

CORTES GENERALES

INFORME 25/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 18 DE JUNIO DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- MODIFICADA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO AL FONDO EUROPEO MARÍTIMO Y DE PESCA [Y POR EL QUE SE DEROGAN EL REGLAMENTO (CE) N° 1198/2006 DEL CONSEJO, EL REGLAMENTO (CE) N° 861/2006 DEL CONSEJO Y EL REGLAMENTO N° XXX/2011 DEL CONSEJO RELATIVO A LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA] [COM (2013) 245 FINAL] [2011/0380 (COD)],

- MODIFICADA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN DISPOSICIONES COMUNES RELATIVAS AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL, AL FONDO SOCIAL EUROPEO, AL FONDO DE COHESIÓN, AL FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL Y AL FONDO EUROPEO MARÍTIMO Y DE LA PESCA, INCLUIDOS EN EL MARCO ESTRATÉGICO COMÚN, Y POR EL QUE SE ESTABLECEN DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL, AL FONDO SOCIAL EUROPEO Y AL FONDO DE COHESIÓN Y SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE) N° 1083/2006 DEL CONSEJO [COM (2013) 246 FINAL] [2011/0276 (COD)].

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 informe.

B. La Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) n° 861/2006 del Consejo y el Reglamento n° 10(X)/2011 del Consejo relativo a la Política Marítima Integrada], y la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico



CORTES GENERALES

Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas 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 19 de junio de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 7 de mayo de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Senador D. Ángel Pintado Barbanj, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 18 de junio de 2013, aprobó el presente

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.- Las propuestas legislativas analizadas se basan en los artículos 42, 43.2, 91.1, 100.2, 173.3, 175, 188, 192. 1, 194.2 y 195.2, y en el artículo 177, respectivamente, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen 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:



CORTES GENERALES

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

Artículo 43

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.

Artículo 91

1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, 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, establecerán:

- a) *normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros,*
- b) *condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;*
- c) *medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;*
- d) *cualesquiera otras disposiciones oportunas.*

Artículo 100

2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Artículo 173

3. La Unión contribuirá a alcanzar los objetivos estipulados en el apartado 1 mediante las políticas y actividades que lleva a cabo en virtud de otras disposiciones del presente Tratado. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, podrán tomar medidas específicas destinadas a apoyar las acciones que se lleven a cabo en los Estados miembros a fin de realizar los objetivos contemplados en el apartado 1, con exclusión



CORTES GENERALES

de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

Artículo 175

Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Artículo 177

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 178, el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. Mediante el mismo procedimiento, se determinarán asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Un Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

Artículo 188



CORTES GENERALES

El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, las disposiciones previstas en el artículo 187. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las disposiciones contempladas en los artículos 183, 184 y 185. La aprobación de los programas complementarios requerirá el acuerdo de los Estados miembros interesados.

Artículo 192

1. 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, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191.

Artículo 194

2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192.

Artículo 195

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

3.- Las propuestas objeto del presente informe son una reformulación de las propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea en octubre y diciembre de 2011 que tenían por objeto modificar el régimen jurídico del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (en adelante, FEMP).

4.- La propuesta inicial de la Comisión de Reglamento sobre el FEMP adaptaba el sistema de gestión y control del FEMP a las disposiciones propuestas para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), fundamentalmente porque las autoridades encargadas de la gestión del FEADER y del FEMP con frecuencia son las



CORTES GENERALES

mismas y podrían beneficiarse de las disposiciones armonizadas aplicables a estos dos fondos. Tal y como expone la Comisión Europea, en el transcurso del examen de la propuesta sobre el FEMP en el Grupo de Trabajo de Pesca del Consejo, varios Estados miembros expresaron sus reservas acerca del paso al sistema propuesto por la Comisión para la gestión y el control y para la gestión financiera. En los períodos de programación anterior (2000-2006) y actual (2007-2013), el sistema de ejecución del FEMP se había adaptado a las disposiciones establecidas con arreglo a la política de cohesión y los Estados miembros consideraron que debía garantizarse el máximo grado de continuidad. Asimismo, los Estados manifestaron que la continuidad de esas disposiciones permitiría una utilización óptima de los conocimientos técnicos adquiridos por las autoridades nacionales que se ocupan actualmente de la gestión de los fondos de pesca de la UE. Con el fin de facilitar las negociaciones que ya están en marcha en el Consejo y el Parlamento Europeo, la Comisión propone una modificación simultánea de las propuestas presentadas por ella con respecto al Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes y al Reglamento sobre el FEMP para garantizar una integración sencilla y racionalizada del FEMP en el conjunto de normas aplicables a la política de cohesión ya vigentes.

5.- Al tratarse, por lo tanto, de una reformulación de las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión en el año 2011 relativas al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, el objeto del presente informe debe ceñirse a aquellas cuestiones que constituyen una modificación respecto de las iniciativas originales, que ya fueron sometidas al procedimiento de control de adecuación al principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales.

6.- La finalidad principal de las propuestas analizadas es la de unificar el régimen jurídico de la FEMP con el del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Así, pueden resaltarse las siguientes modificaciones operadas en este sentido:

- a) Las cuestiones relativas a la gestión financiera y la utilización del euro en el FEMP (Sección 2 del Capítulo II del Título VII del COM 245) pasan a tener la misma regulación que las del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, integrándose en el COM (2013) 246.
- b) La regulación de la subvencionabilidad del gasto del FEMP (arts. 96 a 98) se traslada en su mayor parte al Reglamento común de Fondos. No obstante, se mantienen especialidades, tales como las reglas de cálculo de los costes simplificados, costes adicionales y lucro cesante (art. 97).
- c) El contenido de los Capítulos III, IV y V del Título VII, relativos a los sistemas de gestión y control; al control por parte de los Estados miembros y al control por parte de la Comisión Europea, se traslada también en su mayor parte al



CORTES GENERALES

Reglamento común de Fondos. Sin embargo, se mantienen algunas reglas especiales para la FEMP a las que se aluden a continuación.

7.- Además de la unificación de regímenes jurídicos, la nueva propuesta de Reglamento introduce algunas disposiciones nuevas que alteran en ciertos aspectos el régimen jurídico del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Pueden destacarse dos cuestiones:

- a) El nuevo artículo 100 del COM (2013) 245 establece que de forma complementaria al artículo 135 del Reglamento común de Fondos, los Estados miembros serán ante todo responsables asimismo de investigar los casos de incumplimiento de las normas aplicables en virtud de la política pesquera común.
- b) El nuevo artículo 103 determina que la interrupción o suspensión de las ayudas del FEMP deberá en todo caso ser proporcionada a la naturaleza, amplitud, duración y repetición del incumplimiento. Se trata de un mandato que no existía en la anterior propuesta de la Comisión Europea.

8.- El análisis del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de estas dos iniciativas deberá realizarse valorando hasta qué punto los objetivos que se persiguen podrían ser alcanzados a través de una acción de los Estados miembros. En este caso, por lo tanto, es preciso estudiar hasta qué punto es posible, a través de reformas legislativas de ámbito nacional, lograr una unificación del régimen jurídico del FEMP con el del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Asimismo, se debe verificar si cabe que las novedades materiales que introducen las propuestas, entre las que destacan las que se enumeran en el apartado 7 del presente informe, podrían ser conseguidas a través de acciones de los Estados miembros.

9.- Parece claro que la unificación y mejora del régimen jurídico de los Fondos comunitarios debe ser llevado a cabo a través de una reforma legislativa en el ámbito de la Unión Europea. Ello es así porque, si lo que se pretende es una simplificación en la regulación de los Fondos vinculados a la política pesquera y a la política de cohesión, dicho proceso debe realizarse de forma centralizada. De lo contrario, nos encontraríamos con 27 legislaciones nacionales que harían impracticable el sistema de fondos comunitarios.

10.- Además, y tal y como señala la Comisión Europea, una detallada adaptación de los sistemas de ejecución del FEMP a los sistemas propuestos para la política de cohesión, tal como se propone, contribuirá a la armonización y la coherencia de las normas en los diferentes Fondos. Tal adaptación se basa en la experiencia adquirida en los periodos de programación anteriores y facilita una transición sin sobresaltos de un periodo de programación al siguiente. No cabría, en ningún caso, que dichos objetivos fueran alcanzados por los Estados miembros de forma individual, pues la existencia de una



CORTES GENERALES

legislación armonizada en relación con esta materia es un requisito imprescindible para que exista un sistema racional de asignación y control de fondos de la Unión Europea.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) n° 861/2006 del Consejo y el Reglamento n° XXX/2011 del Consejo relativo a la Política Marítima Integrada], y la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.