



CORTES GENERALES

INFORME 6/2025 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 25 DE FEBRERO DE 2025, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICAN LOS REGLAMENTOS (UE) N.º 1308/2013, (UE) 2021/2115 Y (UE) 2021/2116 EN LO RELATIVO AL REFUERZO DE LA POSICIÓN DE LOS AGRICULTORES EN LA CADENA DE SUMINISTRO ALIMENTARIO (COM (2024) 577) [COM \(2024\) 577](#)

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo relativo al refuerzo de la posición de los agricultores en la cadena de suministro alimentario, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 10 de marzo de 2025.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 13 de febrero de 2025, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. Gabriel Cruz Santana, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han presentado escritos del Parlamento de Galicia y del Parlamento de La Rioja comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 25 de febrero de 2025, aprobó el presente



CORTES GENERALES

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que “*el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*”. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, “*en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*”.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 42 y 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 42:

Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar la concesión de ayudas:

*a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales;
en el marco de programas de desarrollo económico.*

Artículo 43:

1. La Comisión presentará propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la política agrícola común, incluida la sustitución de las organizaciones nacionales por alguna de las formas de organización común previstas en el apartado 1 del artículo 40, así como a la aplicación de las medidas especificadas en el presente título.

Tales propuestas deberán tener en cuenta la interdependencia de las cuestiones agrícolas mencionadas en el presente título.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca.



CORTES GENERALES

3. *El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.*

4. *En las condiciones previstas en el apartado 2, se podrá sustituir las organizaciones nacionales de mercado por la organización común prevista en el apartado 1 del artículo 40:*

a) cuando la organización común ofrezca a los Estados miembros que se opongan a esta medida y dispongan de una organización nacional para la producción de que se trate garantías equivalentes para el empleo y el nivel de vida de los productores interesados, teniendo en cuenta el ritmo de las posibles adaptaciones y de las necesarias especializaciones; y

b) cuando dicha organización asegure a los intercambios dentro de la Unión condiciones análogas a las existentes en un mercado nacional.

5. *En caso de crearse una organización común para determinadas materias primas, sin que exista todavía una organización común para los correspondientes productos transformados, tales materias primas utilizadas en los productos transformados destinados a la exportación a terceros países podrán ser importadas del exterior de la Unión.”*

3.- El sector agrícola europeo es un pilar fundamental de la economía de la Unión Europea, pero los agricultores continúan siendo el eslabón más vulnerable de la cadena de suministro agroalimentaria. Factores como la volatilidad de los precios, el aumento de los costes de producción y las crisis recientes, como la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, han agravado su situación. Estas crisis han puesto de manifiesto la necesidad urgente de reforzar su posición en el mercado y garantizar un reparto más equitativo del valor en la cadena.

Actualmente, las asimetrías de poder entre agricultores y otros actores del mercado generan condiciones contractuales injustas, falta de transparencia y prácticas abusivas que afectan negativamente a los ingresos de los productores. Además, la fragmentación de las organizaciones de productores (OP) limita su capacidad de negociación colectiva y su influencia en los mercados.

La presente propuesta introduce un conjunto de medidas para fortalecer la posición de los agricultores y mejorar el funcionamiento de la cadena de suministro agroalimentario. Las acciones clave incluyen:

1. La introducción obligatoria de contratos escritos para el suministro de leche y productos lácteos por parte de los ganaderos, y productos agrícolas por parte de agricultores y organizaciones de productores, que establezcan condiciones justas, transparentes y previsibles en las transacciones agroalimentarias.
2. La implementación de cláusulas de revisión de precios en los contratos para reflejar incrementos significativos en los costes de producción.



CORTES GENERALES

3. Obligación de establecer un mecanismo de mediación en situaciones de desacuerdo en la contratación disponible para las partes interesadas por parte de los EEMM.
4. El refuerzo de las organizaciones de productores (OP) y asociaciones de organizaciones de productores (AOP), simplificando los procedimientos de reconocimiento y ampliando su capacidad para negociar colectivamente en nombre de sus miembros.
5. Inclusión, entre los objetivos que una OIA reconocida la promoción del uso de los términos opcionales como "justo", "equitativo" o términos equivalentes en modalidades comerciales, y "cadena corta de suministro".
6. La promoción, como una función de las organizaciones interprofesionales, de cadenas de suministro más justas y sostenibles, fomentando la relación directa entre productores y consumidores y reduciendo la dependencia de intermediarios.
7. La flexibilidad en la reasignación de fondos de la PAC, permitiendo a los Estados miembros adoptar medidas específicas de estabilización del mercado en situaciones de crisis.
8. Se incorporan dentro de las iniciativas de cooperación vertical y horizontal en materia de sostenibilidad tres nuevos objetivos de dimensión social: el apoyo a la renovación generacional, la preservación de la viabilidad de las pequeñas explotaciones o la mejora de las condiciones de trabajo de los agricultores y los trabajadores agrícolas.
9. Finalmente, la propuesta otorga una mayor flexibilidad presupuestaria para reforzar sectores clave dentro de la Política Agrícola Común (PAC) y se establece la posibilidad de financiar con cargo a la reserva agrícola los acuerdos y decisiones que adopten los agricultores o las organizaciones de productores y sus asociaciones durante periodos en lo que existen graves desequilibrios en el mercado.

El objetivo de estas medidas es lograr una distribución más equitativa del valor en la cadena agroalimentaria, garantizar la estabilidad de los ingresos agrícolas y mejorar la resiliencia del sector frente a crisis económicas y climáticas. Con ello, se pretende reforzar la seguridad alimentaria en la UE y proteger a los agricultores, quienes desempeñan un papel esencial en la transición hacia un sistema agroalimentario sostenible y competitivo.

La propuesta tiene una especial relevancia para España, dado el peso del sector agroalimentario en su economía. La introducción de la obligatoriedad de contratos y cláusulas de revisión de precios a nivel comunitario contribuirá a reducir la vulnerabilidad de los agricultores españoles ante las fluctuaciones de precios y los incrementos de costes. A este respecto, cabe llamar la atención que ya existe en la normativa nacional dicha obligatoriedad (Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y en el Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo, por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo y se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales en el sector, y por el que se modifican varios reales decretos de aplicación al sector lácteo – paquete lácteo).



CORTES GENERALES

Asimismo, el refuerzo de las organizaciones de productores favorecerá la concentración de la oferta y mejorará su capacidad de negociación, especialmente en sectores estratégicos como frutas, hortalizas, y productos lácteos.

Las modificaciones propuestas buscan reforzar el apoyo financiero a los programas operativos en el sector de las frutas y hortalizas y mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia. En este sentido, la ayuda financiera de la Unión Europea se incrementará del 50% al 70% en casos de desastres naturales, condiciones meteorológicas adversas o enfermedades agrícolas, ofreciendo mayor respaldo ante situaciones imprevistas.

Además, se prevé aumentar la ayuda al 60% para jóvenes y nuevos agricultores que realicen inversiones en sus explotaciones a través de programas operativos orientadas a mejorar la competitividad y sostenibilidad del sector al tiempo que suponen un impulso al relevo generacional.

La posibilidad de utilizar fondos de la reserva agrícola para financiar acuerdos o prácticas concertadas que adopte el propio sector con la finalidad de afrontar desequilibrios graves en los mercados hace más atractivo este instrumento de la OCM, si bien debe dotarse la misma con un presupuesto adecuado y suficiente a las necesidades previstas.

Finalmente, la propuesta otorga una mayor flexibilidad presupuestaria para reforzar sectores clave dentro de la Política Agrícola Común (PAC), adaptándose a las necesidades particulares de cada región de modo que a partir de 2025, se permitirá a los Estados Miembros utilizar hasta el 6% de sus asignaciones de pagos directos para apoyar a sectores agrícolas específicos enumerados en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, así como a productos mencionados en el Anexo VI del Reglamento (UE) 2021/2115.

Por todo esto y teniendo en cuenta el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, que establece que la Unión actuará sólo si los objetivos de la acción no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y pueden lograrse mejor a nivel de la Unión debido a su dimensión y efectos.

En este caso podemos indicar que:

1. Las asimetrías de poder en la cadena de suministro agroalimentaria son un fenómeno que afecta a todos los Estados miembros, lo que requiere una acción coordinada a nivel de la Unión Europea.
2. La implementación de contratos escritos y cláusulas de revisión de precios obliga a establecer normas comunes, garantizando un trato justo para los agricultores en todo el mercado único.
3. El refuerzo de las organizaciones de productores y la promoción de cadenas más equitativas no pueden lograrse de manera aislada a nivel nacional.

Es más, existen intereses españoles especiales en relación con la propuesta



CORTES GENERALES

- Proteger a los agricultores españoles mediante la introducción obligatoria, a nivel comunitario, de contratos escritos y mecanismos de revisión, preservando la posibilidad de que los EEMM puedan mantener la normativa nacional existente con anterioridad y permitiendo que puedan establecer normas más exigentes.
- Fortalecer las organizaciones de productores y mejorar su capacidad de negociación colectiva.
- Garantizar una mayor flexibilidad en el uso de los fondos de la PAC y ampliar el alcance de las medidas financiadas en el marco de la reserva agrícola para responder a crisis de mercado clave para España siempre que exista una dotación financiera suficiente para financiar nuevas medidas con cargo a este instrumento.

Aunque la posición de los demás Estados miembros se desconoce, pues la propuesta aún no ha sido debatida, en nuestro caso, España apoya la propuesta, pero plantea las siguientes sugerencias de mejora:

1. En lo relativo a las relaciones contractuales (art 168) hay que destacar que el ámbito de aplicación de la obligatoriedad de la contratación por escrito establecido en este artículo resulta no coherente con 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, al tener ámbitos de aplicación no coincidentes. No parece adecuado que este instrumento fundamental para la transparencia y seguridad en las relaciones comerciales no esté alineado con el marco comunitario de lucha contra las prácticas comerciales desleales.
2. Consideramos que la propuesta debe introducir una referencia explícita que dote a los Estados miembros de la facultad para mantener o introducir normas más estrictas que las previstas en la propuesta de Reglamento como el establecimiento de la obligación de contratación por escrito a eslabones posteriores de la cadena, los elementos mínimos del contrato o adoptar exigencias adicionales, siempre que dichas normas nacionales sean compatibles con las normas sobre el funcionamiento del mercado interior.
3. Se considera necesario atribuir a los Estados miembros la potestad para determinar los supuestos a los que se aplica una excepcionalidad a la contratación por escrito. En cualquier caso, no estamos a favor de incluir una excepción general de contratación a las compras realizadas por micro y pequeñas empresas.
4. Del mismo modo, en relación con las excepciones propuestas en los términos de las relaciones contractuales en el sector de la leche y los productos lácteos se considera que su aplicación debería ser voluntaria para los Estados Miembros.
5. En lo referente al mecanismo de mediación, mencionado en los artículos 148 y 168, consideramos que no debe introducirse de manera obligatoria, sino que debe considerarse una buena práctica. En cambio, sería interesante incluir en los elementos mínimos del contrato escrito expresa mención del procedimiento que las partes utilizarán para resolver las diferencias que pudieran existir entre ellas en la



CORTES GENERALES

- interpretación o ejecución del contrato, debiendo indicarse o bien la corte de arbitraje, o bien los tribunales ante los que se someterían las posibles controversias.
6. En lo relativo a los términos voluntarios para modalidades comerciales, no vemos la necesidad de establecer una regulación de términos opcionales para modalidades de comercialización. La remuneración justa y equitativa es un principio esencial de las relaciones comerciales en la Ley de la Cadena. La regulación como sistemas voluntarios, puede llevar a la dilución del principio.
 7. Cualquier medida adicional que se proponga financiar con cargo a la reserva agrícola debe ir precedida de una asignación presupuestaria específica, adecuada y proporcional a las necesidades previstas. Es esencial garantizar que esta dotación sea suficiente para evitar tensiones financieras que puedan comprometer la eficacia y sostenibilidad de las medidas excepcionales e intervención del mercado previstas en el marco de dicha reserva. Además, resulta imprescindible asegurar la transparencia en la definición de criterios de asignación y el seguimiento de la ejecución presupuestaria, a fin de maximizar el impacto de las medidas aplicables en el marco de los acuerdos o prácticas concertadas.
 8. Además, para evitar cargas administrativas excesivas, sugerimos limitar las obligaciones de comunicación a la Comisión a lo estrictamente necesario, manteniendo un equilibrio entre control y gestión eficiente.

Por tanto, la propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros de forma individual y pueden lograrse mejor a nivel de la Unión Europea.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo relativo al refuerzo de la posición de los agricultores en la cadena de suministro alimentario, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.