



Bruselas, 23.7.2021
COM(2021) 417 final

INFORME DE LA COMISIÓN

INFORME ANUAL DE 2020

**SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y
PROPORCIONALIDAD Y SOBRE LAS RELACIONES CON LOS PARLAMENTOS
NACIONALES**

INFORME ANUAL DE 2020
SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y
PROPORCIONALIDAD Y SOBRE LAS RELACIONES CON LOS PARLAMENTOS
NACIONALES

1. INTRODUCCIÓN

El presente es el 28.º informe anual sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad presentado de conformidad con el artículo 9 del Protocolo n.º 2 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Al igual que los 26.º y 27.º informes, este también abarca las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales, los cuales desempeñan una función importante a la hora de aplicar dichos principios.

En 2020, la Comisión continuó integrando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las etapas de la formulación de políticas, adoptando diversas medidas nuevas y ayudando a los Parlamentos nacionales a llevar a cabo el control de subsidiariedad en el contexto de la pandemia de COVID-19.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclaró la aplicación del principio de proporcionalidad en varias sentencias, una de las cuales defendió la validez de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

A pesar de las interrupciones debidas a la pandemia, en 2020 la cooperación con los Parlamentos nacionales fue más estrecha que durante el año de transición institucional 2019. La Comisión recibió 255 dictámenes de los Parlamentos nacionales, de los cuales una cuarta parte estaban relacionados con la respuesta a la pandemia. La iniciativa individual más comentada por los Parlamentos nacionales fue la propuesta de una Ley Europea del Clima. La Comisión siguió participando en reuniones interparlamentarias, incluso más que antes, gracias a las posibilidades que ofrecen las videoconferencias, y la presidenta de la Comisión participó en la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) por primera vez desde 2013.

2. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES

2.1. La Comisión

Programa de Mejora de la Legislación

El programa de trabajo de la Comisión de 2020 fue el primero de la Comisión de Von der Leyen; se aprobó en enero de 2020 y se modificó en mayo de ese mismo año para tener en cuenta la pandemia de COVID-19¹. Reiteró el compromiso de la Comisión con propuestas basadas en datos que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y las empresas, no añadan cargas y sean fáciles de implementar.

A lo largo del año, la Comisión continuó aplicando su Programa de Mejora de la Legislación e integrando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las etapas de su formulación de políticas. La Comisión también evaluó la legislación y los marcos políticos vigentes antes de presentar propuestas para revisarlos. Estas evaluaciones incluyeron evaluaciones del mantenimiento de la «aptitud para el uso previsto» de las medidas políticas

¹ COM(2020) 37 y COM(2020) 440.

vigentes y la medida en que seguían ajustándose a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El portal web «Díganos lo que piensa»² ha demostrado ser un punto único de acceso útil para que los ciudadanos y las partes interesadas participen en la preparación de políticas de la Comisión. Es fundamental tener en cuenta los puntos de vista de los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas para garantizar la calidad de las propuestas de la Comisión. Habida cuenta de las dificultades prácticas a las que podían enfrentarse quienes accediesen al portal debido a la pandemia, la Comisión amplió las consultas públicas y brindó más oportunidades para formular observaciones sobre las iniciativas que debían presentarse en 2020 o principios de 2021, ampliando el período de consulta hasta seis semanas, siempre que fuera posible. También modernizó el portal para que fuera más fácil buscar y encontrar las iniciativas. Actualmente, el portal también recoge de forma más clara los puntos de vista de las autoridades nacionales, regionales y locales, de forma que pueden reflejarse de forma más completa y coherente en las evaluaciones y evaluaciones de impacto.

Como parte del Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT)³, el Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente»⁴ («el Grupo Operativo») recomendó intensificar las actividades encaminadas a evaluar los efectos prácticos y reales de la legislación, en particular de los actos delegados y de ejecución. Asimismo, recomendó que el grupo de expertos que presta apoyo a este trabajo contara con un mayor número de representantes de las autoridades locales y regionales. En mayo de 2020 esto llevó a la Comisión a establecer la plataforma «Preparados para el futuro», un grupo de expertos de alto nivel para asesorar a la Comisión sobre el mantenimiento de la aptitud para el uso previsto de la legislación vigente, minimizando las cargas y asegurándose de que la legislación tiene perspectivas de futuro. Se beneficia de una mayor presencia de las autoridades locales y regionales, a través de la participación de tres representantes del Comité de las Regiones y de su red de centros regionales para la revisión de la implementación de las políticas de la UE, RegHub⁵. El programa de trabajo anual del grupo determinará la legislación que debe evaluarse, teniendo también en cuenta la lista elaborada por el Grupo Operativo⁶. También abordará la densidad legislativa.

Las directrices y el conjunto de herramientas que acompañan al Programa de Mejora de la Legislación⁷ exigen que la Comisión realice un análisis de la subsidiariedad al evaluar la pertinencia continua y el valor añadido europeo de las medidas vigentes y al estudiar nuevas iniciativas. La Comisión analiza la subsidiariedad y la proporcionalidad tanto para iniciativas legislativas como no legislativas. Todas las evaluaciones de impacto, evaluaciones y controles de adecuación deben incluir dicho análisis.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es.

³ Para más información sobre la Plataforma REFIT, véase la sección 2.1 del informe anual de 2019.

⁴ Para más información sobre las tareas del Grupo Operativo y el seguimiento de su trabajo, véase el siguiente informe: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es.pdf, así como las secciones 2.1 de los informes anuales de 2018 y 2019: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_en.

⁵ Para más información sobre RegHub, véase la sección 2.4 más adelante.

⁶ Véase el anexo VI del informe del Grupo Operativo en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es.pdf.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en.

Evaluaciones de impacto

La Comisión siempre tiene en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las evaluaciones de impacto de sus propuestas políticas. Según el conjunto de herramientas que acompañan al Programa de Mejora de la Legislación, debe elaborarse una hoja de ruta o una evaluación de impacto inicial para las propuestas legislativas, que contenga propuestas de actos delegados y de ejecución identificados como iniciativas «importantes o políticamente sensibles». Una evaluación de impacto respalda dichos actos únicamente cuando se prevé que los efectos económicos, medioambientales o sociales de la acción de la UE pueden ser significativos y la Comisión tiene margen de discreción en cuanto al contenido del acto. Si no se lleva a cabo una evaluación de impacto, la exposición de motivos y, según proceda, el documento de trabajo analítico de los servicios de la Comisión que acompañan a la propuesta tratarán la subsidiariedad y la proporcionalidad.

El Comité de Control Reglamentario⁸ efectúa un control de calidad independiente de todas las evaluaciones de impacto. En 2020, emitió 41 dictámenes sobre evaluaciones de impacto.

Uno de estos dictámenes hacía referencia a la evaluación de impacto de la propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea⁹. El Comité solicitó que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad estuvieran mejor fundamentados en la propuesta.

En su dictamen inicial, el Comité de Control Reglamentario afirmó que la evaluación de impacto no dejaba lo suficientemente claro «el modo en que el análisis del problema evalúa la inadecuación de los salarios mínimos en los diferentes Estados miembros» y no justificaba «con más detalle cómo la iniciativa legislativa se ajusta a la base jurídica elegida y a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

Posteriormente, la evaluación de impacto se revisó para mejorar estos aspectos. El Comité de Control Reglamentario afirma que la actuación a nivel de la UE es más eficaz para reforzar los sistemas de fijación de salarios mínimos que las intervenciones a nivel nacional. Esta actuación contribuirá a garantizar condiciones de competencia equitativas en el mercado único al subsanar grandes divergencias en la cobertura y la adecuación de los salarios mínimos que no están justificadas por las condiciones económicas subyacentes, un objetivo que las acciones descoordinadas de los Estados miembros no pueden conseguir por sí solas.

En cuanto a la proporcionalidad, la evaluación de impacto explica que la propuesta respeta las tradiciones arraigadas de fijación de salarios mínimos a escala nacional, y conserva plenamente las competencias de los Estados miembros y los interlocutores sociales para determinar el nivel de sus salarios mínimos, dejando el mayor margen de acción posible para las decisiones nacionales. La Comisión presentó una «plantilla de subsidiariedad»¹⁰ para el Comité de Control Reglamentario, junto con la evaluación de impacto revisada.

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es.

⁹ COM(2020) 682 final. En 2020, la Comisión recibió dos dictámenes motivados y dictámenes adicionales en el marco del diálogo político de los Parlamentos nacionales acerca de esta propuesta, seguidos de otros dictámenes en 2021. Para más información sobre los dictámenes motivados y las respuestas de la Comisión, véase la sección 3 más adelante.

¹⁰ Esta «plantilla de subsidiariedad» se elaboró a partir de un conjunto de preguntas detalladas organizadas en tres secciones: 1) ¿Puede la Unión actuar? ¿Cuál es la base jurídica y la competencia de la acción prevista de la Unión? 2) Principio de subsidiariedad: ¿por qué debe actuar la UE? 3) Proporcionalidad: cómo debe actuar la UE. De esta manera, la plantilla refleja las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente».

Evaluaciones y controles de adecuación

En 2020, la Comisión finalizó 33 evaluaciones, entre ellas un control de adecuación, y el Comité de Control Reglamentario examinó 13 evaluaciones importantes, entre ellas dos controles de adecuación. Estas evaluaciones cubrían muchos aspectos, algunos de los cuales eran especialmente pertinentes en términos de subsidiariedad y proporcionalidad: Por ejemplo, la evaluación¹¹ de la Directiva sobre las emisiones industriales¹², el principal instrumento de la UE para controlar y mitigar los efectos de las emisiones industriales de la Unión en la salud humana y el medio ambiente, destacó los beneficios significativos que generan las medidas a escala de la UE en comparación con la acción únicamente a escala nacional y subnacional. Por ejemplo, la acción a escala de la Unión ha garantizado un enfoque más coherente en la adopción de normas eficaces desde el punto de vista del medio ambiente para el control de las emisiones industriales con diferencias relativamente limitadas de unos Estados miembros a otros.

Mecanismo de control de subsidiariedad¹³

La Comisión aplicó el compromiso que asumió en respuesta a la recomendación del Grupo Operativo, según la cual debía excluir el período que transcurre del 20 de diciembre al 10 de enero a la hora de fijar el plazo de ocho semanas para que los Parlamentos nacionales envíen dictámenes motivados. Lo hizo por primera vez durante el período vacacional de Navidad/Año Nuevo en 2019-2020, y volvió a hacerlo en ese mismo período en 2020-2021. Por lo que respecta a su compromiso de producir respuestas conjuntas a los dictámenes motivados emitidos por los Parlamentos Nacionales que contaran con siete o más votos en el mecanismo de control de subsidiariedad, ninguna de las propuestas legislativas de la Comisión generó el número de dictámenes motivados necesarios para alcanzar ese umbral¹⁴.

En una carta a los Parlamentos nacionales de 8 de abril de 2020, el vicepresidente Šeřčovič reconoció que, debido a la crisis de la COVID-19, les resultaba difícil comprobar si las propuestas legislativas cumplían con el principio de subsidiariedad en el plazo de ocho semanas establecido en el Protocolo n.º 2 adjunto a los Tratados, y se comprometió a facilitar esta comprobación de dos maneras.

- Aunque se recibieran dictámenes de los Parlamentos nacionales que expresaran dudas en cuanto al cumplimiento del principio de subsidiariedad en propuestas legislativas (dictámenes motivados) una vez finalizado el plazo, la Comisión los tendría en cuenta poniéndolos en conocimiento del miembro de la Comisión competente y proporcionando una respuesta pública relevante. Tres Parlamentos nacionales aprovecharon esta medida, y todos ellos emitieron dictámenes sobre la Ley Europea del Clima¹⁵.
- La Comisión también informaría a los Parlamentos nacionales inmediatamente cuando se adoptara una propuesta legislativa encaminada a mitigar los efectos de la crisis de la COVID-19, cuya aprobación por parte del Parlamento Europeo y el Consejo podía

¹¹ SWD(2020) 181 final, de 23.9.2020.

¹² Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L334 de 17.12.2010, p. 17).

¹³ Los dictámenes motivados enviados por los Parlamentos nacionales en 2021 se analizan en la sección 3 más adelante.

¹⁴ Véase la sección 3 más adelante.

¹⁵ Véase la sección 3 más adelante.

producirse en un plazo inferior a ocho semanas, de conformidad con el procedimiento de urgencia establecido en el artículo 4 del Protocolo n.º 1 de los Tratados. Envío estos avisos a los Parlamentos nacionales siete veces en 2020.

2.2. El Parlamento Europeo

En 2020, el Parlamento Europeo recibió formalmente 134 documentos de Parlamentos nacionales en virtud del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁶. De estos 134 documentos, 13 eran dictámenes motivados¹⁷ y 121 contribuciones (documentos que no planteaban dudas en materia de subsidiariedad). Si se comparaba con el año anterior, en 2019 se recibieron 62 documentos, y ninguno de ellos eran dictámenes motivados¹⁸.

De conformidad con el anexo VI del Reglamento interno del Parlamento Europeo, la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad recae íntegramente sobre la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI). Cada seis meses, la Comisión JURI designa a uno de sus miembros como ponente permanente para la subsidiariedad en un sistema de rotación entre los grupos políticos. Gilles Lebreton (Grupo Identidad y Democracia) fue el ponente permanente durante el primer semestre de 2020, seguido por Karen Melchior (Grupo Renew Europe) durante el segundo semestre del año. Los dictámenes motivados recibidos y confirmados como tales por la Comisión JURI se incluyen a efectos informativos en la agenda de su próxima reunión.

La Comisión JURI también elabora periódicamente un informe sobre los informes anuales de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad. El próximo informe, para el cual se designó como ponente a Mislav Kolakušić (no adjunto), abarcará 2017, 2018 y 2019¹⁹. Asimismo, la Comisión JURI contribuye a los informes semestrales de la COSAC²⁰ sobre cuestiones relacionadas con la subsidiariedad y la proporcionalidad.

El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha continuado asistiendo al Parlamento Europeo en la introducción de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en su trabajo:

- analizando sistemáticamente los aspectos de subsidiariedad y proporcionalidad en las evaluaciones de impacto de la Comisión y prestando atención a las preocupaciones expresadas, en particular por parte de los Parlamentos nacionales y el Comité de las Regiones;

¹⁶ Para más información sobre el procedimiento del Parlamento Europeo para gestionar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, véase el punto 2.3 del informe anual 2016 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad.

¹⁷ El Parlamento Europeo y la Comisión (que registraron nueve dictámenes motivados durante el mismo período) contabilizan de forma diferente los dictámenes motivados. La Comisión contabiliza un dictamen motivado relativo a más de una propuesta de la Comisión como un solo dictamen motivado con fines estadísticos, mientras que para determinar si se ha alcanzado el umbral para una tarjeta amarilla o naranja para una propuesta de la Comisión, este dictamen motivado se contabiliza como un dictamen motivado para cada una de las propuestas a las que se refiere. Por el contrario, el Parlamento Europeo cuenta tantos dictámenes motivados como propuestas en cuestión.

¹⁸ Todas las observaciones de los Parlamentos nacionales están disponibles en «Connect», la base de datos de documentos de los Parlamentos nacionales que mantiene el Parlamento Europeo, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁹ «Informe sobre la adecuación de la normativa de la Unión Europea y la subsidiariedad y la proporcionalidad – informe “Legislar mejor” correspondiente a los años 2017, 2018 y 2019» [2020/2262(INI)].

²⁰ Con respecto a la COSAC, véase la sección 5 más adelante.

- garantizando que el propio trabajo del Parlamento Europeo cumple plenamente estos principios, por ejemplo, llevando a cabo evaluaciones de impacto de sus propias modificaciones significativas o analizando el valor añadido de las propuestas del Parlamento Europeo para la nueva legislación, sobre la base del artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y el coste de la inacción a escala de la UE; y
- examinando los aspectos de subsidiariedad y proporcionalidad a la hora de elaborar las evaluaciones de impacto, centrándose en el valor añadido europeo.

En 2020, realizó cinco exámenes iniciales de evaluaciones de impacto de la Comisión, una evaluación de impacto, trece evaluaciones *ex post* de la implementación a escala europea, tres documentos de aplicación en acción, otras dos evaluaciones *ex post*, dos listas de verificación, dos informes sobre el coste de la no Europa, nueve evaluaciones del valor añadido europeo, cinco documentos sobre el valor añadido de las políticas vigentes en la UE, un análisis del valor añadido europeo y seis evaluaciones de la implementación. Además, puso en marcha una nueva serie de publicaciones sobre los Parlamentos nacionales y los asuntos europeos, con el fin de proporcionar una visión general de cómo están estructurados los Parlamentos nacionales, cómo tramitan y analizan la legislación de la UE y cómo participan en su desarrollo, y publicó los dos primeros informes de esta serie²¹.

2.3. El Consejo

En sus Conclusiones de 27 de febrero de 2020, sobre «la mejora de la legislación para garantizar la competitividad y un crecimiento sostenible e integrador»²², el Consejo de la Unión Europea («el Consejo») «subraya que, con objeto de aumentar su eficiencia, las medidas de toda nueva propuesta deben respetar siempre los derechos fundamentales y la igualdad ante la ley, *así como los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y seguridad jurídica*, y deben tener especialmente en cuenta las necesidades de las pequeñas y medianas empresas (pymes), incluidas las microempresas».

En cuanto al principio de *proporcionalidad*, destacó también «la importancia de las pymes, incluidas las microempresas, como motor fundamental de la innovación, la transición ecológica, la digitalización, el empleo, el crecimiento sostenible e integrador y la cohesión social en nuestras sociedades». Añadió que «es necesario determinar con más precisión los intereses y necesidades de las pymes, incluidas las microempresas, en todas las fases del proceso decisorio a escala de la UE, para garantizar que la legislación sea clara y previsible a un coste mínimo y guarde proporción con el tamaño de las empresas».

El 16 de noviembre de 2020, el Consejo adoptó conclusiones sobre «los espacios controlados de pruebas y las cláusulas de experimentación como herramientas de un marco normativo favorable a la innovación, resistente al paso del tiempo y que dé respuesta a los retos disruptivos en la era digital»²³, en las que señaló que siempre deben respetarse los principios de subsidiariedad y

²¹ <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/researchbypolicyarea.html>.

²² Documento del Consejo ST 6232/20, puntos 2 y 12, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6232-2020-INIT/es/pdf>.

²³ Documento del Consejo ST 13026/20, puntos 3 y 12, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/es/pdf>; y <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/16/regulatory-sandboxes-and-experimentation-clauses-as-tools-for-better-regulation-council-adopts-conclusions/>.

proporcionalidad, así como el principio de precaución, e hizo referencia a sus conclusiones anteriores, de mayo de 2016²⁴, sobre dichos principios.

Además de las obligaciones que le atribuye el Tratado, el Consejo mantiene informados a los Estados miembros de los dictámenes de los Parlamentos nacionales sobre las propuestas legislativas de la Comisión. En 2020, la Secretaría General del Consejo distribuyó a las delegaciones 99 dictámenes emitidos en el proceso del diálogo político. Recibió nueve dictámenes motivados en virtud del Protocolo n.º 2²⁵.

2.4. El Comité de las Regiones

El 8 de mayo de 2020, el Comité de las Regiones («el Comité») emitió una declaración sobre la respuesta a la crisis de la COVID-19²⁶, en la que pedía un mayor apoyo para las autoridades locales y regionales y una revisión colaborativa de las competencias en materia de salud, junto con el principio de subsidiariedad. Hizo hincapié en que, incluso durante la pandemia de COVID-19, las medidas de emergencia debían ser proporcionadas, temporales y estar sujetas al control democrático, y debían respetar el principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel.

El 2 de julio de 2020, el Comité definió sus prioridades para el período 2020-2025 en su Resolución sobre «Las prioridades del Comité Europeo de las Regiones para 2020-2025 — Acercar Europa a sus ciudadanos a través de sus pueblos, sus ciudades y sus regiones»²⁷, en la que expresó su determinación de seguir «mejorando la calidad de la legislación de la UE, anticipando mejor su impacto territorial y promoviendo el principio de subsidiariedad activa»²⁸. Subrayó, además, que «la pandemia está demostrando la importancia de aplicar correctamente el principio de subsidiariedad activa, así como el papel esencial de los entes locales y regionales, por un lado, y la necesidad de coordinación y apoyo a nivel europeo, por otro». Con la vista puesta en 2021, anunció que examinaría detalladamente las nuevas iniciativas políticas de la UE para garantizar que incorporen la dimensión territorial y cumplan el requisito de valor añadido de la UE, en consonancia con las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente» y las «Directrices para la mejora de la legislación».

El 12 de octubre de 2020, el Comité publicó su primera edición del Barómetro Regional y Local Anual de la UE²⁹, que se centra fundamentalmente en el impacto de la pandemia de COVID-19. El informe demuestra que las autoridades locales y regionales de la UE han estado en la primera línea de lucha contra la crisis sanitaria y también desempeñan un papel clave en una recuperación económica satisfactoria. En sus principales conclusiones, solicita una mayor

²⁴ Documento del Consejo ST 9580/16, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9580-2016-INIT/es/pdf>.

²⁵ El Consejo contabiliza los dictámenes motivados de la misma manera que la Comisión, mientras que el Parlamento Europeo los contabiliza de forma diferente. Véase la nota a pie de página n.º 17 para una explicación completa.

²⁶ [Declaración del Comité Europeo de las Regiones sobre las autoridades locales y regionales como agentes de la respuesta europea a la crisis de la COVID-19](#) (documento en inglés).

²⁷ [Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre «Las prioridades del Comité Europeo de las Regiones para 2020-2025 — Acercar Europa a sus ciudadanos a través de sus pueblos, sus ciudades y sus regiones»](#).

²⁸ Para más información sobre la «subsidiariedad activa», véanse las páginas 7 a 9 del informe del Grupo Operativo, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es.pdf; para más información sobre el Grupo Operativo, véase la nota a pie de página n.º 3.

²⁹ [Barómetro Regional y Local Anual de la UE \(europa.eu\)](#).

participación de las autoridades locales y regionales en la gobernanza de la UE y en los planes nacionales de recuperación, recomienda que el Semestre Europeo —por el que se rige la gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— incorpore un código de conducta para la participación de las autoridades regionales y locales, con arreglo a la subsidiariedad activa. El informe también pide que las regiones y ciudades participen estrechamente en la elaboración de los planes nacionales, con el fin de garantizar su complementariedad con las estrategias de recuperación locales y regionales. Por último, como aplicación práctica del principio de subsidiariedad activa, sugiere que el Comité y la Comisión organicen un Foro de Recuperación y Resiliencia anual para asegurarse de que el plan de recuperación funcione para las ciudades y las regiones.

El 2 de julio de 2020, el Comité adoptó una Resolución sobre el programa de trabajo de la Comisión para 2021³⁰. Alentó a la Comisión a seguir cooperando para promocionar el concepto de «subsidiariedad activa», sobre todo a través de la Red de centros regionales para evaluar la aplicación de las políticas de la UE (RegHub) del Comité, y apoyando a este en el desarrollo de la RegHub 2.0 para proporcionar retroalimentación basada en la experiencia de los usuarios sobre la aplicación de políticas de la UE a nivel local y regional. En octubre de 2020, el Comité aprobó la continuación de este proyecto y dio la bienvenida a nuevos miembros a la red³¹. La nueva Plataforma «Preparados para el futuro»³² de la Comisión incorpora directamente RegHub en su estructura como red de expertos, mientras que el propio Comité está representado por tres de sus miembros en el grupo de gobernanza de la plataforma. Esto amplía considerablemente el papel del Comité y garantiza mejor la aplicación del principio de subsidiariedad activa a lo largo de todo el ciclo legislativo³³.

El Comité evaluó el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las ocho propuestas legislativas sobre las que emitió dictámenes en 2020³⁴. Estos dictámenes contenían una evaluación directa del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y la proporcionalidad o bien recomendaciones concretas para mejorar el cumplimiento.

En 2020, el Comité implementó su programa de trabajo sobre subsidiariedad como medida práctica para supervisar el principio de subsidiariedad anualmente. El Grupo Director sobre la Subsidiariedad, presidido por el expresidente del Comité, Karl-Heinz Lambertz, señaló cinco iniciativas prioritarias para el programa de trabajo de 2020 sobre subsidiariedad: los servicios digitales, el Pacto Verde Europeo, la protección del medio ambiente, la Europa social y un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

El Comité aprobó una Resolución titulada «El Pacto Verde en colaboración con los entes locales y regionales»³⁵, en la que insta a «[o]btener resultados tangibles sobre el terreno utilizando la gobernanza multinivel y la subsidiariedad activa». Asimismo, emitió un dictamen³⁶ sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática

³⁰ DO C 324 de 1.10.2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XR2622&qid=1610962068519>.

³¹ La lista de los 46 miembros está disponible en: <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/new-reghub-2-0-members.pdf> (documento en inglés).

³² Para más información sobre esta plataforma, véase la sección 2.1 anterior.

³³ https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub_evaluation_report.pdf (documento en inglés).

³⁴ Artículo 55, apartado 2, del Reglamento interno (DO L 65 de 5.3.2014, p. 41), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:065:0041:0064:ES:PDF>.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019XR4351> (DO C 79 de 10.3.2020).

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020AR1361> (DO C 324 de 1.10.2020).

(«Ley Europea del Clima»)³⁷, en el que destaca la importancia de que «todas las medidas de la UE se adhieran al principio de “no perjudicar” y, de conformidad con el principio de subsidiariedad activa, respete plenamente todos los niveles de gobierno como asociados en el proceso europeo de adopción de decisiones, y no como partes interesadas». También emitió un dictamen sobre el Pacto Europeo por el Clima³⁸, en el que lo consideraba una excelente oportunidad para aplicar el principio de subsidiariedad activa, ya que los objetivos del Pacto coinciden en gran medida con el objetivo principal del enfoque de la subsidiariedad activa: desarrollar un método de trabajo inclusivo y constructivo que aproveche plenamente el potencial del marco democrático y de gobernanza multinivel de la Unión.

En 2020, se presentaron dieciocho contribuciones sobre subsidiariedad y proporcionalidad en la REGPEX, la subred de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad³⁹ abierta a los Parlamentos y gobiernos de las regiones con competencias legislativas para promover su participación en la fase temprana del proceso legislativo (control de subsidiariedad). Los datos de estas contribuciones y los enlaces a las propuestas de la Comisión a las que hacen referencia pueden consultarse en el sitio web de la REGPEX⁴⁰.

2.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En 2020, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea («el Tribunal») no tenía que pronunciarse sobre supuestas violaciones de principio de **subsidiariedad**⁴¹.

En varios asuntos en los que se invocó el principio de **proporcionalidad** para impugnar la legislación de la UE, el Tribunal recordó que se debe permitir una amplia facultad de apreciación al legislador de la Unión en ámbitos en los que su acción implique decisiones políticas, económicas y sociales en las que proceda llevar a cabo evaluaciones complejas. Solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que se pretende conseguir puede afectar a la legalidad de tal medida⁴².

Por tanto, el Tribunal defendió la validez de la Directiva (UE) 2018/957 que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores⁴³ teniendo en cuenta el principio de

³⁷ COM(2020) 80 final.

³⁸ <https://cor.europa.eu/ES/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opid=CDR-1360-2020>.

³⁹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>. En abril de 2007 se creó la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad para facilitar el intercambio de información entre las autoridades locales y regionales y a nivel de la Unión en relación con diversos documentos y propuestas legislativas y políticas de la Comisión. La Red sirve como un punto de acceso que permite a todos sus socios no solo obtener información, sino también expresar sus opiniones. A finales de 2020, contaba con 150 miembros, mientras que la REGPEX tenía 76 miembros.

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

⁴¹ El Tribunal rechazó este argumento en términos generales en su sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia, C-644/18, EU:C:2020:895, apartado 153.

⁴² Por ejemplo, sentencia de 17 de septiembre de 2020, Rosneft e.a/Consejo, C-732/18 P, EU:C:2020:727, apartado 91.

⁴³ Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 173 de 9.7.2018, p. 16). En 2016, los Parlamentos nacionales enviaron catorce dictámenes motivados sobre la propuesta de la Comisión, activando así el procedimiento de «tarjeta amarilla» (véase el informe anual 2016 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad).

proporcionalidad al desestimar el recurso de casación interpuesto por dos Estados miembros⁴⁴. Recordó que el principio de proporcionalidad requiere que las medidas que recoge la legislación de la UE sean adecuadas para la consecución de sus objetivos legítimos y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlos⁴⁵.

En referencia a la facultad de apreciación que debe permitirse al legislador de la Unión en la regulación del desplazamiento de trabajadores para la prestación de servicios, el Tribunal consideró que el criterio que debe aplicarse no debe basarse en si la medida adoptada en un ámbito de este tipo era la única o la mejor posible, pues solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que se pretende conseguir puede afectar a la legalidad de tal medida⁴⁶.

El Tribunal consideró que la amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de la disposición que es objeto de impugnación, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base. Aunque exista una amplia facultad de apreciación, el legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos y a examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores.

Los proyectos de actos legislativos deben tener en cuenta la necesidad de que cualquier carga que recaiga sobre los agentes económicos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar⁴⁷. El Tribunal consideró que los dos Estados miembros que impugnaron la legalidad no pudieron demostrar que las modificaciones efectuadas por la Directiva (UE) 2018/597 fueran más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos, esto es, salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas y ofrecer una mayor protección a los trabajadores desplazados.

El Tribunal no solo tuvo en cuenta el contexto jurídico en el que se adoptó la Directiva impugnada, sino que también señaló que el legislador de la Unión no había incurrido en un error manifiesto, ya que había tenido en cuenta todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que la Directiva pretendió regular⁴⁸.

3. APLICACIÓN DEL MECANISMO DE CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD POR LOS PARLAMENTOS NACIONALES

La Comisión recibió **nueve dictámenes motivados** de los Parlamentos nacionales en 2020⁴⁹. Este número supera al de 2019, año en el que, por primera vez desde que se introdujo el

⁴⁴ Sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1000; y sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1001.

⁴⁵ Sentencia en el asunto C-620/18, apartado 137; sentencia en el asunto C-626/18, apartado 94.

⁴⁶ Sentencia en el asunto C-620/18, apartado 112; sentencia en el asunto C-626/18, apartado 95.

⁴⁷ Sentencia en el asunto C-620/18, apartados 114-115; sentencia en el asunto C-626/18, apartados 97-98.

⁴⁸ Sentencia en el asunto C-620/18, apartados 137-151; sentencia en el asunto C-626/18, apartados 124-139.

⁴⁹ Este número se refiere al número total de dictámenes recibidos de los Parlamentos en virtud del Protocolo n.º 2 de los Tratados. Un dictamen motivado relativo a más de una propuesta de la Comisión se contabiliza como un solo dictamen motivado con fines estadísticos, mientras que para determinar si se ha alcanzado el umbral para una tarjeta amarilla o naranja en una propuesta de la Comisión, este dictamen motivado se contabiliza como un dictamen motivado para cada una de las propuestas a las que se refiere. Por el contrario, el Parlamento Europeo cuenta tantos dictámenes motivados como propuestas en cuestión, de ahí el mayor número de dictámenes

mecanismo de control de subsidiariedad, no se recibió ningún dictamen motivado. También es inferior al de años anteriores, tanto en cifras absolutas⁵⁰ como en proporción al número total de dictámenes enviados por los Parlamentos nacionales⁵¹ o al número total de dictámenes sobre propuestas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de subsidiariedad⁵² (véase también el cuadro de «Tipos de dictámenes» en la sección 4).

De los nueve dictámenes motivados recibidos en 2020, tres de ellos —procedentes del *Bundesrat* austriaco, del *Sénat* francés y del *Eerste Kamer* neerlandés— aludían a la propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («**Ley del Clima Europea**»), adoptada por la Comisión el 4 de marzo de 2020⁵³.

Los objetivos de esta propuesta eran: i) consagrar el objetivo de neutralidad climática de 2050 establecido en el Pacto Verde Europeo en la legislación; ii) establecer un camino a largo plazo; iii) dar previsibilidad a los inversores; y iv) garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Contenía medidas para evaluar periódicamente los avances y adaptar las medidas en consecuencia y abordaba la trayectoria para alcanzar el objetivo de 2050, en particular mediante el establecimiento de un objetivo intermedio para 2030 que se establecería sobre la base de una evaluación de impacto exhaustiva.

La Comisión recibió nueve dictámenes de siete Cámaras⁵⁴ sobre esta propuesta inicial, entre ellos tres dictámenes motivados, y posteriormente tres dictámenes de otras tres Cámaras⁵⁵ sobre la propuesta modificada⁵⁶ que se presentó en septiembre para establecer como objetivo climático de la Unión para 2030 la reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos el 55 % en comparación con 1990. Otra Cámara⁵⁷ respondió a la consulta pública puesta en marcha por la Comisión de marzo a junio sobre el nivel de ambición del objetivo de 2030.

Las tres cámaras que enviaron dictámenes motivados rechazaron el uso propuesto de actos delegados para establecer la trayectoria entre el objetivo de 2030 para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el objetivo de neutralidad climática de 2050. Además, el *Eerste Kamer* opinaba que el uso del artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el procedimiento legislativo ordinario) en lugar del artículo 192, apartado 2 (unanimidad) no era proporcional a la importancia y el alcance de la propuesta.

motivados (13) en 2020 al que hace referencia la sección 2.2. Véase el anexo 1 para consultar la lista de documentos de la Comisión sobre los que la Comisión recibió dictámenes motivados.

⁵⁰ 2018: 37 dictámenes motivados; 2017: 52 dictámenes motivados; 2016: 65 dictámenes motivados.

⁵¹ 2020: 3,5 % (9/255); 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁵² 2020: 9,1 % (9/99); 2018: 10,5 % (37/351); 2017: 16 % (52/325); 2016: 17,6 % (65/370).

⁵³ COM(2020) 80 final. Estos dictámenes se recibieron formalmente una vez expirado el plazo de ocho semanas establecido en el Protocolo n.º 2 de los Tratados, el 15 de mayo (el del *Bundesrat* y el del *Sénat*) y el 26 de mayo (el del *Eerste Kamer*). El plazo había expirado el 5 de mayo, pero la Comisión los tramitó como «dictámenes motivados» dadas las dificultades prácticas a las que se enfrentaron los Parlamentos nacionales debido a la crisis de la COVID-19. En cuanto al compromiso de la Comisión por lo que respecta al plazo, véase también la sección 2.1, subsección «Mecanismo de control de subsidiariedad».

⁵⁴ Del *Bundesrat* austriaco (un dictamen motivado y un dictamen), del *Eerste Kamer* neerlandés (un dictamen motivado y un dictamen), del *Sénat* francés, del *Senat* polaco, del *Senát* checo, del *Senat* rumano y del *Národná rada* eslovaco.

⁵⁵ De las *Cortes Generales* españolas, de la *Assemblée nationale* francesa y de la *Assembleia da República* portuguesa.

⁵⁶ COM(2020) 563 final.

⁵⁷ Del *Folketing* danés. Estaba a favor de un objetivo de reducción de «al menos un 55 %» para 2030, es decir, del nivel establecido en la propuesta modificada.

Aunque en términos generales apoyaban los objetivos de la propuesta, la mayoría de los dictámenes enviados en el marco del diálogo político compartían las inquietudes expresadas en los dictámenes motivados acerca del uso de actos delegados para establecer la trayectoria entre los objetivos de 2030 y 2050. Algunas Cámaras también solicitaron que se tuvieran en cuenta la combinación energética y el potencial de ajuste de cada Estado miembro⁵⁸ o que se dejaran en manos de los Estados miembros el calendario y la manera de alcanzar los objetivos de 2050⁵⁹. Otras instaron a que el camino se basara en la consecución de objetivos relacionados con el uso de energías renovables, más que con la energía nuclear⁶⁰, o a que se estableciera otro objetivo intermedio para 2040⁶¹. Otra petición⁶² era que se adaptara el apoyo financiero de la UE a la capacidad financiera de cada Estado miembro.

En sus respuestas, la Comisión explicó que utilizaría la trayectoria como herramienta para evaluar los avances hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática y para evaluar la eficacia de las políticas vigentes. Los puntos iniciales y finales de esta trayectoria, así como los criterios tenidos en cuenta para establecerla, debían determinarlos los colegisladores, de manera que la delegación no introdujo ningún «elemento esencial» en el sentido del artículo 290 del TFUE. La Comisión también indicó que la base jurídica correcta era el artículo 192, apartado 1, del TFUE, habida cuenta de los objetivos de la propuesta. Reiteró que, para el procedimiento legislativo, la base jurídica del artículo 192, apartado 2, del TFUE es una excepción a la norma del artículo 192, apartado 1, del TFUE y, por consiguiente, debe interpretarse de forma restringida y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal.

La Comisión también aclaró que el desarrollo de un sector de la energía basado en gran medida en las fuentes de energía renovables constituía una parte importante del Pacto Verde Europeo, pero que la propuesta respetaba plenamente los derechos de los Estados miembros de determinar su propia combinación energética, ya que no establecía un camino específico para alcanzar el objetivo de la neutralidad climática. Hizo hincapié en el firme apoyo que recibirían los objetivos climáticos de la UE a través del futuro presupuesto a largo plazo de la Unión, impulsado temporalmente por el nuevo Instrumento Europeo de Recuperación, «NextGenerationEU». Asimismo, destacó que el Mecanismo para una Transición Justa proporcionaría apoyo específico para las regiones y sectores más afectados por la transición a la economía verde, de manera que la transición se produciría de forma equitativa e inclusiva, sin dejar a nadie al margen.

Otros dos dictámenes motivados, del *Folketing* danés y el *Riksdag* sueco, estaban relacionados con la propuesta de Directiva sobre unos **salarios mínimos** adecuados en la Unión Europea, adoptada el 28 de octubre de 2020 por la Comisión⁶³. Tanto el *Folketing* como el *Riksdag* consideraron que la propuesta sobrepasaba las competencias de la UE en este ámbito y que las medidas para la fijación de los salarios se regulan mejor a escala nacional. En su opinión, el objetivo de la propuesta, a saber, garantizar que los trabajadores tengan acceso a unos salarios mínimos que les proporcionen un nivel de vida digno independientemente del lugar de la Unión

⁵⁸ El *Senat* polaco.

⁵⁹ El *Národná rada* eslovaco.

⁶⁰ El *Bundesrat* austriaco.

⁶¹ La *Assemblée nationale* francesa.

⁶² El *Senat* rumano.

⁶³ COM (2020) 682 final. En enero de 2021, la Comisión recibió un tercer dictamen motivado sobre esta propuesta de la *Kamra tad-Deputati* maltesa. En 2020, dos Parlamentos regionales también plantearon preocupaciones en relación con la subsidiariedad, concretamente los de Baviera (Alemania) y Alta Austria (Austria). Para más información sobre la evaluación de impacto de esta propuesta, véase la sección 2.1 anterior.

en el que trabajen, podía alcanzarse de forma satisfactoria a escala nacional. El *Folketing* consideró que la propuesta no respetaba la libertad contractual de los interlocutores sociales, además de que se conseguían mejores resultados en términos de salarios superiores o de un menor número de trabajadores con salarios bajos cuando las autoridades nacionales no participaban en la determinación de los criterios para los convenios colectivos y en su cumplimiento. El *Riksdag* opinaba que no existía una dimensión transfronteriza clara, ya que las condiciones y los sistemas de fijación de salarios diferían considerablemente de unos países a otros y que la intervención de la UE en este ámbito no aportaba valor añadido.

El *Senát* checo no envió un dictamen motivado, pero sí que compartía las mismas preocupaciones que el *Folketing* y el *Riksdag* en cuanto a las competencias de la UE y puso en duda la proporcionalidad de la propuesta, considerando que una recomendación del Consejo sería más adecuada que una Directiva.

La Comisión respondió que el objetivo de la propuesta era promover la negociación colectiva de los salarios en todos los Estados miembros, sin poner en duda las características específicas de las tradiciones y los sistemas nacionales. Respetó plenamente las competencias nacionales y la autonomía de los interlocutores sociales, sin pretender armonizar el nivel de los salarios mínimos en toda la Unión ni establecer un mecanismo uniforme para la fijación de salarios mínimos en todos los Estados miembros. Por lo tanto, respetó las limitaciones establecidas en su base jurídica, el artículo 153 del TFUE. La Comisión también explicó que una Directiva era más eficaz que una recomendación, dado que aportaba seguridad en cuanto a la naturaleza vinculante de los requisitos que debían aplicar los Estados miembros a la vez que les dejaba margen para decidir las formas y los métodos de implementación, en particular, confiando esta implementación a los interlocutores sociales, previa solicitud conjunta de estos.

Los **otros cuatro dictámenes motivados** hacían referencia a la propuesta modificada de Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, adoptada por la Comisión el 28 de mayo de 2020, (dictamen motivado enviado por el *Riksdag* sueco), a la propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa, adoptada por la Comisión el 14 de enero de 2020 (dictamen motivado enviado por la *Poslanecká sněmovna* checa), a la propuesta modificada de Reglamento relativo a la puesta en práctica del Cielo Único Europeo (texto refundido), adoptada por la Comisión el 22 de septiembre de 2020 (dictamen motivado enviado por la *Kamra tad-Deputati* maltesa) y al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo adoptado por la Comisión el 23 de septiembre de 2020 (dictamen motivado enviado por la *Országgyűlés* húngara).

Por lo que respecta a los **recursos propios**⁶⁴, el *Riksdag* consideró que, si bien las medidas económicas adoptadas por la Unión Europea en respuesta a la crisis de la COVID-19 debían ser temporales, específicas y proporcionadas, la propuesta de la Comisión conllevaba préstamos significativos de los mercados para incrementar los programas de la Unión y no dejaba claro si estos fondos se utilizarían fundamentalmente para mitigar el impacto de la crisis de la COVID-19. Por tanto, el *Riksdag* opinaba que las medidas eran demasiado amplias para alcanzar los objetivos de la propuesta y que la Comisión no había justificado de forma clara por qué debía recurrirse a este tipo de préstamos a escala de la UE en vez de a escala nacional.

⁶⁴ COM (2020) 445 final. Para un resumen del plan de recuperación «NextGenerationEU» y los dictámenes que desencadenó, véase la sección 4 más adelante.

La Comisión respondió que el plan de recuperación «NextGenerationEU» era un instrumento de emergencia puntual establecido para un período de tiempo determinado y que se utilizaría exclusivamente para la respuesta a la crisis y las medidas de recuperación. Además, dada la naturaleza de la crisis, procede utilizar el artículo 122 del TFUE, que brinda la posibilidad de utilizar medidas que se adecuen a la situación económica y se decidan con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros. Los Estados miembros a nivel individual no alcanzan lo suficiente los objetivos que persigue el plan de recuperación de la Comisión debido a la escala de las medidas necesarias. La Comisión añadió que gran parte del apoyo extraordinario tuvo que proporcionarse mediante subvenciones a los Estados miembros, ya que los préstamos por sí solos no permitían que los países altamente endeudados implementaran las reformas y realizaran las inversiones absolutamente necesarias para garantizar una recuperación rápida y una economía más resiliente en toda la UE.

En cuanto al **Fondo de Transición Justa**⁶⁵, la *Poslanecká sněmovna* consideró que exigir a los Estados miembros que elaboraran planes de transformación justa territoriales y exhaustivos, que detallaran el apoyo previsto para las grandes empresas, formaba parte de la microgestión e interfería con sus competencias en la gestión compartida. Además, no se definieron claramente los criterios para justificar las inversiones, como la protección de «un número significativo de puestos de trabajo» o «una reducción importante de las emisiones de gases de efecto invernadero».

La Comisión respondió que exigir a los Estados miembros que proporcionen información detallada de los planes que le permitiera verificar si se cumplían las condiciones aplicables para poder recibir subvenciones no es ninguna novedad, dado que ya ha formado parte de otros marcos de programación anteriores y respeta el principio de subsidiariedad. Los Estados miembros podían decidir fomentar inversiones productivas en empresas distintas de las pequeñas y medianas empresas siempre que las inversiones propuestas cumplieran ciertas condiciones, en particular, la creación de empleo. El cumplimiento de los requisitos para reducir considerablemente las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger un número significativo de puestos de trabajo debía evaluarse caso por caso, dado el elevado número de valores de referencia aplicables en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y la necesidad de tener en cuenta la situación específica del mercado laboral a escala regional y la importancia relativa del sector en cuestión.

Por lo que respecta al **Cielo Único Europeo**⁶⁶, la *Kamra tad-Deputati* se mostró en desacuerdo con la ampliación del ámbito de responsabilidad de la Comisión y la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA). Además de señalar que los servicios de tráfico aéreo en el aeropuerto de Malta estaban controlados íntegramente por el Gobierno, consideró que efectuar cambios estructurales tales como permitir que la AESA, en calidad de organismo de evaluación del rendimiento, imponga medidas correctivas, como delegar esos servicios en otro proveedor, iría en contra de las políticas nacionales de defensa y seguridad⁶⁷. En su opinión, para acelerar la implementación del Cielo Único Europeo debían elegirse otros instrumentos menos intrusivos, que respetaran las características territoriales de cada Estado miembro.

En su respuesta, la Comisión hizo hincapié en que el tráfico aéreo europeo funciona como una red. Como consecuencia de ello, los objetivos del Cielo Único Europeo solo pueden lograrse

⁶⁵ COM (2020) 22 final.

⁶⁶ COM (2020) 579 final.

⁶⁷ En Malta solo hay un aeropuerto.

mediante acciones a escala de la UE, que regulen la posición, conducta y cooperación de diversas partes interesadas en todos los Estados miembros, incluidos los usuarios del espacio aéreo europeo, los proveedores de servicios de navegación aérea y los aeropuertos. Aclaró que la prestación exclusiva de servicios de tráfico aéreo por designación de un Estado miembro ya conlleva, de acuerdo con el sistema de evaluación del rendimiento actual, una regulación del rendimiento en términos económicos, medioambientales y de seguridad de los proveedores designados. A tal fin, un órgano consultivo brinda apoyo a la Comisión, y las tareas que se propone que se asignen a la EASA no implican facultad de apreciación política. La Comisión también señaló que, con el fin de garantizar que los planes y objetivos en materia de rendimiento fueran efectivamente vinculantes, el organismo de evaluación del rendimiento tenía que estar facultado para imponer medidas correctivas cuando los planes no se implementaran o los objetivos no se alcanzaran.

Por lo que respecta al **Pacto sobre migración y asilo**⁶⁸, la *Országgyűlés*⁶⁹ cuestionó la base jurídica de cuatro de las propuestas⁷⁰ y del mecanismo de vigilancia de los derechos humanos contemplado en la quinta⁷¹. Advirtió de que, si se aprobaban las propuestas, estas impondrían obligaciones a los Estados miembros sin tener lo suficientemente en cuenta las características nacionales específicas y las competencias de toma de decisiones. La *Országgyűlés* puso en duda la necesidad de estas obligaciones en términos generales y temía que las disposiciones propuestas impidieran la puesta en práctica de los procedimientos fronterizos nacionales que contribuyen a la gestión de la migración, como las zonas de tránsito. También cuestionó la proporcionalidad del paquete, ya que impondría obligaciones desproporcionadas a los Estados miembros y modificaría radicalmente el sistema de asilo de la UE.

En su respuesta, la Comisión justificó la base jurídica de sus propuestas. Explicó que era necesario que la UE actuara para impedir que una carga desproporcionada de presión migratoria recayera en un Estado miembro individual y que la propuesta sobre gestión de la migración y el asilo era muy flexible, ya que los Estados miembros podían elegir cómo contribuir. Destacó que el mecanismo de control propuesto no era un mecanismo de reclamación, sino un mecanismo de control incorporado diseñado para apoyar a las autoridades nacionales. Los Estados miembros podían optar por confiar la vigilancia a organismos de control independientes ya existentes. También subrayó que el marco jurídico vigente limitaba el uso del procedimiento fronterizo de la UE a una serie de casos bien definidos. Por lo tanto, este procedimiento no podía considerarse como el procedimiento general de asilo en un Estado miembro.

4. DIÁLOGO POLÍTICO CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Observaciones generales

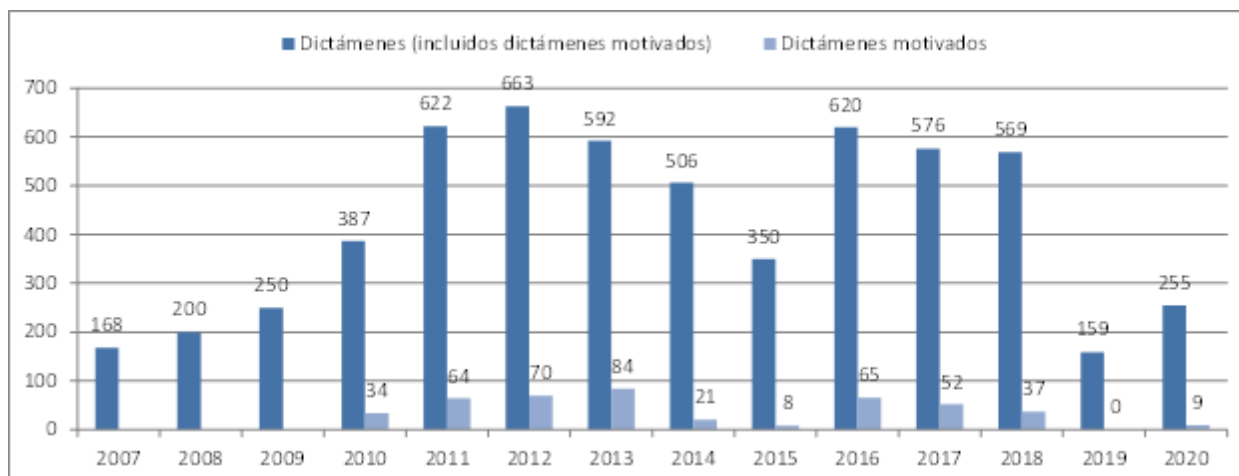
En 2020, los Parlamentos nacionales enviaron 255 dictámenes a la Comisión. Este número supera el de 2019 (159), pero es inferior al de años anteriores (576 en 2017 y 569 en 2018).

⁶⁸ COM(2020) 610, 611, 612, 613 y 614 final.

⁶⁹ La Comisión recibió otros dos dictámenes motivados sobre estas propuestas en enero de 2021, del *Senato della Repubblica* italiano y del *Národná rada* eslovaco.

⁷⁰ COM(2020) 610, 611, 613 y 614 final.

⁷¹ COM(2020) 612 final.



De estos 255 dictámenes, 99 (39 %) de ellos, entre los que se encuentran 9 dictámenes motivados (3 %), hacían referencia a propuestas legislativas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de subsidiariedad⁷². Los 156 dictámenes (61 %) restantes se referían a iniciativas no legislativas, como comunicaciones, o eran dictámenes de iniciativa no relacionados directamente con una iniciativa de la Comisión. Esta cifra se encuentra en el punto medio entre la de 2019, año en que la mayoría de los dictámenes no se referían a propuestas legislativas, y el de años anteriores, en los que la mayor parte de los dictámenes hacían referencia a iniciativas sujetas al control de subsidiariedad⁷³.

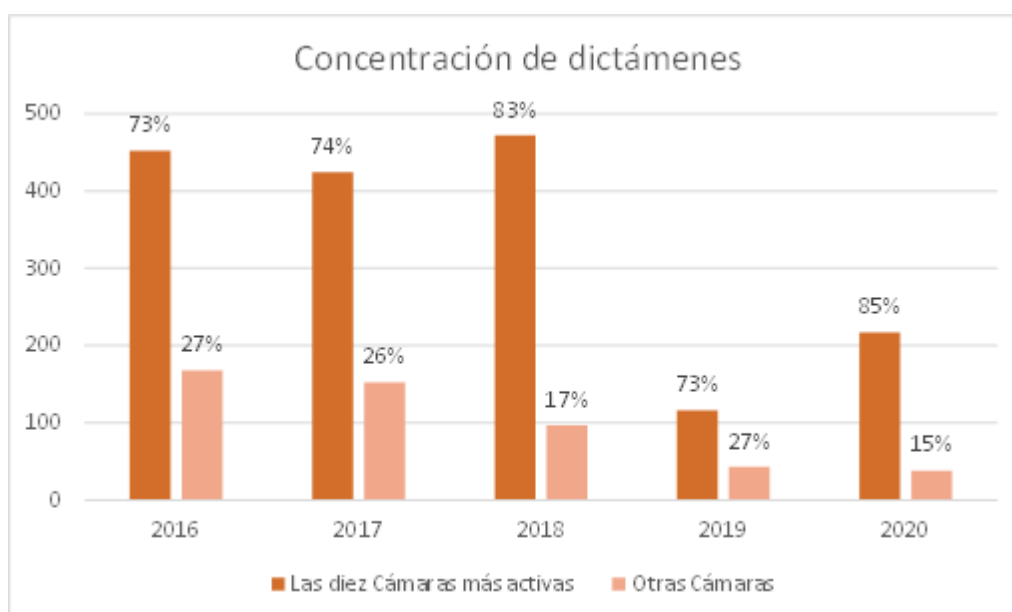
⁷² Para una presentación sobre el mecanismo de control de subsidiariedad y el diálogo político, véase: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_es.

⁷³ 2018: el 62 % de los dictámenes se referían a iniciativas sujetas al control de subsidiariedad y el 38 % a otras iniciativas; 2017: el 56 % de los dictámenes se referían a iniciativas sujetas al control de subsidiariedad y el

Participación y alcance

Al igual que en años anteriores, el número de dictámenes enviados a la Comisión varió significativamente de unos Parlamentos nacionales a otros. Las 10 Cámaras más activas emitieron 217 dictámenes. Esto representa el 85 % de total, la mayor concentración de los últimos años (2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %). Por el contrario, doce Cámaras⁷⁴ (diecisiete en 2019, diez en 2018) no emitieron ningún dictamen.

Los diez Parlamentos o Cámaras nacionales que enviaron el mayor número de dictámenes en 2020 fueron la *Assembleia da República* portuguesa (cuarenta dictámenes), las *Cortes Generales* españolas (veintiocho dictámenes), el *Senat* rumano (veintiocho dictámenes), el *Senát* checo (veintidós dictámenes), la *Camera Deputaților* rumana (veintidós dictámenes), el *Bundesrat* alemán (veintiún dictámenes), el *Sénat* francés (diecinueve dictámenes), la *Poslanecká sněmovna* checa (diecisiete dictámenes), la *Camera dei Deputati* italiana (diez dictámenes), y el *Riksdag* sueco (diez dictámenes), que también se encontraban entre las Cámaras más activas en años anteriores. El anexo 2 detalla el número de dictámenes enviados por cada Cámara.



Principales temas de los dictámenes en el diálogo político

En 2020, la respuesta de la UE a la crisis de la COVID-19 atrajo la mayor parte de la atención de los Parlamentos nacionales y desencadenó 66 dictámenes, el 26 % del total de dictámenes recibidos. 44 de ellos hacían referencia directamente al plan de recuperación «NextGenerationEU» o a parte de él, en particular a las propuestas revisadas para el marco financiero plurianual para 2021-2027 y para la Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios. Otros once dictámenes hacían referencia a iniciativas emprendidas durante la etapa temprana de la crisis, antes de la adopción de «NextGenerationEU», siete tenían que ver con

44 % a otras iniciativas; 2016: el 60 % de los dictámenes se referían a iniciativas sujetas al control de subsidiariedad y el 40 % a otras iniciativas. Véase también el cuadro «Tipos de dictámenes» en la sección 3.

⁷⁴ La *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers* belga, la *Narodno Sabranie* búlgara, la *Vouli ton Antiprosopon* chipriota, la *Riigikogu* estonia, la *Eduskunta* finlandesa, las Cámaras del *Oireachtas* (*Dáil* y *Seanad Éireann*) irlandesa, la *Saeima* letona, la *Chambre des Députés* luxemburguesa, la *Tweede Kamer* neerlandesa y el *Državni svet* y el *Državni zbor* eslovenos.

iniciativas posteriores y cuatro eran dictámenes de iniciativa de los Parlamentos nacionales sobre aspectos específicos de la crisis.

La propuesta individual de la Comisión que generó el mayor número de dictámenes fue la propuesta para una Ley del Clima Europea. Desencadenó doce dictámenes, entre ellos tres dictámenes motivados (a este respecto, véase la sección 3 anterior).

Otras cuestiones que atrajeron gran atención por parte de los Parlamentos nacionales fueron la inteligencia artificial, la Conferencia sobre el Futuro de Europa y el Pacto Verde Europeo.

El anexo 3 enumera las distintas iniciativas individuales de la Comisión que desencadenaron al menos cinco dictámenes.

- *Respuesta a la crisis de la COVID-19*

La Comisión recibió once dictámenes de seis Cámaras parlamentarias⁷⁵ sobre iniciativas emprendidas durante la etapa temprana de la pandemia, hasta mediados de mayo de 2020⁷⁶. En términos generales, estos dictámenes apoyaban las iniciativas propuestas. Algunas Cámaras sugerían modernizar la infraestructura del sistema sanitario en los Estados miembros, recurrir a préstamos a escala de la Unión en vez de a escala nacional o poner en marcha un potente programa de inversión en la región de los Balcanes Occidentales. En sus respuestas, la Comisión acogió con satisfacción estas sugerencias e indicó que las acciones posteriores incorporarían la mayoría de ellas.

El 27 de mayo, la Comisión presentó un importante plan de recuperación para reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia en la UE y sobre un camino de recuperación sostenible y resiliente basado en aprovechar todo el potencial de su presupuesto. El plan se basa en un nuevo instrumento, «NextGenerationEU», completado por una revisión específica del marco financiero plurianual para 2021-2027 y una modificación de la Decisión sobre el sistema de recursos propios, que permitirán que la UE recaude 750 000 millones EUR en los mercados financieros. El paquete completo comprende dos comunicaciones políticas, tituladas: «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación» y «El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa»⁷⁷, la adaptación del programa de trabajo anual de la Comisión para 2020⁷⁸, adoptada el 27 de mayo, y veintiún propuestas legislativas⁷⁹, adoptadas los días siguientes.

La Comisión recibió 44 dictámenes de 13 Cámaras⁸⁰ sobre diversas partes del paquete. La mayoría de estos dictámenes apoyaban las iniciativas de la Comisión. Había dos excepciones: el

⁷⁵ Cinco dictámenes del *Senat* rumano, tres de la *Assembleia da República* portuguesa y uno de las *Cortes Generales* españolas, la *Camera dei Deputati* italiana y la *Camera Deputaților* rumana, respectivamente.

⁷⁶ Comunicaciones tituladas «Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19» [COM(2020) 112] y «Utilizar cada euro disponible de todas las formas posibles para proteger las vidas y los medios de subsistencia» [COM(2020) 143]; Comunicación conjunta sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19 [JOIN(2020) 11], Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de los marcos contable y prudencial para facilitar los préstamos bancarios en la UE [COM(2020) 169] y cinco propuestas legislativas [COM(2020) 139, 163, 175, 186 y 219].

⁷⁷ COM(2020) 456 final y 442 final, respectivamente.

⁷⁸ COM(2020) 440 final, que adapta el programa inicial COM(2020) 37 final.

⁷⁹ COM(2020) 220, 223, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 441, 443, 444, 445, 446, 447, 450, 451, 452, 453, 459, 460 y 461 final.

⁸⁰ Diecisiete dictámenes de la *Assembleia da República* portuguesa; once de las *Cortes Generales* españolas; tres del *Senat* rumano; dos del *Bundesrat* alemán y de la *Poslanecká sněmovna* checa y del *Senát* checo,

dictamen motivado sobre la propuesta modificada de Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y un dictamen sobre la propuesta de un nuevo Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁸¹. Algunos Parlamentos nacionales sugirieron: i) ampliar el plazo del compromiso presupuestario para el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia al período completo de programación de siete años; ii) revisar la asignación de fondos entre los Estados miembros para que refleje el impacto real de la pandemia en sus economías y sociedades; iii) crear nuevos recursos adicionales que abarquen íntegramente el desembolso de «NextGenerationEU»; y iv) aumentar los fondos asignados a la cohesión, la agricultura, la migración y la gestión de las fronteras o a la seguridad y la defensa. Varios Parlamentos nacionales también apoyaron claramente que el acceso a la financiación dependa de la adherencia a los principios del Estado de Derecho.

En sus respuestas, la Comisión hizo referencia al acuerdo al que llegó el Consejo Europeo el 21 de julio sobre el marco financiero plurianual para 2021-2027 y el paquete de recuperación. Destacó la importancia de repartir rápidamente la ayuda para la recuperación y explicó que, aunque los compromisos de concesión de subvenciones y préstamos debían asumirse hasta el final de 2023, los pagos podían continuar hasta el final de 2026, casi durante todo el marco financiero plurianual. Hizo hincapié en que la pérdida de PIB se utilizaría en gran medida para calcular la asignación de fondos entre los Estados miembros y confirmó que propondría una nueva dotación de recursos propios en 2021. Asimismo, la Comisión reconoció que la financiación debía ser específica y proporcionada respecto a las diferentes prioridades de la UE, con el fin de garantizar una recuperación equilibrada a largo plazo, y explicó que «NextGenerationEU» contaba con instrumentos para aumentar el apoyo a los Estados miembros en materia de cohesión, fondos adicionales para el desarrollo rural y el Fondo de Transición Justa para aumentar la resiliencia y sostenibilidad de las economías en la fase de reparación de la crisis. Observó que, en las Conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio, aunque la financiación destinada a cuestiones relacionadas con la migración, la gestión de las fronteras, la seguridad y la defensa era reducida en comparación con sus propuestas del 27 de mayo, seguía representando un aumento en comparación con el período de programación anterior. Celebró el apoyo de los Parlamentos nacionales al mecanismo que establece la condición de respetar el Estado de Derecho. Por último, la Comisión subrayó el papel directo que desempeñan la mayoría de los Parlamentos nacionales en la aprobación de la decisión sobre el sistema de recursos propios, que, una vez adoptada por el Consejo, es aprobada por cada uno de los Estados miembros de acuerdo con sus requisitos constitucionales.

La Comisión recibió siete dictámenes de dos Parlamentos nacionales⁸² sobre propuestas legislativas presentadas más adelante en el transcurso del año para responder a la crisis de la

respectivamente; y uno de la *Országgyűlés* húngara, de la *Assemblée nationale* francesa, del *Hrvatski Sabor* croata, de la *Camera dei Deputati* italiana, del *Seimas* lituano, de la *Kamra tad-Deputati* maltesa y del *Riksdag* sueco, respectivamente. Además, al margen del diálogo político, el *Sejm* y el *Senat* polacos enviaron una resolución cada uno sobre las negociaciones presupuestarias del Consejo.

⁸¹ Para más información sobre el dictamen motivado del *Riksdag* sueco sobre el sistema de recursos propios y la respuesta de la Comisión, véase la sección 3 anterior. Aunque no era un dictamen motivado, el dictamen del *Bundesrat* alemán sobre la propuesta de un nuevo Mecanismo de Protección Civil de la Unión consideró que la propuesta no respetaba las competencias nacionales y regionales. La Comisión respondió que el mecanismo propuesto se basaba en la competencia de apoyo de la UE descrita en el artículo 196 del TFUE y que, en primer lugar, utilizaría recursos nacionales, de manera que los Estados miembros seguirían siendo los principales responsables de proteger frente a los desastres a la población, el medio ambiente y la propiedad en su territorio.

⁸² Cuatro dictámenes de la *Assembleia da República* portuguesa y tres de las *Cortes Generales* españolas.

COVID-19⁸³. En términos generales, estos dictámenes estaban a favor de los objetivos de las propuestas. Sin embargo, un dictamen sobre la propuesta para crear un «folleto de la Unión de recuperación» para facilitar la recapitalización de las empresas afectadas por la crisis⁸⁴ manifestó temor a que la obligación de redactar un folleto supusiera una carga administrativa que dificultara la reducción de las emisiones. En su respuesta, la Comisión explicó que su propuesta introdujo exenciones para las ofertas de valores de menor tamaño, así como un folleto simplificado.

La Comisión también recibió cuatro dictámenes de iniciativa de dos Cámaras⁸⁵ sobre aspectos específicos de la respuesta a la pandemia. Los objetivos de estos dictámenes eran: i) promover el traslado de la fabricación de medicamentos de nuevo a la UE; ii) reforzar las medidas excepcionales relacionadas con la política agrícola común para hacer frente a las consecuencias de la pandemia; iii) asegurarse de que los Gobiernos respetan el Estado de Derecho al adoptar medidas excepcionales, como el uso de aplicaciones de rastreo; y iv) permitir temporalmente que las aerolíneas compensen a los pasajeros con bonos o crédito en lugar de realizar el reembolso inmediato por los vuelos cancelados.

- *Inteligencia artificial*

El 19 de febrero, la Comisión adoptó un Libro Blanco sobre la inteligencia artificial – un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza⁸⁶. Este presentaba opciones políticas para facilitar un desarrollo de la inteligencia artificial seguro y fiable en Europa, que respetara plenamente los valores y los derechos de los ciudadanos de la UE. Constaba de dos pilares: un marco político para movilizar recursos a lo largo de toda la cadena de valor, con el fin de acelerar el desarrollo de la inteligencia artificial («ecosistema de excelencia») y los elementos clave de un futuro marco normativo («ecosistema de confianza»).

La Comisión recibió seis dictámenes de seis Cámaras⁸⁷ sobre este Libro Blanco. Podían identificarse dos líneas de opinión: un grupo de Cámaras se centró en la necesidad de crear un marco normativo que aportara seguridad jurídica para los desarrolladores y usuarios y promoviera la innovación en Europa, mientras que el otro advirtió de que las iniciativas normativas prematuras podían obstaculizar la innovación. Una cámara sugirió añadir un tercer pilar en forma de «ecosistema de agilidad» para garantizar que existía suficiente libertad y margen para experimentar. Algunas Cámaras también solicitaron un equilibrio geográfico adecuado en el desarrollo de los centros de excelencia en la UE, hicieron hincapié en los desafíos que planteaban la escasez de personal cualificado y el reciclaje profesional, o destacaron la necesidad de desarrollar nuevos procedimientos para la seguridad de la información y para la protección de los derechos de los individuos.

En sus respuestas, la Comisión confirmó su objetivo de establecer un marco jurídico específico para las aplicaciones de la inteligencia artificial, aplicando un enfoque basado en el riesgo. Aclaró que su objetivo no era regular la tecnología como tal ni suscitar sospechas sobre ella, sino regular aplicaciones o usos concretos que puedan suponer un gran riesgo para los derechos fundamentales y la seguridad, llegando a un acuerdo sobre la necesidad de definir las

⁸³ COM(2020) 260, 261, 281, 282 y 283 final.

⁸⁴ COM(2020) 281 final. Dictamen de la *Assembleia da República* portuguesa

⁸⁵ Tres dictámenes del *Sénat* francés y uno de la *Assemblée nationale* francesa.

⁸⁶ COM(2020) 65 final.

⁸⁷ Dictámenes de la *Poslanecká sněmovna* y del *Senát* checos, de los *Bundestag* y *Bundesrat* alemanes, de la *Camera Deputaților* rumana y del *Riksdag* sueco.

aplicaciones de alto riesgo de la inteligencia artificial. Asimismo, acordó que las normas debían permitir adaptaciones flexibles, en vista de futuros avances y tecnologías. Confirmó la creación de alrededor de doscientos centros de innovación digital por toda Europa con el fin de estimular la incorporación generalizada de tecnologías digitales, especialmente por parte de las microempresas y las empresas emergentes, que debe contribuir a la convergencia entre las diferentes regiones al permitir el intercambio de mejores prácticas y conocimientos comunes a todos los centros. La Comisión también se mostró de acuerdo en que era necesario desarrollar la educación en materia de inteligencia artificial a todos los niveles y el aprendizaje permanente en este campo.

- *Conferencia sobre el Futuro de Europa*

El 22 enero, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa»⁸⁸, en la que presentaba su opinión sobre la Conferencia. Consideró que la Conferencia debía constituir un debate abierto centrado en lo que es importante para los ciudadanos y que debía ser accesible para los ciudadanos de todos los ámbitos y de todos los rincones de la Unión. Sugirió dos líneas paralelas de debate: una centrada en las políticas, que girara en torno a las principales ambiciones de la UE, y otra sobre los procesos democráticos, en la cual la Comisión debía desempeñar un papel de facilitador e intermediario sincero. También tuvo en cuenta que el concepto, la estructura, el alcance y el calendario de la Conferencia debían decidirse mediante una declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y que los Parlamentos nacionales y regionales y otros agentes debían desempeñar una función importante en la Conferencia y debía animárseles a organizar eventos relacionados con la misma.

La Comisión recibió cinco dictámenes de cinco Cámaras⁸⁹ sobre esta Comunicación. Otra Cámara⁹⁰ envió un dictamen de iniciativa (que no hacía referencia a la Comunicación) y otra de ellas⁹¹ envió una carta sobre el mismo tema. Todas las Cámaras solicitaron el mismo nivel de representación y los mismos derechos para los Parlamentos nacionales que para el Parlamento Europeo en el pleno de la Conferencia y pidieron que los Parlamentos nacionales participaran en las estructuras de gobierno de dicha Conferencia, puesto que opinaban que su participación directa era esencial para generar un sentido de pertenencia respecto a la organización y los resultados de la Conferencia. Esta opinión se reiteró en las reuniones de la COSAC, en tres cartas de la COSAC a las instituciones de la UE y en el 34.º informe semestral de la COSAC⁹².

En cuanto al alcance y los posibles resultados de la Conferencia, algunas Cámaras se oponían a que tuviera lugar debate alguno sobre la modificación de los Tratados, mientras que otras estaban abiertas a este tipo de debates. Una Cámara solicitó que se aclarara el carácter legal de la Conferencia y su capacidad para proponer tales modificaciones. Algunos de los temas de debate sugeridos eran el Estado de Derecho y los principios fundamentales, los derechos y valores, la transparencia del proceso de toma de decisiones de la UE, la función de los Parlamentos nacionales en este proceso y los temas principales de la agenda estratégica del Consejo Europeo. Los Parlamentos nacionales también hicieron hincapié en la importancia de la retroalimentación de la Conferencia y el seguimiento de sus resultados. Formularon varias sugerencias sobre cómo

⁸⁸ COM(2020) 27 final.

⁸⁹ Dictámenes del *Bundesrat* alemán, del *Seimas* lituano, de la *Camera Deputaţilor* y el *Senat* rumanos y del *Riksdag* sueco.

⁹⁰ Dictamen de iniciativa del *Sejm* polaco.

⁹¹ Carta del *Folketing* danés.

⁹² Para más información sobre las actividades de la COSAC, véase la sección 5 más adelante.

implicar a los ciudadanos, por ejemplo, celebrando actos fuera de las capitales, adaptando la interfaz pública a las capacidades y expectativas de los jóvenes y prestando suficiente atención a la igualdad de género.

En sus respuestas, la Comisión acogió con satisfacción el sólido compromiso de los Parlamentos Nacionales con la preparación de la Conferencia e hizo hincapié en que estos podían realizar una contribución fundamental para el éxito de la Conferencia compartiendo su experiencia, organizando actos y asegurándose de que esta llegue al mayor número posible de ciudadanos. Estuvo de acuerdo en que las principales ambiciones de la UE, establecidas en sus prioridades políticas y en la agenda estratégica del Consejo Europeo, representaban un marco amplio. Además, los ciudadanos pueden plantear cualquier tema que consideren importante. Confirmó, asimismo, que estaba lista para desempeñar su papel a la hora de estudiar cómo la UE podía mejorar sus procesos democráticos y aumentar su legitimidad.

- *Pacto Verde Europeo*

El 11 de diciembre de 2019, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «El Pacto Verde Europeo»⁹³, en la que estableció una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico se disocie del uso de los recursos. Esta Comunicación contenía una hoja de ruta inicial de las políticas y medidas clave necesarias para alcanzar estos objetivos.

La Comisión recibió cinco dictámenes de cinco Cámaras⁹⁴ sobre esta Comunicación. Algunas de ellas manifestaron preocupación en cuanto al impacto de la transición en las economías de los Estados miembros, y preguntaron cómo se conseguiría que esta transición fuera equitativa, conservara la neutralidad tecnológica y permitiera que cada Estado miembro eligiera su propio camino, o bien que la Comisión revisara el objetivo de la UE de alcanzar la neutralidad en carbono para 2050 y la forma de alcanzarlo. Otras celebraron la prioridad otorgada por la Comisión a las cuestiones medioambientales y climáticas y defendieron el establecimiento de objetivos ambiciosos. Los Parlamentos nacionales subrayaron que solo podía lograrse la transición a una economía sostenible con el apoyo del público, es decir, que debían mitigarse adecuadamente las dificultades sociales que conllevaría la transición y debían proporcionarse incentivos para animar a los actores privados a participar económicamente en la implementación del Pacto Verde Europeo.

En sus respuestas, la Comisión destacó su compromiso con la aplicación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, como parte integral de su programa. Explicó que, dadas las inversiones temporales sin precedentes que se necesitaban para superar los efectos negativos de la crisis de la COVID-19, las decisiones políticas actuales determinarían el futuro de las próximas generaciones. Por ese motivo, no quiere invertir en una economía obsoleta basada en los combustibles fósiles, sino construir una economía ecológica, digital, inclusiva y resiliente, apta para el siglo XXI. Se mostró de acuerdo en que, para lograrlo, la transición hacia un futuro climáticamente neutro tenía que ser equitativa, no dejar a nadie atrás, e hizo referencia al Mecanismo para una Transición Justa que había propuesto para proporcionar apoyo a todos los Estados miembros, centrándose en las regiones con elevadas emisiones de

⁹³ COM(2019) 640 final

⁹⁴ Dictámenes de la *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos, del *Bundesrat* alemán, del *Eerste Kamer* neerlandés y del *Riksdag* sueco.

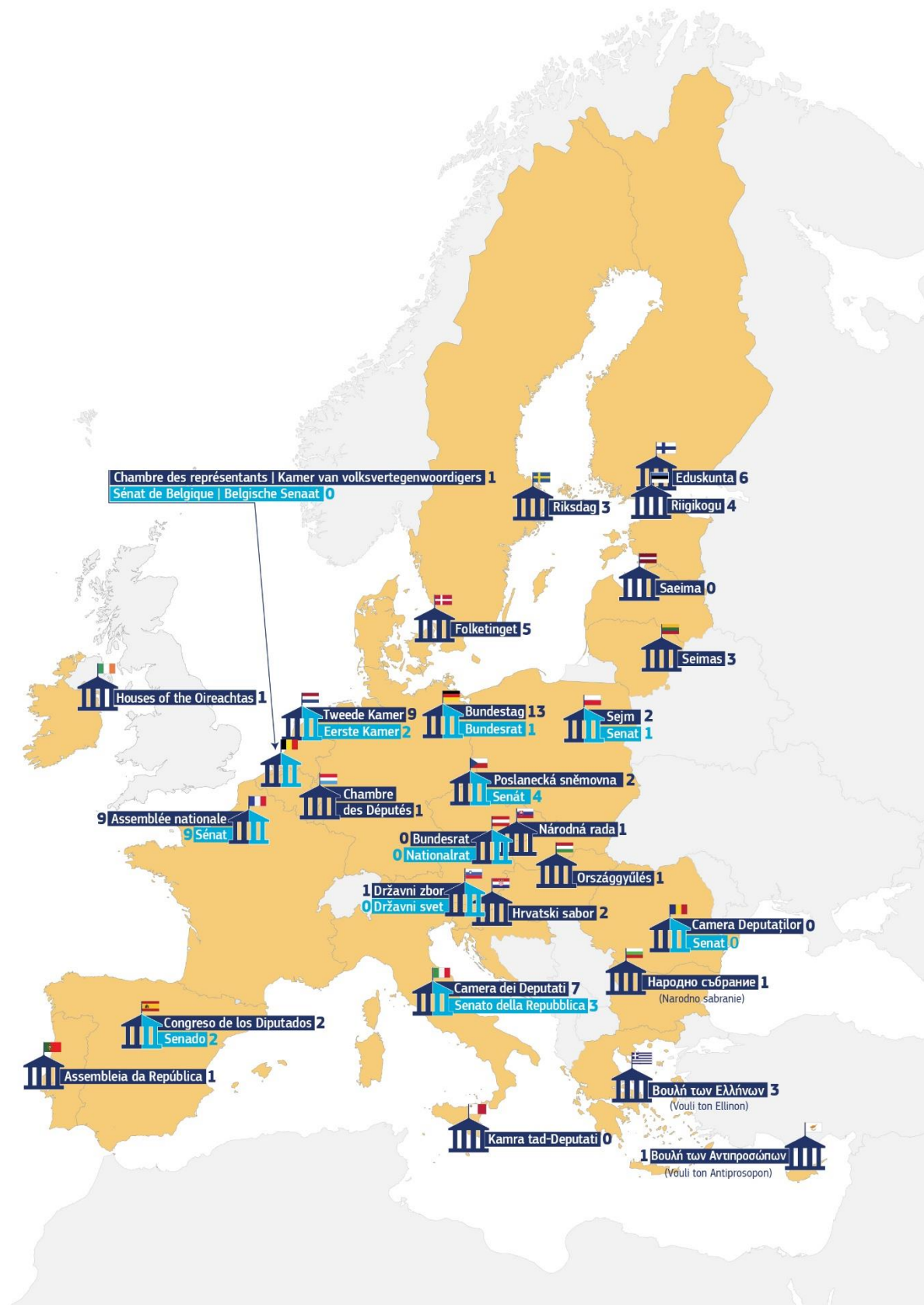
carbono. También subrayó que respetaba plenamente el derecho de los Estados miembros a elegir su combinación energética, y que las propuestas que había presentado o presentaría para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo se basaban en datos y en evaluaciones de impacto exhaustivas.

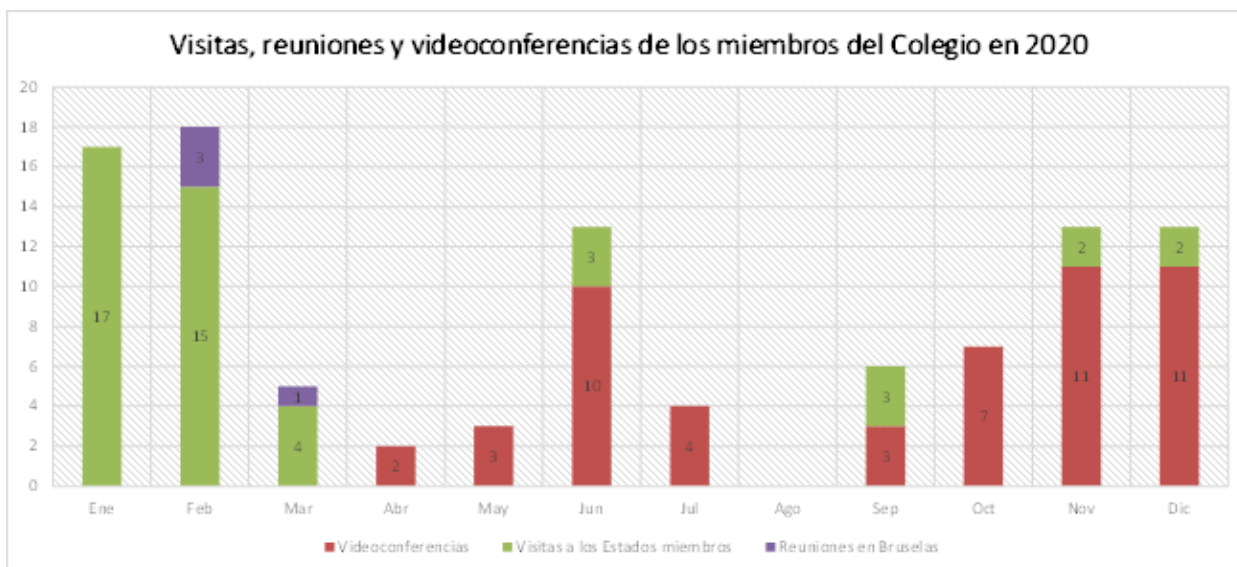
5. CONTACTOS, VISITAS, REUNIONES, CONFERENCIAS Y OTRAS ACTIVIDADES

Visitas de la Comisión a los Parlamentos nacionales y reuniones de la Comisión con los Parlamentos nacionales

En 2020, los miembros de la Comisión realizaron 101 visitas a los Parlamentos nacionales, o participaron en reuniones (virtuales) con las delegaciones de los Parlamentos nacionales. Este número fue superior al de 2019 (55), a pesar de las perturbaciones provocadas por el COVID-19. Después de que la presidenta Von der Leyen solicitara a cada uno de los miembros de la Comisión que visitaran a todos los Estados miembros en el transcurso de los primeros dos años de su mandato y que se reunieran periódicamente con los Parlamentos nacionales, se realizó un gran número de visitas a los Parlamentos nacionales en enero (17) y febrero (15), pero el inicio de la pandemia interrumpió esta tendencia. Desde abril hasta el final del año, la mayoría de las reuniones entre los Parlamentos nacionales y los miembros de la Comisión tuvieron lugar por videoconferencia.

Number of visits to and meetings with national Parliaments from Members of the Commission in 2020 (total for all Member States: 101)





En 2020, el negociador principal de la UE para el Brexit, Michel Barnier, también se reunió con doce Parlamentos nacionales. Los funcionarios de la Comisión, principalmente de alto nivel, asistieron a más de veinte reuniones de comisiones de Parlamentos nacionales para debatir propuestas legislativas a un nivel más técnico. Los funcionarios de la Comisión también realizaron veintitrés presentaciones (diecisiete de las cuales tuvieron lugar por videoconferencia) a los representantes de los Parlamentos nacionales en Bruselas sobre diversos temas, como «NextGenerationEU», la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el Pacto Verde Europeo, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo o el informe anual sobre el Estado de Derecho. Las presentaciones por videoconferencia permitieron ampliar la audiencia para incluir a los funcionarios de los Parlamentos nacionales de las capitales, aumentando así el número de participantes y mejorando el alcance de la Comisión a los Parlamentos nacionales.

Además, las representaciones de la Comisión en los Estados miembros siguieron permitiendo un contacto frecuente con los Parlamentos nacionales, en particular en lo relativo al proceso del Semestre Europeo y a otras cuestiones económicas. En 2020, organizaron 254 visitas o actos en los que participaron los Parlamentos nacionales.

Reuniones y conferencias interparlamentarias

A pesar de la pandemia, en 2020 siguió desarrollándose la cooperación interparlamentaria. Se celebraron numerosas reuniones y conferencias interparlamentarias⁹⁵, la mayoría de ellas por videoconferencia y generalmente con la participación de los miembros de la Comisión, entre ellas:

- la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC)⁹⁶;

⁹⁵ Para más información sobre estas reuniones, véase el Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

⁹⁶ La COSAC es el único foro interparlamentario consagrado en los Tratados, en el Protocolo n.º 1 sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Suele reunirse dos veces (una reunión de presidentes y una plenaria) en el Estado miembro que ejerce la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. La

- la Semana Parlamentaria Europea⁹⁷;
- la Conferencia Interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza⁹⁸;
- las conferencias interparlamentarias para la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa⁹⁹;
- el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol¹⁰⁰;
- La primera reunión de comisiones interparlamentarias sobre la evaluación de las actividades de Eurojust¹⁰¹;
- la Conferencia Interparlamentaria de Alto Nivel sobre Migración y Asilo¹⁰²; y
- las conferencias interparlamentarias sobre «el Pacto Verde Europeo y la PAC» y «por una Europa social y justa»¹⁰³.

La 64.º reunión plenaria de la COSAC, celebrada por videoconferencia el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2020, contó con la asistencia de la presidenta de la Comisión Von der Leyen. Era la primera vez que la presidenta de la Comisión participaba en la COSAC desde 2013. Los temas que se debatieron en el pleno de la COSAC fueron la revisión de la Presidencia alemana, las lecciones aprendidas de la crisis de la COVID-19 en materia de cooperación durante pandemias y asistencia sanitaria, el futuro de Europa, las relaciones transatlánticas y la alianza con África. La presidenta Von der Leyen pronunció un discurso de apertura sobre la respuesta europea común a la pandemia, el marco financiero plurianual, «NextGenerationEU» y la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Instó a considerar la crisis como una oportunidad no solo

Comisión tiene el estatuto de observador en la COSAC. Para más información sobre las reuniones de la COSAC en 2020, véase:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>.

⁹⁷ La Semana Parlamentaria Europea se celebró en el Parlamento Europeo del 18 al 19 de febrero de 2020. Contó con la participación del vicepresidente ejecutivo Dombrovskis, la vicepresidenta Šuica y los comisarios Gentiloni y Schmit. Para más información:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

⁹⁸ Esta conferencia, celebrada por videoconferencia el 12 de octubre, contó con la asistencia del vicepresidente ejecutivo Dombrovskis y del comisario Gentiloni. En el primer semestre, la conferencia formó parte, como en años anteriores, de la Semana Parlamentaria Europea. Para más información:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a871fd920b017293cdfa846bc7>.

⁹⁹ Se celebraron dos conferencias, una en Zagreb del 3 al 4 de marzo y otra por videoconferencia el 4 de septiembre. El alto representante y vicepresidente Borrell Fontelles asistió a la segunda de ellas. Para más información:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248>.

¹⁰⁰ Esta conferencia, celebrada por videoconferencia del 28 al 29 de septiembre, contó con la asistencia de la comisaria Johansson. Estaba prevista otra conferencia para el primer semestre de 2020 pero fue cancelada. Para más información:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a872e48b7c0173477b67754478>.

¹⁰¹ Esta reunión se celebró por videoconferencia el 1 de diciembre y contó con la asistencia del comisario Reynders. Para más información:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/jpsg-on-europol-and-eurojust-icm.html>.

¹⁰² Esta conferencia, celebrada por videoconferencia el 19 de noviembre, contó con la asistencia de la presidenta de la Comisión Von der Leyen, el vicepresidente Schinas y las comisarias Johansson y Urpilainen. Para más información:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/interparliamentary-meetings/other-meetings.html>.

¹⁰³ Estas conferencias se celebraron por videoconferencia, el 5 de octubre (con la asistencia del vicepresidente ejecutivo Timmermans y el comisario Wojciechowski) y el 9 de noviembre (con la asistencia de los comisarios Reynders y Schmit), respectivamente. Para más información:

https://www.parleu2020.de/en/Events#tiles_events_container_691278.

para reparar los daños, sino también para avanzar hacia la construcción de una Europa más sostenible, resiliente y digital. También destacó la necesidad de mejorar la preparación y la cooperación europea en situaciones similares en el futuro y subrayó el importante papel que desempeñan los Parlamentos nacionales al transformar los fondos de la UE en proyectos que generarán empleo y crecimiento.

Se celebraron las dos reuniones de los presidentes de la COSAC, en Zagreb el 20-21 de enero de 2020 y por videoconferencia el 14 de setiembre de 2020, respectivamente. La reunión de enero, a la que asistió la vicepresidenta Šuica, se centró en las prioridades de la Presidencia croata y en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La reunión de setiembre, a la que asistió el vicepresidente ejecutivo Timmermans, se centró en las prioridades de la Presidencia alemana, las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y las lecciones aprendidas hasta el momento.

Debido a la pandemia se cancelaron las reuniones físicas previstas, como la 63.º reunión plenaria de la COSAC y la Conferencia de presidentes de Parlamentos de la Unión Europea¹⁰⁴. Sin embargo, el uso de la videoconferencia permitió organizar varias reuniones extraordinarias de los presidentes. Una primera reunión tuvo lugar el 16 de junio de 2020 en sustitución de la reunión plenaria cancelada. Contó con la asistencia del vicepresidente Šefčovič y se centró en la respuesta europea común a la pandemia y sus repercusiones sobre el marco financiero plurianual para 2021-2027, así como en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Otras dos reuniones extraordinarias de los presidentes se centraron en temas de actualidad: El 29 de octubre de 2020, con la participación de la vicepresidenta Jourova y del comisario Reynders, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho de 2020, y el 23 de noviembre de 2020, con la participación de la vicepresidenta ejecutiva Vestager, sobre la gestión de las consecuencias de la pandemia y las lecciones aprendidas desde el punto de vista de la competencia. También se organizaron dos reuniones entre los presidentes y el Sr. Barnier el 26 de junio de 2020 y el 17 de setiembre de 2020, sobre las relaciones entre el Reino Unido y la UE.

Después de la reunión extraordinaria de los presidentes celebrada el 16 de junio de 2020 y de la reunión plenaria celebrada el 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2020, 32 delegados de los Parlamentos nacionales firmaron conjuntamente cartas para los presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión. La carta de junio celebraba la respuesta común a la crisis de la COVID-19, destacaba la importancia de la aprobación oportuna del marco financiero plurianual y solicitaba una representación adecuada de los Parlamentos nacionales en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La carta de diciembre reiteraba esta última petición, aclarando que lo ideal sería que los Parlamentos nacionales participaran en la organización de la conferencia, en su comité director y en la redacción de las conclusiones en igualdad de condiciones con el Parlamento Europeo. La carta también defendió un enfoque descentralizado con la organización de varios actos en los Estados miembros y sus regiones.

Ratificación de la Decisión sobre el sistema de recursos propios

La Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea fue adoptada por el Consejo el 14 de diciembre¹⁰⁵. Antes de entrar en vigor, tenía que ser aprobada por todos los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivos requisitos constitucionales. En la mayoría de

¹⁰⁴ La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea se organiza anualmente en el Estado miembro que ha ostentado la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre del año precedente.

¹⁰⁵ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo (DO L 424 de 15.12.2020).

los Estados miembros, esto conlleva la ratificación parlamentaria. Un Parlamento nacional, el *Hrvatski Sabor* croata, ya había completado la ratificación el 18 de diciembre de 2020¹⁰⁶.

6. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES

Los Parlamentos regionales contribuyen indirectamente a las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales. De conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados, al realizar el control de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, con vistas a la emisión de dictámenes motivados, corresponderá a cada Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas¹⁰⁷.

Los miembros de los Parlamentos regionales también están representados en el Comité Europeo de las Regiones, que lleva a cabo actividades de seguimiento a través de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad y su plataforma en línea destinada a apoyar la participación de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en el mecanismo de alerta temprana de la subsidiariedad (REGPEX)¹⁰⁸. A través de la red RegHub, también participan en la Plataforma «Preparados para el futuro» de la Comisión, que forma parte de sus esfuerzos por mejorar la legislación¹⁰⁹.

A pesar de que los Tratados no contemplan explícitamente la interacción directa entre la Comisión y los Parlamentos regionales, la Comisión tiene en cuenta su contribución. Varios Parlamentos regionales¹¹⁰ enviaron resoluciones directamente a la Comisión sobre varios aspectos, como la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la aprobación del presupuesto de la UE y la Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, la Presidencia alemana, el Pacto Verde Europeo y la protección del clima, la economía verde y social, el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la propuesta sobre salarios mínimos adecuados, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, la política regional en las Azores y en Polonia, el bloqueo geográfico, la protección de refugiados y migrantes, la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la situación en Nagorno Karabaj y una petición para la liberación inmediata de un estudiante de Erasmus Mundus arrestado en Egipto. Un Parlamento regional también envió respuestas a varias consultas públicas puestas en marcha por la Comisión¹¹¹, mientras que otro envió un dictamen a través de

¹⁰⁶ Chipre fue el segundo Estado miembro en ratificar la Decisión, el 22 de diciembre de 2020, sin la participación del parlamento. Todos los demás Estados miembros ratificaron la Decisión en 2021. La Decisión entró en vigor el 1 de junio de 2021.

¹⁰⁷ Artículo 6, párrafo primero, del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

¹⁰⁸ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Para más información sobre la actividad del Comité de las Regiones relacionada con el control de la subsidiariedad, véase la sección 2.4.

¹⁰⁹ Para más información sobre la Plataforma «Preparados para el futuro» y la red RegHub, véanse las secciones 2.1 y 2.4.

¹¹⁰ Los Parlamentos regionales de Flandes, Valonia y la Comunidad Germanófona belga (Bélgica), de Baviera, Brandemburgo y Turingia (Alemania), de las Islas Baleares y el País Vasco (España), de las Azores (Portugal), de Alta Austria (Austria) y de Mazovia y Subcarpacia (Polonia).

¹¹¹ El Parlamento regional de Baviera, sobre la «oleada de renovación», la adaptación al cambio climático, el mercado único digital y la Ley de servicios digitales, el desarrollo rural, la evaluación de la política de

un Parlamento nacional¹¹². Los miembros de la Comisión también celebraron reuniones con algunos Parlamentos regionales¹¹³.

7. CONCLUSIÓN

En 2020 se mantuvo la tendencia observada en 2019 a que la mayoría de los dictámenes enviados por los Parlamentos nacionales aludía a iniciativas no legislativas de la Comisión o eran dictámenes de iniciativa. Esto demuestra el interés de algunos Parlamentos nacionales por participar en la formulación de las políticas de la Unión, no solo en el ejercicio de control de la subsidiariedad, sino también anteriormente y en otras etapas del proceso, aportando una contribución política prospectiva.

Más de una cuarta parte de los dictámenes de los Parlamentos nacionales enviados a la Comisión en 2020 hacían referencia a la respuesta a la crisis de la COVID-19, lo cual demuestra el sólido compromiso de los Parlamentos nacionales en tiempos de crisis.

A pesar de las perturbaciones causadas por la COVID-19, los miembros de la Comisión celebraron más reuniones con los Parlamentos nacionales que en 2019. La presidenta Von der Leyen y los miembros de la Comisión asistieron activamente a numerosas reuniones interparlamentarias, incluida la 64.ª reunión plenaria de la COSAC. Los Parlamentos nacionales recurrieron con frecuencia a las videoconferencias, que ofrecieron a la Comisión un alcance más amplio para presentar sus iniciativas. El uso de herramientas digitales demostró ser eficaz para reforzar e intensificar los intercambios entre la Comisión y los Parlamentos nacionales. Este intercambio político podría continuar beneficiándose de estas herramientas después de la pandemia.

En 2020, la Comisión ayudó a los Parlamentos nacionales a ejercer el control de subsidiariedad de dos maneras. En primer lugar, dejó al margen el período de Navidad/Año Nuevo al calcular el plazo de ocho semanas para la presentación de dictámenes motivados. En segundo lugar, aportó flexibilidad cuando se recibieron dictámenes motivados una vez expirado el período de examen, para tener en cuenta las posibles dificultades prácticas a las que podían haberse enfrentado los Parlamentos nacionales debido a la crisis de la COVID-19.

La Comisión también estrechó sus vínculos políticos con las autoridades locales y regionales a través de la nueva Plataforma «Preparados para el futuro», que está trabajando en legislación con perspectivas de futuro.

promoción de la agricultura, las estadísticas europeas sobre la pesca, el Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte» y la migración legal.

¹¹² El Parlamento de Flandes sobre las relaciones con Turquía. La Comisión lo registró como un dictamen del *Sénat/Senaat* belga y respondió a este.

¹¹³ La vicepresidenta Šuica se reunió con el Parlamento de la Comunidad Germanófona belga y el comisario Hogan se reunió con el Parlamento de Valonia.