobre las prácticas de los minoristas con poder de mercado significativo.
[26] BG, DK, HR, LU, LV y SE.
[27] DE (Oficina Federal de Agricultura y Alimentación, designada por el Ministerio Federal), FI (Defensor del Mercado Alimentario), HU (Oficina de Seguridad de la Cadena Alimentaria, designada por el Gobierno) y LT (Agencia de Desarrollo de los Mercados y las Empresas Rurales).
[28] IE y SK.
[29] EL y MT.
[30] FR y DGCCRF (Dirección General de Política de Competencia, Consumo y Control del Fraude).
[31] NL.
[32] BG, DE, EL, FI, LT y MT.
[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE y SK.

proveedores y asociaciones de tales organizaciones tienen derecho a presentar una denuncia ante la autoridad de ejecución designada.

La gran mayoría de los instrumentos de transposición de los Estados miembros han previsto medios para salvaguardar la confidencialidad de la identidad del denunciante, cuya divulgación podría perjudicar a sus intereses o a los de sus miembros o proveedores. Estas salvaguardias deben adoptarse normalmente a petición del proveedor[34]; sin embargo, algunas medidas nacionales de transposición también prevén la iniciativa de una autoridad a este respecto[35]. En la mayoría de los casos, se pide al denunciante que identifique la información para la que solicita confidencialidad[36]. En algunos Estados miembros, los instrumentos de transposición incluyen la posibilidad de interrumpir los procedimientos si ello diera lugar a la divulgación de información confidencial[37]. En LT, la autoridad de ejecución puede rechazar una solicitud de confidencialidad si la información específica tiene valor probatorio para determinar la infracción[38].

3.3.3. Facultades de las autoridades designadas (artículo 6)

La mayoría de los Estados miembros otorga a las autoridades designadas las facultades prescritas en el artículo 6, a saber:

- facultades de investigación y control[39];
- la facultad de adoptar una decisión cuando se haya producido una infracción de las prohibiciones previstas en el artículo 3[40];
- la facultad de exigir al comprador que ponga fin a la práctica comercial prohibida[41];
- la facultad de imponer o iniciar procedimientos para la imposición de multas y otras sanciones igualmente eficaces[42] al autor de la infracción, incluso en materia de medidas provisionales, de conformidad con las normas y los procedimientos nacionales[43] y
- la facultad de publicar las decisiones adoptadas[44].

[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL y SK. Entre ellas, la legislación búlgara establece que la identidad del denunciante debe ser siempre confidencial.
[35] Por ejemplo, HU.
[36] BG, DK, EL, IE, LU y NL.
[37] DE, DK, FI y MT.
[38] Sin embargo, las denuncias anónimas se abordan explícitamente en la legislación lituana.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE y SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL y SE.
[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE y SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE y SK.
[43] Previsto específicamente en las medidas nacionales de transposición de: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV y NL.
[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE y SK.

En seis Estados miembros, la autoridad de ejecución también está facultada para aprobar los compromisos asumidos por el infractor[45] o para emitir avisos[46] o recomendaciones en caso de infracción[47].

3.3.4. Medidas de ejecución y sanciones (artículo 6)

Las medidas de ejecución abarcan una amplia gama de instrumentos, en particular sanciones, recursos y compromisos.

Las medidas más comunes a disposición de las autoridades nacionales de ejecución son las sanciones financieras, previstas en los dieciséis Estados miembros. Aunque la Directiva no establece umbrales mínimos y máximos para las sanciones financieras, algunos Estados miembros sí lo hacen. Los importes mínimos y máximos, cuando se han establecido, difieren de un Estado miembro a otro[48]. En algunos casos, el importe máximo se determina sobre la base del volumen de negocios de la parte infractora[49]; en otros casos, se calcula como porcentaje de uno de los siguientes elementos: i) el precio de compra[50], ii) las cargas impuestas al proveedor[51], o iii) el beneficio obtenido por la parte infractora en la operación afectada por la práctica desleal[52]. Diez Estados miembros no establecen umbrales mínimos[53] y tres no establecen un límite máximo[54]. Seis Estados miembros especifican los criterios y factores que intervienen en la determinación del importe de la sanción en circunstancias específicas, en particular la naturaleza de la infracción, su duración y el grado de perjuicio de las consecuencias[55].

Solo LU y LT han incorporado explícitamente el principio según el cual las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

La legislación griega se refiere a la proporcionalidad y la disuasión, pero no a la eficacia, a la hora de regular la facultad de la autoridad administrativa para determinar las medidas aplicables, mientras que la legislación finlandesa se refiere a la necesidad del carácter razonable para determinar las sanciones financieras, pero no a los demás principios. FI también aplica la proporcionalidad a las medidas cautelares, pero solo a las infracciones de secretos comerciales[56].

Además de sanciones financieras, existen recursos.

[45] HR y HU.
[46] FI y LV.
[47] EL.
[48] Los importes mínimos oscilan entre 70 EUR (LV) y el equivalente de aproximadamente 2 550 EUR (BG); los importes máximos oscilan entre 2 329,37 EUR (MT) y 2 millones EUR (FR).
[49] También en estos casos los porcentajes difieren, y van del 0,2 % (LV) al 10 % (HU y NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL y SE.
[54] DK, FI y HR.
[55] Los criterios varían: EL, FI, HR, LV, SE y SK.
[56] Actualmente no se dispone de información sobre la legislación francesa.

En cuanto a los requerimientos utilizados para poner fin a una práctica desleal, los Estados miembros han utilizado con frecuencia algún tipo de sanción para impedir el incumplimiento[57].

Como ocurre con los requerimientos, las legislaciones nacionales de transposición de la Directiva han introducido otras medidas:

- los «avisos de cumplimiento» con arreglo al Derecho irlandés;
- las «medidas cautelares» con arreglo al Derecho luxemburgués;
- las medidas húngaras, que permiten a la autoridad administrativa prohibir al comerciante la aplicación de las disposiciones del contrato de servicios tipo si i) no está redactado con claridad, ii) no se especifica el servicio o la contraprestación, o iii) la tasa aplicada no es proporcional a los costes.

Aunque los recursos civiles rara vez se mencionan en los actos de transposición, existen algunas excepciones. Algunos Estados miembros prevén la anulación de cláusulas contractuales[58]; otros prevén medidas de restitución[59] o compensación[60].

Los compromisos se regulan con claridad en HR y HU. Su aprobación por parte de la autoridad de ejecución suele excluir la constatación de una infracción y una sanción, a menos que no se cumpla el compromiso.

3.3.5. Ejecución administrativa y judicial y resolución alternativa de litigios

La mayoría de las medidas y de los mecanismos de control del cumplimiento mencionados pueden considerarse ejecución administrativa.

Los actos de transposición de algunos Estados miembros se refieren explícitamente a la ejecución tanto administrativa como judicial. Más concretamente, ocho Estados miembros prevén que las decisiones de las autoridades administrativas se recurran ante los tribunales[61]. Además, la legislación finlandesa establece que determinadas facultades (por ejemplo, para imponer sanciones) solo se atribuyen al órgano jurisdiccional, mientras que otras medidas (como los requerimientos) pueden ser adoptadas tanto por la autoridad administrativa como por la autoridad judicial. La legislación búlgara establece que la institución responsable de procedimientos específicos en virtud de la legislación de transposición no debe impedir que una de las partes de un acuerdo de suministro solicite reparación por medio de otro procedimiento establecido, lo que reconoce de forma implícita el papel de otros órganos de ejecución, incluidos los tribunales. La legislación letona establece que un tribunal también puede determinar junto con el Consejo de la

[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE y SK.
[58] DE, FR y HU.
[59] FI (solo en caso de infracción de secretos comerciales) e IE (restitución de cargos indebidos).
[60] FI (solo en caso de infracción de secretos comerciales), FR, LV y MT (si el Tribunal Administrativo de Revisión reclama la indemnización por daños y perjuicios).
[61] BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL y SE.

Competencia, con arreglo a los procedimientos establecidos en la Ley de enjuiciamiento civil, si se ha producido o no una infracción de la legislación de transposición.

Es evidente que estos Estados miembros utilizan un sistema de recursos paralelos, sin prever, no obstante, normas específicas de coordinación entre las autoridades administrativas y judiciales.

Por lo que se refiere al artículo 7 de la Directiva, siete Estados miembros prevén la posibilidad de recurrir a mecanismos alternativos de resolución de litigios[62]. Entre ellos, la legislación neerlandesa otorga al ministro en cuestión la facultad de designar un comité de resolución de litigios y, a continuación, «afiliar» a un comprador al comité designado. La decisión del comité es vinculante para las partes, a menos que una de las partes someta el litigio al tribunal de lo civil en un plazo de tres meses a partir de su adopción. Con arreglo a la legislación maltesa, la autoridad de ejecución puede invitar a las partes a un procedimiento de mediación que aborde la cuantificación de los daños y perjuicios. No se regula explícitamente ningún mecanismo de coordinación entre la ejecución administrativa y judicial.

Ninguna de las legislaciones de transposición aborda la cuestión de las facultades extraterritoriales de las autoridades administrativas. Algunos Estados miembros especifican que la autoridad de ejecución solo es competente con respecto a las prácticas que se producen en las relaciones en las que el proveedor o el comprador, o ambos, están establecidos en el Estado miembro de la autoridad[63].

En el caso específico de las infracciones transfronterizas, actualmente solo las normas de transposición alemanas parecen regular formas de cooperación con las autoridades administrativas de otros Estados miembros.

4. CONCLUSIONES

La mayoría de los dieciséis Estados miembros analizados en el contexto del presente informe han realizado esfuerzos para transponer la Directiva de manera oportuna. Una gran mayoría de estos Estados miembros superó el nivel mínimo de protección establecido por la Directiva. En principio, unas normas más estrictas son compatibles con la Directiva siempre que respeten las normas del mercado interior de la UE. En general, los Estados miembros siguen el enfoque sectorial de esta legislación y aplican las disposiciones en la cadena agroalimentaria. Más de la mitad de los Estados miembros analizados en el presente informe o bien se apartan de las categorías de volumen de negocios definidas en la Directiva o bien aplican las normas con independencia del volumen de negocios de los agentes afectados. La mayoría de los Estados miembros ha ampliado la lista de PCD de la Directiva añadiendo prohibiciones o imponiendo prohibiciones más estrictas en virtud de la Directiva. En cambio, los (pocos) Estados miembros que no disponían de legislación antes de la transposición de la Directiva se ajustan en general al ámbito de aplicación de la Directiva. Aunque en la mayoría de los casos las opciones de transposición de los Estados miembros parecen idénticas o equivalentes a las normas establecidas en la Directiva, existen algunas divergencias. Estas divergencias se analizarán con más detenimiento.

[62] BG, DE, EL, FI, LT, MT y NL.
[63] DE.

Por lo que se refiere a las autoridades encargadas de la aplicación de las normas relativas a las PCD, los Estados miembros se han centrado en el papel de las autoridades administrativas, mientras que la ejecución judicial solo se prevé en menor medida. En términos generales, apenas se contempla la coordinación entre las autoridades administrativas y judiciales o no se contempla en absoluto. Si bien los Estados miembros prevén la capacidad de las organizaciones de productores para presentar reclamaciones colectivas, otros mecanismos de recurso colectivo siguen sin explorarse en su mayoría. En algunos casos se hace referencia a mecanismos alternativos de resolución de litigios.

Por lo que se refiere a las medidas de ejecución, la atención se centra principalmente en las sanciones financieras y las medidas cautelares, y algunos Estados miembros han introducido la posibilidad de que las partes propongan compromisos. Algunos Estados miembros tienen previsto utilizar también recursos civiles. Existen especificaciones muy limitadas en cuanto a la eficacia, la proporcionalidad y el carácter disuasorio de las penas y otras sanciones.

Una vez que todos los Estados miembros hayan completado el proceso de transposición, se obtendrá una visión más completa[64]. La primera evaluación de la Directiva a nivel de la UE y un informe sobre las principales conclusiones de dicha evaluación se presentarán a más tardar el 1 de noviembre de 2025.

[64] Para obtener más información, consúltese el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.