

DICTAMEN CON OBSERVACIONES 6/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 26 DE JUNIO DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LOS CONTROLES OFICIALES Y LAS DEMÁS ACTIVIDADES OFICIALES REALIZADOS CON EL FIN DE GARANTIZAR LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LOS ALIMENTOS Y LOS PIENSOS, Y DE LAS NORMAS SOBRE SALUD Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES, FITOSANIDAD, MATERIALES DE REPRODUCCIÓN VEGETAL Y PRODUCTOS FITOSANITARIOS, Y POR EL QUE SE MODIFICAN LOS REGLAMENTOS (CE) NOS. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, LOS REGLAMENTOS (UE) NOS. 1151/2012 Y [...] /2013 [OFICINA DE PUBLICACIONES, INSÉRTESE EL NÚMERO DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA GESTIÓN DE LOS GASTOS RELATIVOS A LA CADENA ALIMENTARIA, LA SALUD ANIMAL Y EL BIENESTAR DE LOS ANIMALES, Y RELATIVOS A LA FITOSANIDAD Y A LOS MATERIALES DE REPRODUCCIÓN VEGETAL], Y LAS DIRECTIVAS 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE Y 2009/128/CE (REGLAMENTO SOBRE CONTROLES OFICIALES) (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 265 FINAL] [2013/0140 (COD)] {SWD (2013) 166 FINAL} {SWD (2013) 167 FINAL}

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 nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este Dictamen con observaciones.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nos. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, los Reglamentos (UE) nos. 1151/2012 y [...] /2013 [Oficina de Publicaciones, insértese el número del Reglamento por el que se establecen disposiciones para la gestión de los

gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal], y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE (Reglamento sobre controles oficiales), 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 8 de julio de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 28 de mayo de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Francisco de Borja Benítez de Lugo Massieu, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que con el fin de lograr los objetivos previstos en la propuesta, es preciso recurrir a una armonización en el ámbito de la Unión Europea por medio de una norma de rango suficiente como la que se propone, de modo que, entre otros aspectos, se homogenicen los controles y demás actividades relacionadas con los productos que abarca la propuesta de Reglamento, lo que permitiría perfeccionar los principios del Mercado Único.

Sin embargo, el Gobierno añade que la propuesta va más allá, intentando armonizar los controles y actividades relacionados con la exportación a países terceros desde la Unión Europea, y ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.3.b (del Título 1 de la propuesta de Reglamento), así como en los objetivos indicados por la Comisión en el apartado 1.2 de su Exposición de Motivos. Este aspecto relacionado con la armonización de los controles, en lo que se refiere a la exportación, podría vulnerar el principio de subsidiariedad. Así pues, para salvar este elemento, la norma debería circunscribirse a armonizar los controles oficiales y demás actividades con ellos relacionadas que se refieran a la importación de los productos concernidos en el territorio de la Unión Europea, obviando los referidos a la exportación.

Asimismo, se han recibido informes de las Cortes de Castilla y León y de la Asamblea de Extremadura, que concluyen que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 26 de junio de 2013, aprobó el presente

DICTAMEN CON OBSERVACIONES

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 43, 114 y 168.4 b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

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.

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 1, 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.

Artículo 114

1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.

5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.

6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.

8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.

9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.

10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

Artículo 168

4. No obstante lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 2 y en la letra a) del artículo 6, y de conformidad con la letra k) del apartado 2 del artículo 4, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, contribuirán a la consecución de los objetivos del presente artículo adoptando, para hacer frente a los problemas comunes de seguridad:

b) medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública.

3.- La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nos. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, los Reglamentos (UE) nos. 1151/2012 y [...] /2013, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE, (en adelante, “la propuesta”) tiene por finalidad, de acuerdo con su Exposición de motivos, modernizar y reforzar las herramientas de control sobre alimentos y piensos y, en particular, los controles oficiales, tal como están establecidos en el Reglamento vigente, simplificar el marco legislativo, hacer que sea más fácil de usar y más eficaz (por ejemplo, en lo que respecta

a la cooperación administrativa). Por lo que se refiere a la financiación de los controles oficiales, la propuesta tiene por objeto garantizar la disponibilidad de recursos estables y adecuados, garantizar la equidad y la justicia en la financiación de los controles oficiales y mejorar la transparencia.

4.- La propuesta, que forma parte de un paquete más amplio, que incluye además tres revisiones importantes para modernizar el acervo en materia de sanidad animal y vegetal y de materiales de reproducción vegetal, también aspira a modernizar e integrar el sistema de controles oficiales de manera que acompañe con coherencia la mejora de las políticas de la UE en dichos sectores.

5.- Entrando en el contenido de la propuesta, debe destacarse la labor de simplificación del ordenamiento jurídico comunitario que pretende la Comisión con esta iniciativa. La propuesta deroga, de forma gradual, el Reglamento (CE) 882/2004, las Directivas 89/608/CEE y 96/93/CE, la Decisión 92/438/CEE, el Reglamento (CE) 854/2004, y las Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE y 97/78/CE. Con vistas a racionalizar y simplificar el marco legislativo general, al tiempo que persigue el objetivo de legislar mejor, la propuesta integra las normas actualmente aplicables a los controles oficiales en ámbitos específicos que se rigen en la actualidad por distintos conjuntos de normas (p. ej. el control de los residuos de medicamentos veterinarios en animales vivos y productos de origen animal, y controles fitosanitarios) en el marco del Reglamento. Desde ese punto de vista, debe valorarse positivamente la acción de racionalización de las disposiciones jurídicas aplicables en este campo.

5.- Entre las novedades que introduce la propuesta destaca la ampliación del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria en relación con el control de los alimentos y piensos. El ámbito de aplicación del Reglamento se ampliará para incluir los controles llevados a cabo para verificar el cumplimiento de la legislación relativa a las medidas de lucha contra las plagas de los vegetales, las normas por las que se rige la producción, con vistas a su comercialización, de materiales de reproducción vegetal y las normas sobre subproductos animales. Esta novedad permitirá reforzar la seguridad alimentaria en todos los Estados de la Unión.

6.- Debe también resaltarse entre las novedades introducidas que los puestos de control fronterizos (PCF) sustituirán a las distintas entidades que se encargan actualmente de los controles fronterizos. Se establecerán requisitos comunes para los PCF, con la posibilidad de que la Comisión los ajuste a fin de tener en cuenta las características específicas de las diferentes categorías de animales y mercancías controlados. También se establecerán normas armonizadas para la designación, inclusión en la lista, retirada y suspensión de los PCF.

7.- Asimismo, se establecerá un documento sanitario común de entrada (DSCE), que se regirá por normas basadas en las prácticas actuales. El DSCE será utilizado por los

operadores para la obligación de notificación previa de la llegada de las partidas de animales y mercancías, y por las autoridades competentes para registrar los controles de dichas partidas y las decisiones adoptadas. La Comisión dispondrá de poderes para establecer el formato del DSCE, las condiciones de su uso y los plazos mínimos para la notificación previa de las partidas a los puestos de control fronterizos.

8.- Entre las novedades de mayor calado puede destacarse el cambio en el régimen de financiación de los controles oficiales. El Reglamento confirma el principio general según el cual los Estados miembros deben asignar recursos financieros adecuados a los controles oficiales, y también la obligación de los Estados miembros de recoger, en determinadas zonas, las denominadas «tasas de control» para recuperar de los operadores económicos los costes soportados para la realización de los controles oficiales. Sin embargo, y con el fin de incrementar la competitividad en el sector, la propuesta exime a las microempresas de las tasas de control obligatorias. Se trata de una medida que concuerda con la política de la Comisión Europea en materia de «Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYME. Adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas».

9.- Comenzando con el análisis de la adecuación de la propuesta al principio de subsidiariedad, debe partirse de la premisa de que es necesario un marco legislativo armonizado de la UE para reglamentar la organización y la realización de los controles oficiales a lo largo de la cadena agroalimentaria para garantizar la aplicación uniforme de las normas de la cadena agroalimentaria en toda la UE y el buen funcionamiento del mercado interior.

10.- Por otra parte, y tal y como señala la Comisión Europea, dado que los problemas detectados por la presente revisión están relacionados con el actual diseño del marco legislativo de la UE, los Estados miembros por sí solos no pueden lograr su reforma. En la medida en que el principio de primacía provoca que las disposiciones en vigor de la Unión Europea en la materia tengan preferencia sobre las disposiciones nacionales, es imposible que los Estados miembros, por sí solos, puedan lograr los objetivos pretendidos. Es precisa la intervención del legislador europeo.

11.- Existe otro factor que debe tenerse en consideración. El mercado de la producción y comercialización de alimentos tiene, en la actualidad, un evidente carácter transfronterizo. Si se permitiera que los Estados miembros, individualmente considerados, reforzaran las herramientas de control sobre alimentos y piensos y, en particular, los controles oficiales, se podría llegar a una fragmentación del mercado que pusiera en peligro la plena realización del mercado interior. La creación de diferentes tasas o controles sanitarios podría desembocar en la aparición de 27 regímenes diferenciados sin armonía entre sí. Ello tendría repercusiones negativas tanto para las empresas, que tendrían costes más altos para comercializar sus productos en otros Estados miembros, como para los consumidores, que tendrían una oferta más limitada

de productos alimenticios. Para evitar este problema, por lo tanto, se hace necesaria una intervención legislativa en el ámbito de la Unión Europea.

12.- Sin perjuicio de lo anterior, es preciso analizar la regulación que la propuesta realiza de las exportaciones de animales y mercancías procedentes del territorio de la Unión Europea. De acuerdo con la iniciativa, podrá requerirse a las autoridades competentes, de conformidad con la legislación de la Unión, que verifiquen la conformidad de los animales y las mercancías con los requisitos establecidos por el tercer país de destino de dichos animales o mercancías. El artículo 1.3 b) amplía el ámbito de aplicación del Reglamento a las exportaciones, de forma que muchos de sus preceptos (como los artículos 86 a 89, relativos a los certificados oficiales; o el 135.2 d), relativo a la restricción de exportaciones en caso de incumplimiento de la normativa) se aplican a la salida de animales o mercancías del territorio de la Unión.

13.- Hasta el momento, la Unión no había ejercido competencias en lo relativo al proceso de exportación de este tipo de mercancías a países terceros (incluyendo los requisitos sanitarios, zoonos sanitarios y fitosanitarios), que habitualmente son negociados bilateralmente por los distintos Estados miembros con los países receptores de dichas mercancías. Dentro de la Exposición de motivos de la propuesta, en el apartado relativo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, no se realiza ninguna alusión específica a la regulación de las exportaciones que justifique su inclusión en este Reglamento. Por lo tanto, y dado que no se ha demostrado que los Estados no estén en condiciones por sí solos de lograr los objetivos de la propuesta en relación con las exportaciones, debe concluirse que en este aspecto concreto la iniciativa podría vulnerar el principio de subsidiariedad.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nos. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, los Reglamentos (UE) nos. 1151/2012 y [...] /2013 [Oficina de Publicaciones, insértese el número del Reglamento por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal], y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE,

2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE (Reglamento sobre controles oficiales), es conforme, con carácter general, al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

Sin embargo, la Comisión Mixta para la Unión Europea considera que la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento a las exportaciones de animales y mercancías que realiza el artículo 1.3 b) de la propuesta podría vulnerar el principio de subsidiariedad.

El presente Dictamen será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.