

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»

[COM(2010) 537 final — 2010/0266 (COD)]

y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»

[COM(2010) 539 final — 2010/0267 (COD)]

(2011/C 107/06)

Ponente: **Gilbert BROS**

El 11 de noviembre y el 13 de octubre de 2010, de conformidad con los artículos 42, 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»

COM(2010) 537 final — 2010/0266(COD).

El 11 de noviembre y el 19 de octubre de 2010, de conformidad con los artículos 42, 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»

COM(2010) 539 final — 2010/0267(COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 96 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La adaptación de los Reglamentos 73/2009 (pagos directos) y 1698/2005 (desarrollo rural) al Tratado de Lisboa prevé reemplazar el procedimiento de comitología actual por una distinción entre actos delegados y actos de ejecución. El CESE valora particularmente los procesos de consulta a las partes interesadas y a los Estados miembros para la elaboración de los actos comunitarios y desea que se mantengan.

1.2 La línea de separación entre actos delegados y actos de ejecución es objeto de interpretaciones divergentes en el Consejo y en la Comisión. Por ello, el CESE considera que la elección de procedimiento para cada acto debe basarse en criterios claros.

1.3 El CESE estima que los actos delegados deben ser imperativamente objeto de una delegación con un plazo definido.

Además, deberían reservarse a ámbitos en los que sea necesario tomar rápidamente una decisión.

1.4 Los actos de ejecución deberían referirse a actos en los que sea deseable una aplicación armonizada entre los Estados miembros. En determinados ámbitos, esta armonización es especialmente conveniente para evitar distorsiones de la competencia. Por lo tanto, el CESE considera que los actos relativos, por ejemplo, a normas particulares de aplicación de los actos del segundo pilar de la PAC o los ligados a la aplicación de medidas medioambientales deberían clasificarse como actos de ejecución, al contrario de lo que propone la Comisión.

1.5 El CESE acoge favorablemente que la Comisión aproveche la revisión de los reglamentos para añadir alguna simplificación. No obstante, los esfuerzos de simplificación afectan esencialmente a la administración, cuando deberían simplificar sobre todo la actividad de los agricultores.

1.6 El CESE considera apropiado que los Estados miembros rindan cuentas periódicamente de los avances en materia de desarrollo rural. El Comité llama la atención hacia el hecho de que reducir el número de informes que los Estados miembros han de presentar a la Comisión en relación con los avances en la aplicación de los planes estratégicos puede llevar a una disminución de la información al respecto.

1.7 El CESE está a favor de la medida destinada a exonerar a los agricultores más pequeños de la obligación de declarar todas las superficies. Sin embargo, se debería aumentar el umbral mínimo de una hectárea.

1.8 Por lo que se refiere al sistema de asesoramiento a las explotaciones, el CESE está a favor de aumentar la flexibilidad, como propone la Comisión, pues ello permitirá a los Estados miembros poner en marcha un sistema de asesoramiento para los agricultores más adaptado y no limitado únicamente a la condicionalidad.

2. Antecedentes del dictamen

2.1 El Tratado de Lisboa, en sus artículos 290 y 291, prevé modificar el procedimiento de decisión entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo en lo relativo a las normas de ejecución de los textos legislativos comunitarios.

2.2 En las propuestas de la Comisión para la modificación de los Reglamentos 73/2009 (pagos directos) y 1698/2005 (desarrollo rural), se prevén dos tipos de modificaciones:

- las modificaciones relativas a la adaptación al Tratado de Lisboa;
- las modificaciones para simplificar los reglamentos existentes en distintos ámbitos.

2.3 En las normas actualmente en vigor, la comitología se basa en el antiguo artículo 202 del Tratado, según el cual el Consejo «atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución».

2.4 Así pues, basándose en la Decisión 1999/468 del Consejo, denominada de comitología, en la actualidad existen cuatro tipos de comités que deben pronunciarse sobre los proyectos de textos de la Comisión:

- los comités consultivos;
- los comités de gestión;
- los comités de reglamentación;
- los comités de reglamentación con control.

2.5 Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el antiguo artículo 202 desaparece y se distinguen dos tipos de actos: los actos delegados y los actos de ejecución.

2.6 Los actos delegados (artículo 290): se trata de una nueva categoría de actos, «cuasi legislativos», que completan o modifican ciertos elementos «no esenciales» de un acto legislativo, al que confiere competencia la autoridad legislativa de la Comisión. Este artículo no prevé ningún modo de aplicación: el Tratado indica que esta delegación revestirá la forma de un mandato de delegación en cada texto legislativo. Si el Parlamento Europeo o el Consejo formulan objeciones a un acto delegado, este no entrará en vigor.

2.7 Los actos de ejecución (artículo 291): se trata de actos adoptados por la Comisión o por el Consejo en casos concretos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común para garantizar la armonización de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

2.8 Así pues, la participación de los Estados miembros en las decisiones de ejecución deberá modificarse profundamente. Por una parte, la comitología clásica, que otorga poder de negociación a los Estados miembros, se limita exclusivamente a casos en los que es indispensable la armonización entre los Estados miembros para la trasposición de un texto. Por otra parte, en el futuro será la Comisión la que trate otros textos que actualmente son competencia de los comités (normalmente los de reglamentación).

3. Observaciones generales sobre las consecuencias de los artículos 290 y 291 para los dos Reglamentos

3.1 Las propuestas de la Comisión modifican considerablemente las competencias respectivas de la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento Europeo en la ejecución de los textos europeos.

3.2 El CESE valora positivamente la consulta a las partes interesadas en la elaboración de los textos comunitarios. Así, por ejemplo, en el caso de los actos delegados, es importante consultar a los expertos de los Estados miembros aunque no tengan poder decisorio, pues ello permite conocer mejor las normas desde las primeras fases y estudiar los problemas que pudieran surgir.

3.3 Por otra parte y aunque no tenga que ver con la adaptación al Tratado de Lisboa, el CESE recuerda la importancia de los grupos consultivos como instancias de consulta a las partes interesadas de la sociedad civil. Es indispensable no cuestionar estas instancias de intercambio, porque son esenciales para transmitir a la Comisión conocimientos y posiciones, y porque facilitan también que las partes interesadas hagan suya la legislación que está en fase de elaboración.

3.4 Por lo que se refiere a la duración de la delegación de los actos delegados, el CESE cree que debería precisarse en todos los casos.

3.5 El CESE observa que la línea de separación entre actos delegados y actos de ejecución es objeto de interpretaciones divergentes en el Consejo y en la Comisión. Por ello, el CESE considera que la elección de procedimiento para cada acto debe basarse en criterios claros. En los puntos 3.6, 3.7 y 3.8 se proponen sendos criterios.

3.6 Algunos actos precisan una ejecución armonizada en los Estados miembros, pues las divergencias de aplicación podrían dar lugar a una distorsión de la competencia que sería muy perjudicial para el buen funcionamiento del mercado único de los productos agrícolas. Esta armonización de la aplicación es especialmente aconsejable en ciertos ámbitos. En este sentido cabe preguntarse si, por ejemplo, los actos relativos a las normas particulares de aplicación de los actos del segundo pilar de la PAC (artículos 20 y 36 del Reglamento 1698/2005) o las medidas ligadas a la aplicación de medidas medioambientales (ejemplo: artículo 38 del Reglamento 1698/2005, relativo a las normas de aplicación de los pagos por desventajas ligadas a la aplicación de la Directiva marco sobre el agua) no deberían clasificarse como actos de ejecución, al contrario de lo que propone la Comisión.

3.7 Otras decisiones pueden precisar una consulta previa a los Estados miembros en busca del mutuo entendimiento. Además, ello permite también a la Comisión beneficiarse de la experiencia de los Estados miembros. En este caso está justificada igualmente la clasificación como actos de ejecución.

3.8 En determinados ámbitos es indispensable poder tomar rápidamente una decisión y reaccionar oportunamente. En esos casos es deseable clasificar el acto como acto delegado.

4. Observaciones particulares sobre las propuestas de simplificación en la modificación del Reglamento 1698/2005 (desarrollo rural)

4.1 La Comisión prevé reducir el número de informes que los Estados miembros deben presentarle en relación con el estado de la aplicación de los planes estratégicos. Esta medida puede suponer una considerable simplificación para las administraciones de los Estados miembros. Sin embargo, el CESE llama la atención hacia la importancia de mantener la obligación de que los Estados miembros rindan cuentas periódicamente de los avances en la aplicación.

4.2 Por lo que se refiere a facilitar una utilización más personalizada de los servicios de asesoramiento, la modificación que propone la Comisión constituye a priori una medida de simplificación pertinente, pues flexibiliza las condiciones para

acceder a la ayuda y precisa que el servicio de asesoramiento no debe referirse obligatoriamente a la condicionalidad en conjunto. Efectivamente, uno de los principales frenos al desarrollo en la UE de un sistema eficaz de asesoramiento a las explotaciones es que se limita a verificar la aplicación de la condicionalidad de las ayudas. Por eso es frecuente que los agricultores asimilen este sistema a un controlador.

4.3 En cuanto a la agilización del recurso a los pagos por parte de los Estados miembros para prever zonas «ecológicamente» contiguas entre las zonas Natura 2000, el Comité considera que debería establecerse un vínculo claro entre las medidas específicas propuestas y las necesidades de las especies y los hábitats prioritarios al nivel nacional y europeo.

5. Observaciones particulares sobre las propuestas de simplificación en la modificación del Reglamento 73/2009 (pagos directos)

5.1 El CESE considera que los esfuerzos de simplificación no deberían dirigirse únicamente a la administración, sino que también deberían orientarse a la actividad de los agricultores.

5.2 El Tribunal de Cuentas Europeo criticó la política de condicionalidad de las ayudas en un informe especial publicado en 2008. El Tribunal recomienda particularmente la simplificación del marco jurídico y el CESE apoya esta recomendación.

5.3 La Comisión prevé no exigir la declaración de todas las superficies agrarias a los agricultores cuya explotación tenga una superficie total inferior a una hectárea. El CESE está a favor de esta medida de simplificación que beneficia a las explotaciones muy pequeñas, para las que el coste de los controles puede ser desmesurado. Sin embargo, podría revisarse al alza el umbral mínimo de una hectárea.

5.4 El CESE considera asimismo que los métodos de control en las explotaciones agrarias deberían contemplar cierta flexibilidad: en casos determinados, el momento del control y el tiempo que pasa el controlador en la explotación deberían poder adaptarse a las necesidades del agricultor. Resulta especialmente inaceptable que el agricultor sufra pérdidas económicas a consecuencia de un control fijado para una fecha inadecuada.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON