



Bruselas, 25.10.2024
COM(2024) 493 final

INFORME DE LA COMISIÓN

INFORME ANUAL DE 2023

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

INFORME ANUAL DE 2023 SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD Y SOBRE LAS RELACIONES CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

1. INTRODUCCIÓN

El presente es el 31.º informe sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que se presenta en virtud del artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 2») del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Desde 2018, este informe también abarca las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales, los cuales desempeñan una función primordial a la hora de aplicar dichos principios.

En 2023 tuvo lugar un aumento de la participación de los Parlamentos nacionales en el diálogo político con la Comisión, con un total de 402 dictámenes (lo que supone un incremento de más del 10 % con respecto a 2022). También se produjeron varias innovaciones destacables en cuanto a la manera en que los Parlamentos nacionales expresaron su amplia gama de posiciones a nivel de la UE, lo que puso de manifiesto la flexibilidad que ofrece el diálogo político con la Comisión. Algunas cámaras también emprendieron reformas internas con vistas a mejorar su capacidad de hacerse escuchar en la UE.

Se trataba del último año completo del mandato de la Comisión y, durante su transcurso, la institución se centró en cumplir los compromisos manifestados en sus orientaciones políticas de 2019 antes de las elecciones europeas de 2024. Por consiguiente, los Parlamentos nacionales también siguieron centrándose temáticamente en las principales prioridades de la Comisión, con especial atención al Pacto Verde Europeo, un nuevo impulso a la democracia europea y la promoción de nuestro modo de vida europeo.

El difícil contexto geopolítico y económico, caracterizado en particular por la persistencia de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la actual crisis en Oriente Próximo, y sus repercusiones también ocuparon un lugar destacado en los intercambios, entre otros en reuniones interparlamentarias como la COSAC¹. Además de atender plenamente a la manera en que sus propuestas tienen en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el marco de su Programa de Mejora de la Legislación, en 2023 la Comisión se concentró más en simplificar las normas y reducir la burocracia para los ciudadanos y las empresas.

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

2.1. COMISIÓN

Aplicación de los compromisos de mejora de la legislación y perfeccionamiento de su conjunto de herramientas

El sistema global de mejora de la legislación de la Comisión, clasificado al más alto nivel por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos², se basa en las directrices y el conjunto

¹ Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión.

² [OECD Regulatory Policy Outlook 2021](#) en [«Perspectivas de la OCDE sobre la política reguladora 2021», documento disponible en inglés, francés y alemán].

de herramientas adoptados en 2021³ a raíz de la Comunicación «Legislar mejor» de ese mismo año⁴. Desde entonces, la Comisión adjunta una plantilla de evaluación de la subsidiariedad a todas las propuestas importantes y sensibles desde el punto de vista político que van acompañadas de una evaluación de impacto. En julio de 2023 la Comisión actualizó nuevamente varias de sus herramientas⁵. Entre ellas se incluía la introducción de un nuevo control de la competitividad como anexo obligatorio de sus evaluaciones de impacto, tal como se anunció en las Comunicaciones de la Comisión sobre la competitividad a largo plazo de la UE y sobre la ayuda a las pequeñas y medianas empresas («paquete de ayuda a las pymes»)⁶. Al igual que en 2022, la Comisión logró un resultado positivo en la aplicación de su principio de «una más, una menos», que sirve como una especie de «freno de costes» para las nuevas propuestas, y tomó medidas para reducir en un 25 % la carga derivada de los requisitos de notificación⁷ sin menoscabar los objetivos políticos correspondientes.

La Comisión continuó aplicando sistemáticamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a sus propuestas legislativas, y prestó mayor atención a las evaluaciones del impacto territorial y a la verificación rural⁸, que había reforzado e introducido, respectivamente, en 2022. Así pues, todas las evaluaciones de impacto publicadas en 2023 incluyeron un proceso de análisis exhaustivo para determinar los efectos asimétricos significativos de las propuestas legislativas de la Comisión en territorios concretos de la UE (como las regiones transfronterizas, rurales, insulares, montañosas, ultraperiféricas o poco pobladas). Esta metodología de análisis permite determinar, mediante un proceso de tres etapas⁹, toda consecuencia territorial desproporcionada que pueda requerir una evaluación del impacto territorial.

³ [Better regulation: guidelines and toolbox \(europa.eu\)](#) [«Legislar mejor: directrices y conjunto de herramientas», documentos disponibles únicamente en inglés].

⁴ COM(2021) 219 final.

⁵ Los cambios introducidos fueron los siguientes: herramienta n.º 3 (papel del Comité de Control Reglamentario), que refleja los cambios en la composición del Comité; herramienta n.º 11 (formato del informe de evaluación de impacto), que afecta a la manera en que se presenta la información relacionada con el principio de «una más, una menos»; y la introducción de un anexo sobre control de la competitividad. Véase la versión de julio de 2023 del conjunto de herramientas del Programa de Mejora de la Legislación [[BR toolbox - Jul 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#)], disponible únicamente en inglés.

⁶ COM(2023) 168 final y COM(2023) 535 final.

⁷ El próximo estudio anual de la carga administrativa de 2023 presentará una visión general de las distintas líneas de trabajo para reducir la burocracia. Se pondrá a disposición en el enlace [Annual Burden Survey – European Commission \(europa.eu\)](#) [«Estudio anual de la carga administrativa – Comisión Europea», disponible únicamente en inglés].

⁸ La verificación rural consiste en revisar las políticas desde una perspectiva rural [véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de junio de 2021, «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040», COM(2021) 345 final]. Por tanto, implica tener en cuenta las repercusiones reales y posibles, directas e indirectas, sobre el empleo y el crecimiento rurales, así como sobre las perspectivas de desarrollo, el bienestar social y la calidad ambiental de las zonas y comunidades rurales. Si se prevé que una intervención de la UE tenga efectos adversos significativos en estas zonas y comunidades, su diseño y aplicación podrían tener que adaptarse a su contexto específico.

⁹ La Comisión examina las posibles repercusiones territoriales en tipos concretos de regiones o zonas mediante preguntas exploratorias (herramienta n.º 18: determinación de las repercusiones). Si procede, se efectúa una verificación en línea de la necesidad de una evaluación del impacto territorial (herramienta n.º 34: impacto territorial) con el fin de determinar la conveniencia de dicha evaluación. Cuando las posibles repercusiones territoriales se consideran sustanciales, la evaluación del impacto territorial proporciona información sobre los patrones probables de impacto en toda la UE y ayuda a determinar los motores y las posibles oportunidades de ajuste para garantizar que la política tenga un impacto más uniforme. Véase el conjunto de herramientas de julio de 2023 citado anteriormente [[BR toolbox - Jul 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#)].

Contribución a la simplificación y la reducción de las cargas a través de la Plataforma «Preparados para el Futuro»

La Plataforma «Preparados para el Futuro»¹⁰, un grupo de expertos de alto nivel que ayuda a la Comisión a simplificar la legislación de la UE y reducir las cargas normativas innecesarias, adoptó en 2023 ocho dictámenes¹¹ que abarcaban una amplia gama de temas: la contratación pública; la movilidad profesional; el Programa Europa Digital; el funcionamiento del Reglamento sobre la normalización europea; el Reglamento General de Protección de Datos, y tres temas transversales centrados en un marco normativo con perspectivas de futuro, la aplicación de la «prueba de las pymes» (que evalúa el impacto de las propuestas en las pequeñas y medianas empresas) y las entidades de la economía social. Muchos dictámenes aportaron ideas para simplificar y reducir cargas que podrían introducir mejoras a escala local y regional y facilitar el cumplimiento de determinadas normas¹².

La red RegHub del Comité Europeo de las Regiones¹³ contribuyó al trabajo de la Plataforma «Preparados para el Futuro» en varios de sus dictámenes. Por ejemplo, RegHub celebró consultas sobre el Programa Europa Digital y sobre contratación pública. Los comentarios y la experiencia recabados mejoraron la comprensión de los problemas a los que se enfrentan las comunidades locales y regionales a la hora de aplicar las políticas y la legislación de la UE sobre el terreno. La red RegHub contribuyó también al programa de trabajo anual de la plataforma para 2024 al sugerir temas de especial interés a escala local y regional, como el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

¹⁰ La Plataforma «Preparados para el Futuro» aprovecha los conocimientos especializados y la experiencia de los niveles de gobernanza nacional, regional y local y de las partes interesadas. Consta de dos grupos: el grupo gubernamental (integrado por representantes de las autoridades nacionales, regionales y locales de todos los Estados miembros de la UE y del Comité Europeo de las Regiones) y el grupo de partes interesadas (integrado por expertos en mejora de la legislación que representan tanto a empresas como a organizaciones no gubernamentales, así como por el Comité Económico y Social Europeo). Véase https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es.

¹¹ Véase https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_en#adopted-opinions--2023.

¹² Por ejemplo, el dictamen sobre las [entidades de la economía social](#) destacaba que la puesta en conocimiento de las normas sobre las ayudas estatales que pueden apoyar a las empresas de la economía social podía contribuir de manera significativa al mantenimiento de su competitividad. El dictamen sobre la garantía de un [marco normativo con perspectivas de futuro](#) para el mercado único abogaba por la normalización y la interoperabilidad a escala de la UE con vistas a facilitar las transacciones transfronterizas y la reducción de las cargas administrativas, al tiempo que se refuerza el cumplimiento y se mejora el acceso de las empresas de todos los tamaños al mercado. El dictamen sobre la [contratación pública](#) contenía sugerencias destinadas a simplificar la legislación de la UE en este ámbito y a fomentar la contratación pública de soluciones innovadoras, y señalaba que los entes locales y regionales tienen una actitud precavida ante las nuevas oportunidades, sobre todo debido a la falta de experiencia con ellas. En el dictamen sobre la [aplicación de la prueba de las pymes](#) se pedía a la Comisión que hiciera más hincapié en la perspectiva de las pymes dentro de las evaluaciones de impacto, las evaluaciones *ex post* y los controles de adecuación del Derecho de la UE al objeto de determinar si las obligaciones de las pequeñas y medianas empresas (por ejemplo, las obligaciones de notificación) siguen siendo necesarias o adecuadas. Asimismo, se indicaban los avances tecnológicos o los nuevos enfoques que podían permitir la simplificación o reducción de las obligaciones o los procedimientos, manteniendo al mismo tiempo las normas de protección vigentes y su aplicación efectiva. El dictamen sobre el [Programa Europa Digital](#) instaba a la promoción de herramientas voluntarias de evaluación comparativa, como la herramienta de evaluación de la madurez digital para los gobiernos locales y regionales (LORDIMAS), en las solicitudes de financiación con cargo al programa.

¹³ RegHub es una red de entes locales y regionales cuyo objetivo es recabar experiencias sobre la aplicación de las políticas de la UE mediante consultas a agentes del ámbito local: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Para más información sobre el trabajo de la red RegHub, véase el punto 2.4.

Evaluaciones de impacto

La Comisión analiza el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las evaluaciones de impacto elaboradas para las propuestas legislativas y políticas. Estas evaluaciones están sujetas a un control de calidad independiente efectuado por el Comité de Control Reglamentario¹⁴, que examinó 50 evaluaciones de impacto en 2023. En su informe anual de 2023¹⁵, el Comité acogió favorablemente la mejora de la conformidad de los proyectos de evaluaciones de impacto con los nuevos compromisos de mejora de la legislación y llegó a la conclusión de que la subsidiariedad y el valor añadido de la UE se encontraban entre los componentes de mayor calidad observados en dichos proyectos, lo que demuestra la especial atención que la Comisión presta al respeto del principio de subsidiariedad en sus propuestas.

A la hora de evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, todos los aspectos transfronterizos revisten especial importancia, como se destaca, por ejemplo, en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte¹⁶. Dicha propuesta tiene por objeto establecer un marco común de la UE para contabilizar tales emisiones y presenta un valor añadido europeo intrínseco y sólido, ya que en la actualidad no existe un marco metodológico a escala europea y, por tanto, las partes interesadas del transporte eligen entre diferentes normas, metodologías, herramientas de cálculo y valores de emisión por defecto para cuantificar sus emisiones. La fuerte dimensión transfronteriza del sector del transporte de la UE hace que el principio de subsidiariedad sea un elemento importante. Continuar con los diferentes enfoques nacionales actuales resultaría contraproducente y comprometería la comparabilidad de las emisiones de gases de efecto invernadero, podría llevar al blanqueo ecológico o «ecopostureo», y ofrecería incentivos erróneos para la sostenibilidad a los usuarios.

Otro ejemplo son las estadísticas del mercado laboral¹⁷, que tienen por objeto ofrecer un resumen estadístico completo y comparable del mercado laboral a escala de la UE para satisfacer las necesidades de múltiples usuarios, con vistas a facilitar la toma de decisiones en todos los niveles de la UE, investigar e informar al público en general. Sin un marco de la UE, los Estados miembros no lograrían los mismos resultados en cuanto a datos, metodología armonizada, comparabilidad de los productos obtenidos ni coherencia.

Evaluaciones y controles de adecuación

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad constituyen asimismo aspectos esenciales de las evaluaciones y los controles de adecuación, que analizan si la actuación a nivel de la UE ha arrojado los resultados esperados en materia de eficiencia, eficacia, pertinencia y valor añadido europeo. Las evaluaciones también ayudan a determinar si la actuación de la UE sigue ateniéndose a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En 2023 el Comité de Control Reglamentario examinó ocho evaluaciones principales. Por ejemplo, en la evaluación de la Red Europea de Observación e Información del Mar¹⁸ (una iniciativa financiada por la UE), el argumento de la subsidiariedad se sustentó en el carácter transnacional de la recopilación de datos y conocimientos en todas las cuencas marítimas o a escala de la UE. Según dicha evaluación, ninguna entidad se encuentra mejor situada que la UE para dirigir y financiar la recopilación de datos a escala de la UE, el acceso a los datos y productos de datos, y los servicios de interés para los mares y océanos de la UE. La Red Europea de Observación e

¹⁴ Véase https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es.

¹⁵ El informe de 2023 se publicó en mayo de 2024 y está disponible en inglés en el siguiente enlace: https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_en.

¹⁶ COM(2023) 441 final.

¹⁷ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2023) 265 final por el que se presenta la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta COM(2023) 459 final.

¹⁸ SWD(2023) 281 final.

Información del Mar reúne a un conjunto antes fragmentado de proveedores de datos, de modo que aporta un valor añadido más claro que una solución nacional, regional o local.

2.2. PARLAMENTO EUROPEO¹⁹

En 2023, el Parlamento Europeo recibió 294 documentos de los Parlamentos nacionales en virtud del Protocolo n.º 2, de los cuales 22 eran dictámenes motivados²⁰ y 272, otros tipos de contribuciones que no planteaban dudas en materia de subsidiariedad. Si se compara con el año anterior, en 2022 el Parlamento Europeo recibió 249 documentos, de los cuales 34 eran dictámenes motivados.

Una vez que el Parlamento Europeo recibe las contribuciones de los Parlamentos nacionales, estas se transmiten a la comisión o comisiones parlamentarias competentes con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento interno del Parlamento Europeo²¹.

Gilles Lebreton (ID/FR) y Karen Melchior (Renew/DK) fueron los ponentes permanentes de la Comisión de Asuntos Jurídicos para la subsidiariedad durante el primer y el segundo semestre de 2023, respectivamente.

Además, algunas comisiones del Parlamento Europeo contribuyeron a los informes semestrales 39.^º²² y 40.^º²³ presentados en 2023 por la COSAC²⁴ acerca de la evolución de los procedimientos y prácticas de la UE pertinentes a efectos del control parlamentario. El 39.º informe semestral, que abordaba el paquete de medidas «Objetivo 55» en materia de clima, el papel de los Parlamentos en los procesos acelerados de toma de decisiones en respuesta a las crisis, y las mejores prácticas para el intercambio de información entre los Parlamentos, incluido el uso de IPEX²⁵, recibió aportaciones de ocho comisiones. El 40.º informe semestral, que abarcaba el papel de los Parlamentos en relación con la autonomía estratégica abierta, las políticas en materia de energías renovables y la invasión rusa de Ucrania, recibió aportaciones de nueve comisiones.

En noviembre de 2023, el Parlamento Europeo aprobó dos Resoluciones relacionadas con los Parlamentos nacionales y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:

- en su primera Resolución, sobre los proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados²⁶, propuso que se reforzara el examen de la subsidiariedad por parte del Tribunal de

¹⁹ Los puntos 2.2 a 2.4 del presente informe se basan en las contribuciones de las respectivas instituciones y organismos de la UE.

²⁰ Aunque este dato no sea pertinente para 2023, el Parlamento Europeo y la Comisión interpretan de manera diferente el número de dictámenes motivados. Cuando un dictamen motivado se refiere a más de una propuesta, la Comisión lo contabiliza como uno solo a efectos estadísticos; sin embargo, a la hora de determinar si se ha alcanzado el umbral necesario para activar un procedimiento de «tarjeta amarilla» o «tarjeta naranja» con respecto a una propuesta, un dictamen motivado se contabiliza tantas veces como propuestas aborde. Por el contrario, el Parlamento Europeo contabiliza un dictamen motivado por cada propuesta en cuestión. Los umbrales figuran en el artículo 7 del Protocolo n.º 2.

²¹ De conformidad con el artículo 43, si un Parlamento nacional dirige un dictamen motivado al presidente del Parlamento Europeo, dicho documento se remitirá a la comisión competente para el fondo y, para información, a la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI), competente para el respeto del principio de subsidiariedad.

²² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8881d935701881eeb09e40005/39th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²³ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88bcc3697018bcd41d910010/3%20-%2040th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²⁴ Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión. El Parlamento Europeo es miembro de dicha Conferencia.

²⁵ Véase <https://www.ipex.eu>.

²⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados [2022/2051(INL)] (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_ES.html); ponentes: Guy Verhofstadt (Renew/BE), Sven Simon (PPE/DE), Gabriele Bischoff (S&D/DE), Daniel Freund (Verts/ALE/DE) y Helmut Scholz (GUE/NGL/DE).

Justicia de la Unión Europea y pidió que, en los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales sobre proyectos legislativos, se tuviera en cuenta la opinión de los Parlamentos regionales con competencias legislativas, que se ampliara a 12 semanas el plazo para los procedimientos de «tarjeta amarilla», y que se introdujera un mecanismo de «tarjeta verde» para las propuestas legislativas de los Parlamentos nacionales o Parlamentos regionales con competencias legislativas con el fin de que el Derecho de la Unión responda mejor a las necesidades locales;

- en su segunda Resolución, sobre la adecuación de la normativa de la Unión Europea y la subsidiariedad y la proporcionalidad²⁷, reiteró el importante papel que desempeñan los Parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad como guardianes naturales de dicho principio con derecho a vigilarlo a través del mecanismo de control de la subsidiariedad.

El Parlamento Europeo también aprobó, en enero de 2024, un informe de propia iniciativa sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales²⁸. Este informe, que había sido elaborado por la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO) en 2023, destacaba que la participación activa de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la UE y el mayor control de los Gobiernos nacionales por parte de los Parlamentos nacionales son fundamentales para garantizar la rendición de cuentas democrática y la legitimidad del sistema institucional de la Unión, y recordaba asimismo que una mayor transparencia en el Consejo de la Unión Europea puede facilitar el control parlamentario y que el acceso a los documentos de las demás instituciones de la UE permite a los Parlamentos nacionales ejercer un control adecuado.

El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo²⁹ ha continuado asistiendo a los diputados y las comisiones del Parlamento Europeo con su análisis en todos los ámbitos políticos y la incorporación de las consideraciones de subsidiariedad y proporcionalidad en su trabajo, a través de una amplia gama de productos y servicios. En 2023 elaboró 41 exámenes iniciales y un examen detallado de evaluaciones de impacto de la Comisión, así como una evaluación de impacto sustitutiva³⁰ y una evaluación de impacto complementaria³¹. En cuanto a los trabajos *ex post*, también publicó siete evaluaciones de la aplicación a escala europea, 22 evaluaciones de la aplicación, dos documentos sobre la aplicación en acción (entre ellos una publicación que examina el programa de trabajo anual de la Comisión), dos listas de control dinámicas detalladas y otros cuatro estudios. Por lo que se refiere al valor añadido de la UE, también se elaboraron tres informes sobre el coste de la no Europa, tres evaluaciones del valor añadido europeo y otras cuatro publicaciones relacionadas.

²⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de noviembre de 2023, sobre la adecuación de la normativa de la Unión Europea y la subsidiariedad y la proporcionalidad: informe «Legislar mejor» correspondiente a los años 2020, 2021 y 2022 [2023/2079(INI)] (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0442_ES.html); ponente: Catharina Rinzema (Renew/NL).

²⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales [2023/2084(INI)] (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0023_ES.html); ponente: Paulo Rangel (PPE/PT).

²⁹ [Servicio de Estudios del Parlamento Europeo \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/service-of-studies/).

³⁰ *Substitute impact assessment: proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum* [«Evaluación de impacto sustitutiva sobre la propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo», disponible únicamente en inglés], octubre de 2023, PE 753.156.

³¹ *Complementary impact assessment: proposal for a regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse* [«Evaluación de impacto complementaria sobre la propuesta de Reglamento por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores», disponible únicamente en inglés], abril de 2023, PE 740.248.

2.3. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2023, el Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Consejo»), en particular a través de sus grupos de trabajo pertinentes, siguió supervisando la aplicación efectiva de las conclusiones que tanto él como el Consejo Europeo habían adoptado en años anteriores con respecto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (sobre todo las que ya se mencionaron en la edición anterior del presente informe anual). Se trata de las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el avance en el cumplimiento de la agenda del mercado único³²; las Conclusiones del Consejo sobre la mejora de la legislación para garantizar la competitividad y un crecimiento sostenible e integrador³³; las Conclusiones del Consejo 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 digital³⁴; y las Conclusiones del Consejo sobre tecnologías de datos para optimizar «la mejora de la legislación»³⁵.

El Consejo Europeo también abordó en varias ocasiones durante 2023 las cuestiones de la simplificación de la legislación y las formas de reducir la carga normativa para los Estados miembros, en particular en el contexto de la competitividad, el mercado único y la economía. A este respecto, señaló que «[e]l Consejo Europeo [...] invita a la Comisión y a los Estados miembros a que sigan mejorando las condiciones marco para la inversión [...] que favorezcan en mayor medida la competitividad». El Consejo Europeo también pidió «a todas las instituciones pertinentes que impulsen los trabajos para simplificar la normativa y reducir la carga administrativa innecesaria, en particular las obligaciones de presentación de información, especialmente para las pymes y las empresas emergentes»³⁶.

En 2023, el Consejo remitió una propuesta legislativa a los Parlamentos nacionales que procedía del Tribunal de Justicia de la Unión Europea³⁷. También transmitió a los Estados miembros y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea dos dictámenes de los Parlamentos nacionales relativos a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en relación con dicha propuesta legislativa.

Además de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, el Consejo mantiene informados a los Estados miembros de los dictámenes de los Parlamentos nacionales sobre las propuestas legislativas. En 2023, la Secretaría General del Consejo distribuyó 20 dictámenes motivados recibidos en virtud del Protocolo n.º 2 y 291 dictámenes emitidos en el marco del diálogo político³⁸.

2.4. COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

El Comité Europeo de las Regiones (en lo sucesivo, «CDR») ha trabajado en materia de subsidiariedad, proporcionalidad y mejora de la legislación, con arreglo a las prioridades para su

³² Documento EUCO 17/18, sección II, punto 2, y sección IV, punto 15, y documento EUCO 13/20, sección II, punto 4; y, a efectos de aplicación, el documento del Consejo ST 11654/21.

³³ Documento del Consejo ST 6232/20, puntos 2 y 12.

³⁴ Documento del Consejo ST 13026/1/20 REV 1, puntos 3 y 12.

³⁵ DO C 241 de 21.6.2021, p. 13.

³⁶ Documento EUCO 14/23.

³⁷ Documento del Consejo ST 15936/22 sobre la propuesta legislativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la «Modificación del Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

³⁸ La Secretaría General del Consejo no recibe sistemáticamente todos los dictámenes de los Parlamentos nacionales, por lo que las distintas instituciones pueden recibir un número diferente de dictámenes (véase también la nota a pie de página n.º 20).

mandato 2020-2025³⁹, y ha promovido una cultura activa de la subsidiariedad a través de sus acciones.

El Grupo Director sobre la Mejora de la Legislación y la Subsidiariedad Activa⁴⁰ del CDR ha dirigido los diferentes instrumentos de mejora de la legislación de dicho comité, garantizando la coherencia y las sinergias entre ellos y promoviendo la contribución de los entes locales y regionales a la mejora de la legislación de la UE a lo largo de todo su ciclo de vida, desde la concepción hasta la evaluación *ex post*, lo que comprende las fases de detección temprana de tendencias y problemas (a través de la prospectiva estratégica); formulación de políticas (*ex ante* mediante el seguimiento de la subsidiariedad y la proporcionalidad, las evaluaciones del impacto territorial y la verificación rural); revisión legislativa (*ex post*, centrada en la aplicación a través de la red RegHub); y posible modificación de las políticas (mediante la contribución del CDR al trabajo de la Plataforma «Preparados para el Futuro»).

El CDR ha trabajado en el desarrollo de su capacidad de prospectiva, en la integración de la prospectiva en su trabajo político, y en la determinación y vinculación de la capacidad de prospectiva de algunas ciudades y regiones con la misma capacidad de otras ciudades y regiones, así como a nivel de la UE y del CDR⁴¹. A este respecto, está creando gradualmente una red de regiones y ciudades con experiencia en prospectiva estratégica y apoya la puesta en común de buenas prácticas y de una cultura de prospectiva a nivel subnacional. Así lo ponen de manifiesto un laboratorio participativo sobre prospectiva estratégica para regiones y ciudades⁴² organizado conjuntamente con la Comisión; un ejercicio piloto de prospectiva⁴³ dirigido a los miembros del Grupo de Trabajo «El Pacto Verde se hace local» del CDR en cooperación con el Centro Común de Investigación de la Comisión; y la inclusión de una dimensión prospectiva en todos los estudios pertinentes encargados a expertos externos. El CDR emitió asimismo un dictamen⁴⁴ sobre la prospectiva estratégica en el que se destacaba su importancia también para los dirigentes locales y regionales.

El CDR adoptó 53 dictámenes y seis resoluciones⁴⁵. Más de la mitad de estos documentos⁴⁶ contenían o bien referencias explícitas al cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, o bien recomendaciones concretas para mejorar dicho cumplimiento. Además, y con el mismo objetivo, adoptó su programa de trabajo anual sobre subsidiariedad para 2023⁴⁷,

³⁹ Resolución del Comité Europeo de las Regiones, de 2 de julio de 2020, 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» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>).

⁴⁰ Antje Grotheer (PSE/DE), miembro del CDR y presidenta del Parlamento regional de Bremen, sucedió a Karl-Heinz Lambertz (PSE/BE) en 2024 como presidenta del Grupo Director sobre la Mejora de la Legislación y la Subsidiariedad Activa. Para más información sobre dicho grupo, véase <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/Better-Regulation-and-Active-Subsidiarity.aspx>.

⁴¹ El CDR participó en numerosas actividades sobre prospectiva estratégica organizadas por las instituciones de la UE, principalmente en el contexto del sistema europeo para el análisis estratégico y político («ESPAS», por sus siglas en inglés). En este sentido, tomó parte en el equipo principal de redacción del informe sobre tendencias mundiales 2024 del ESPAS, así como en su equipo de proyecto, su grupo director, su red de jóvenes talentos y en la conferencia anual del ESPAS de 2023.

⁴² <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/strategic-foresight-capacity-better-prepare-future.aspx>.

⁴³ <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/green-deal-going-local-working-group-strategic-foresight.aspx>.

⁴⁴ CIVEX-VII/022: La prospectiva estratégica como instrumento para la gobernanza de la UE y la mejora de la legislación.

⁴⁵ Para más información, véase [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

⁴⁶ 29 dictámenes y cuatro resoluciones. La «Resolución del Comité Europeo de las Regiones relativa al estado de las regiones y las ciudades en la Unión Europea en 2023 y propuestas con vistas a la próxima Agenda Estratégica de la UE 2024-2029» (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C_202301321) subrayaba que «la optimización de las actuales disposiciones del Tratado debería garantizar activamente una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones de la UE, con mayor énfasis en la subsidiariedad, la gobernanza multinivel y el papel del CDR» y consideraba «indispensable, en ese sentido, una revisión del acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación durante el próximo ciclo político».

⁴⁷ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2023.pdf>.

que señalaba cinco iniciativas del programa de trabajo anual de la Comisión para 2023 como prioridades de seguimiento debido a su claro interés político para los entes locales y regionales, así como por su incidencia en sus competencias. Se trataba de las iniciativas sobre suelos sanos, reducción de los residuos, gobernanza económica, sistemas alimentarios sostenibles y el paquete de ayuda a las pymes. El CDR emitió dictámenes sobre la mayoría de ellas⁴⁸. La Red de Seguimiento de la Subsidiariedad⁴⁹ del CDR también facilitó el intercambio de observaciones sobre el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad entre los entes locales y regionales, en particular gracias a los miembros de REGPEX⁵⁰.

En febrero de 2023, la Mesa del CDR aprobó una estrategia renovada sobre las evaluaciones del impacto territorial, que sirvió de guía para tres talleres sobre este tipo de evaluaciones en 2023⁵¹. En mayo el CDR emitió asimismo un dictamen⁵² en el que subrayó la necesidad de una evaluación previa sistemática de los posibles impactos territoriales diferenciados de todas las nuevas políticas de la Unión con una dimensión territorial en su fase de diseño. En septiembre presentó sus trabajos sobre las evaluaciones del impacto territorial al Grupo «Competitividad y Crecimiento» del Consejo, en el marco de la formación de este último sobre mejora de la legislación.

Además, el CDR elaboró una metodología para la verificación rural con el fin de garantizar que se tengan en cuenta las especificidades de las zonas rurales antes de adoptar la legislación de la UE. Por ejemplo, la verificación rural ocupó un lugar central en el primer taller de evaluación del impacto territorial sobre el tema de los sistemas alimentarios sostenibles, celebrado en junio de 2023.

El CDR siguió aplicando sus herramientas *ex post* de mejora de la legislación en asociación con la Comisión y el Parlamento Europeo, en particular a través de su participación activa en la Plataforma «Preparados para el Futuro» con la contribución de su red RegHub⁵³. RegHub consultó a los centros regionales acerca del informe titulado *The future of the Green Deal: taking stock and looking ahead* [«El futuro del Pacto Verde: hacer balance y mirar hacia el futuro», disponible únicamente en inglés] y recabó las experiencias de los entes locales y regionales con respecto a la aplicación de las medidas del Pacto Verde Europeo. Esta información se publicó en un informe de ejecución⁵⁴ y se destacaron en el *Informe anual de la UE de 2023 sobre el estado de las regiones y ciudades*⁵⁵ del CDR. También se consultó a los centros regionales sobre la dimensión regional de los planes estratégicos en el marco de la política agrícola común. Los resultados de la primera fase de esta consulta se recogieron y recopilaron en un informe de ejecución⁵⁶, lo que sirvió de base para los debates del CDR con sus socios institucionales y contribuyó a los trabajos sobre la revisión intermedia de la política agrícola común.

⁴⁸ ENVE-VII/042: La vigilancia y la resiliencia del suelo (Ley de vigilancia del suelo); ECON-VII/030: Reforma del marco de gobernanza económica de la UE; NAT-VII/033: Marco legislativo para unos sistemas alimentarios sostenibles; y ECON-VII/035: Paquete de ayuda a las pymes y BEFIT.

⁴⁹ La Red de Seguimiento de la Subsidiariedad reúne a Parlamentos y Gobiernos regionales con competencias legislativas; entes locales y regionales sin competencias legislativas; y asociaciones de entes locales en la UE. También está abierto a las delegaciones nacionales del CDR y a los Parlamentos nacionales.

⁵⁰ REGPEX es un subgrupo de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad que reúne a los Parlamentos regionales con competencias legislativas (<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>).

⁵¹ «Estrategia para los Drones 2.0» en mayo, «Sistemas Alimentarios Sostenibles» en junio y «Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP)» en octubre.

⁵² COTER-VII/026: No perjudicar a la cohesión — Un principio transversal que contribuya a la cohesión como objetivo general y valor de la UE.

⁵³ Para más información sobre la contribución del CDR al trabajo de la Plataforma «Preparados para el Futuro» a través de RegHub, véase el punto 2.1.

⁵⁴ <https://cor.europa.eu/es/engage/Documents/RegHub/green-deal-taking-stock-looking-ahead.pdf>.

⁵⁵ <https://cor.europa.eu/es/engage/brochures/Documents/EU%20Annual%20Report%20on%20the%20State%20of%20Regions%20and%20Cities%202023/4892%20-%202023%20Annual%20Report%20EN.pdf>.

⁵⁶ <https://cor.europa.eu/es/engage/Documents/RegHub/1st-report-regional-dimension-cap-strategic-plans.pdf>.

En 2023, la Comisión y el CDR revisaron conjuntamente su protocolo de cooperación con miras a reforzar sus asociaciones institucionales y promover el desarrollo de una UE más participativa. En el protocolo revisado⁵⁷, firmado en marzo de 2024, ambas partes se comprometieron a esforzarse juntas por fomentar la subsidiariedad activa y la mejora de la legislación, y acordaron medidas concretas a tal fin. Esta cooperación abarca asimismo los trabajos sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad para garantizar que se tengan en cuenta las dimensiones regional y local.

2.5. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2023, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aludió a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en su sentencia sobre el Reglamento por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía⁵⁸. Los gestores de redes de transporte nacionales solicitaron al Tribunal General que examinara si el Reglamento permitía a la Agencia pronunciarse sobre cuestiones que las autoridades reguladoras nacionales le habían sometido como objeto de un acuerdo entre ellas. Sobre la base de la exposición de motivos que acompañaba a la propuesta del citado Reglamento, presentada por la Comisión, el Tribunal General llegó a la conclusión⁵⁹ de que se habían atribuido a la Agencia poderes decisorios autónomos y, por tanto, no estaba vinculada por la posición adoptada por las autoridades reguladoras nacionales.

En dicha exposición de motivos se había considerado que las competencias de la Agencia eran conformes con el principio de subsidiariedad, en la medida en que se le habían atribuido en aspectos en los que una toma de decisiones nacionales aisladas con consecuencias transfronterizas daría lugar a problemas o incoherencias en el mercado interior. La exposición de motivos estimaba también que las competencias de la Agencia eran conformes con el principio de proporcionalidad, en la medida en que se le confiarían tareas adicionales, especialmente con respecto al funcionamiento de los sistemas energéticos a nivel regional, aunque los reguladores nacionales seguirían siendo el centro de la reglamentación en materia de energía. El Tribunal concluyó que de la exposición de motivos se infería la clara voluntad del legislador de la Unión de lograr una toma de decisiones sobre cuestiones transfronterizas difíciles más eficaz y rápida mediante un fortalecimiento de los poderes de decisión de la Agencia en casos concretos que sea compatible con que las autoridades reguladoras nacionales sigan siendo el centro de la reglamentación en materia de energía. Este asunto se encuentra pendiente de recurso de casación ante el Tribunal.

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024Y02478>.

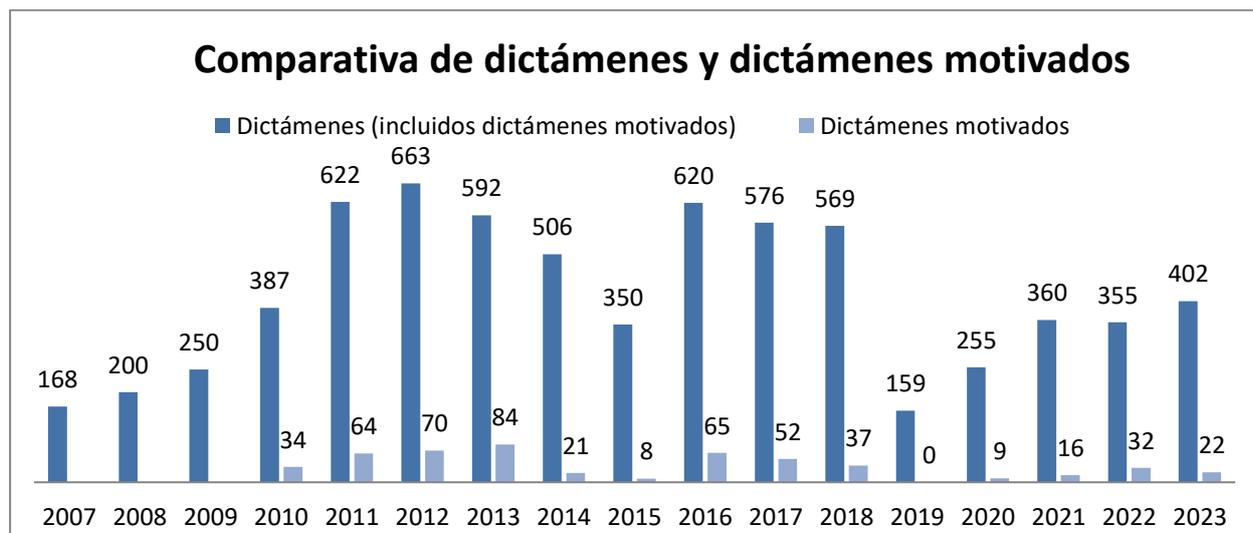
⁵⁸ Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (versión refundida).

⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2023, Austrian Power Grid y otros/ACER, T-606/20, ECLI:EU:T:2023, apartados 45 a 49 (recurso de casación pendiente: asunto C-281/23 P).

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

3.1. RESUMEN

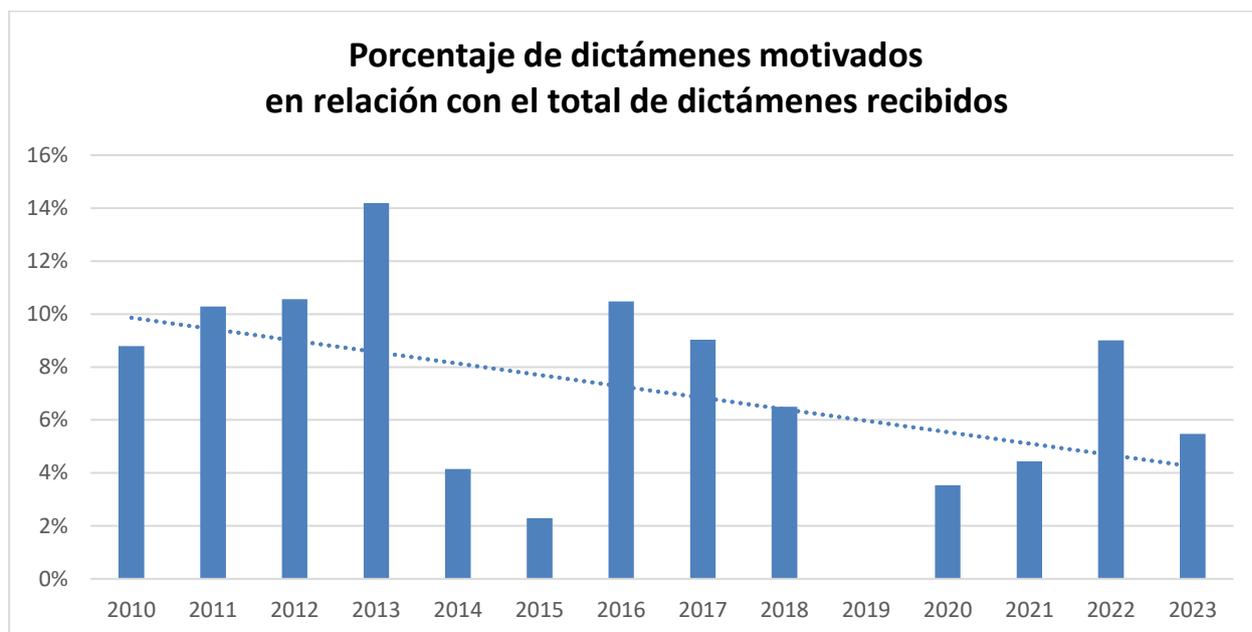
En 2023, la Comisión recibió **22 dictámenes motivados**⁶⁰ de los Parlamentos nacionales⁶¹. Esta cifra fue un tercio inferior a los 32 y dos recibidos en 2022, manteniendo una tendencia a la baja a largo plazo en el número de dictámenes en general y, en particular, en el número de dictámenes motivados. La tendencia a la reducción del número de dictámenes motivados se hace aún más evidente si la cifra se expresa como porcentaje del número total de dictámenes⁶².



⁶⁰ En virtud del Protocolo n.º 2, todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, emitir un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Véase asimismo la nota a pie de página n.º 61.

⁶¹ Esta cifra se refiere al número total de dictámenes motivados recibidos de cámaras parlamentarias en virtud del Protocolo n.º 2 en 2023. Véanse también la nota a pie de página n.º 20 y el anexo 1 para consultar la lista de documentos de la Comisión sobre los que esta recibió dictámenes motivados.

⁶² Dado el número bastante reducido de dictámenes motivados, incluso un ligero aumento de dicha cifra puede provocar un aumento aparentemente extraordinario del porcentaje que representan tales dictámenes. Esto puede explicar el «salto» observado entre 2021 y 2022, que se debió principalmente a la propuesta de legislación electoral del Parlamento Europeo, la cual dio lugar a ocho dictámenes motivados [véase el informe anual de 2022 de la Comisión, COM(2023) 640 final, p. 10].



Nota: la línea de puntos representa la línea de tendencia lineal.

En 2023 (al igual que en 2022), la mayoría de los dictámenes motivados fueron emitidos por un mismo Parlamento nacional. En 2023, el Parlamento italiano emitió nueve dictámenes motivados: seis de la Camera dei Deputati y tres del Senato della Repubblica. El Riksdag sueco emitió cinco dictámenes motivados en 2023, lo que equivale al 23 % del número total (en 2022 había emitido 14 dictámenes motivados, más del 40 % del total de estos dictámenes). En conjunto, estos **dos Parlamentos emitieron dos terceras partes de todos los dictámenes motivados** recibidos en 2023.

Los demás dictámenes motivados de 2023 fueron emitidos por el Sénat francés (tres) y por la Poslanecká Sněmovna checa, la Országgyűlés húngara, el Vouli ton Antiprosopon chipriota, la Eerste Kamer neerlandesa y la Tweede Kamer neerlandesa (uno cada uno). Esto significa que, de los 39 Parlamentos o cámaras nacionales, nueve procedentes de siete Estados miembros emitieron dictámenes motivados en 2023 (13 en 2022, siete en 2021 y ocho en 2020).

Desde el punto de vista temático, los 22 dictámenes motivados recibidos en 2023 se distribuyeron de forma dispersa y se referían a **14 propuestas diferentes de la Comisión**, ninguna de las cuales recibió más de tres dictámenes motivados. Seis de estas propuestas pertenecían a la prioridad principal de la Comisión⁶³ de «El Pacto Verde Europeo», tres a «Una Europa adaptada a la era digital», tres a «Un nuevo impulso a la democracia europea» y dos a «Una economía al servicio de las personas».

La propuesta que originó dictámenes motivados correspondientes al mayor número de votos de los Parlamentos nacionales⁶⁴ en 2023 fue la relativa a los vegetales obtenidos con determinadas nuevas técnicas genómicas⁶⁵, que dio lugar a dos dictámenes motivados que correspondían a cuatro votos. Sin embargo, no alcanzó el umbral para la elaboración de una respuesta conjunta de

⁶³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_es.

⁶⁴ Cada Parlamento nacional dispone de dos votos; cada cámara en sistemas bicamerales dispone de un voto.

⁶⁵ COM(2023) 411 final.

la Comisión⁶⁶, y mucho menos para la activación de un procedimiento de «tarjeta amarilla», que obligaría a la Comisión a motivar el mantenimiento, la modificación o la retirada de su propuesta. Otras seis propuestas recibieron entre dos y tres dictámenes motivados que correspondían a dos o tres votos. Las siete propuestas restantes solo dieron lugar a un dictamen motivado cada una (para más información, véase el anexo 1).

El punto 3.2 a continuación aborda los principales casos de propuestas que originaron más de un dictamen motivado.

3.2. PRINCIPALES CASOS

En el marco de la prioridad principal de la Comisión denominada «El Pacto Verde Europeo», la propuesta de Reglamento **sobre los envases y residuos de envases**⁶⁷ generó el mayor número de dictámenes en 2023: tres dictámenes motivados⁶⁸ y seis dictámenes en el marco del diálogo político⁶⁹.

En sus dictámenes motivados, ambas cámaras italianas declararon que no consideraban necesario adoptar legislación a nivel de la UE, en particular con objeto de promover modelos de reutilización, en detrimento de prósperos modelos nacionales de reciclado. El Sénat francés señaló el riesgo de menoscabar una legislación nacional más ambiciosa en relación con el uso del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como única base jurídica, y destacó la necesidad de respetar el principio de neutralidad tecnológica con respecto a la obligación de crear sistemas de depósito y devolución para las botellas de plástico de un solo uso y las latas metálicas. La Camera dei Deputati italiana consideraba que los Estados miembros que reciclan grandes cantidades de residuos de envases deberían quedar exentos de la obligación de reutilización y de creación de sistemas de depósito y devolución. Las tres cámaras opinaban que una directiva habría sido un instrumento jurídico más adecuado que un reglamento y apuntaron que el uso previsto de actos delegados no debería permitir a la Comisión regular fuera del ámbito de aplicación de elementos no esenciales. Ambas cámaras italianas estimaban que las restricciones impuestas a determinados envases de un solo uso eran desproporcionadas y entrañaban riesgos para la seguridad alimentaria. El Senato della Repubblica italiano también señaló el riesgo de que se pudieran reciclar los envases de los medicamentos y pidió que quedaran exentos de la obligación de reciclabilidad. La Camera dei Deputati italiana manifestó su preocupación por los requisitos obligatorios de contenido reciclado en los envases de productos médicos y los envases en contacto con los alimentos, y también pidió que se ampliara la lista de aplicaciones para que los envases se fabriquen con materiales compostables.

Los dictámenes en el marco del diálogo político también subrayaron la necesidad de que esta propuesta permitiera una mayor flexibilidad a los Estados miembros. Al igual que el Parlamento italiano, el Senat polaco criticó la evaluación de impacto y pidió un análisis en profundidad para

⁶⁶ La Comisión se ha comprometido a elaborar una respuesta conjunta cuando una propuesta ocasione un número «significativo» de dictámenes motivados (por «significativo» se entiende en este contexto que el número de dictámenes motivados corresponda, al menos, a siete votos de los Parlamentos nacionales), incluso aunque la propuesta no haya originado suficientes dictámenes motivados para alcanzar el umbral de activación de un procedimiento de «tarjeta amarilla», lo que daría lugar a una revisión obligatoria de un proyecto de acto legislativo. El umbral de activación de un procedimiento de «tarjeta amarilla» suele alcanzarse cuando el número de dictámenes motivados recibidos de los Parlamentos nacionales es igual o superior a la tercera parte del total de los votos atribuidos a dichos Parlamentos (a saber, 18 de 54). En el caso de los proyectos de actos legislativos presentados en el espacio de libertad, seguridad y justicia, el umbral es de una cuarta parte de los votos (14 de 54).

⁶⁷ COM(2022) 677 final.

⁶⁸ El Sénat francés y la Camera dei Deputati y el Senato della Repubblica italianos.

⁶⁹ La Poslanecká Sněmovna y el Senát checos, las Cortes Generales españolas, la Camera dei Deputati italiana, el Senat polaco y el Senat rumano.

garantizar que los nuevos objetivos propuestos fueran realistas, mensurables y técnicamente viables. La Poslanecká Sněmovna checa propuso que el objetivo de reducción de residuos de envases se calculara en función de la cantidad de residuos de envases producidos por residente. El Senat rumano solicitó aclaraciones con respecto a las definiciones utilizadas y las responsabilidades de los agentes económicos.

En sus respuestas, la Comisión defendió que las medidas propuestas eran necesarias para garantizar una economía circular y evitar el crecimiento insostenible de los residuos de envases. Consideraba que los sistemas de depósito y devolución constituían una de las principales medidas facilitadoras con miras a la consecución de estos objetivos. También señaló que los Estados miembros que lograran por otros medios un elevado índice de recogida de los formatos de envases contemplados podrían optar por no aplicar tales sistemas. En lo concerniente a la elección del instrumento jurídico, la Comisión sostuvo que un reglamento era crucial para alcanzar los objetivos de la propuesta y que la solicitud de permitir una mayor flexibilidad a los Estados miembros se había abordado al definir claramente los límites de las disposiciones jurídicas en el texto de la propuesta. Por lo que se refiere a los envases de medicamentos, la Comisión señaló que la propuesta disponía un período transitorio más largo para el cumplimiento de los requisitos de reciclabilidad y establecía que los medicamentos quedaban exentos de los requisitos de contenido reciclado. En cuanto a las preocupaciones sobre las repercusiones en la seguridad alimentaria, la Comisión argumentó que los envases de un solo uso no aumentan la seguridad alimentaria, pero coincidió en la necesidad de que las frutas y hortalizas delicadas queden exentas de las prohibiciones de envasado. Con respecto a la evaluación de impacto y a la necesidad de aclaraciones, la Comisión explicó que la metodología se basaba en los principios de cuantificación de la huella ambiental y que estaba trabajando con los legisladores para garantizar una mayor claridad de las definiciones y la asignación de responsabilidades a los agentes económicos.

La propuesta de Reglamento relativo a **determinadas nuevas técnicas genómicas**⁷⁰ originó dos dictámenes motivados⁷¹ y siete dictámenes en el marco del diálogo político⁷². En sus dictámenes motivados, la Vouli ton Antiprosopon chipriota y la Országgyűlés húngara consideraban que la disposición que impide que los Estados miembros adopten medidas que restrinjan o prohíban el cultivo de vegetales obtenidos con nuevas técnicas genómicas (en lo sucesivo, «NTG») de categoría 2 (es decir, vegetales que, a diferencia de los obtenidos con NTG de categoría 1, no pueden obtenerse de forma natural o mediante la mejora vegetal convencional) en la totalidad o parte de su territorio vulneraba el principio de subsidiariedad. Este argumento se reiteró asimismo en algunos dictámenes emitidos en el marco del diálogo político. La propuesta también fue criticada por carecer de base jurídica suficiente y por suscitar dudas acerca de la transparencia y la libertad de elección de los consumidores; acerca de la protección de estos últimos y la manera en que podría afectarles la limitación de los requisitos de etiquetado de los vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 a los materiales de reproducción vegetal; acerca del cumplimiento de los principios de proporcionalidad y de cautela, y acerca de los riesgos de falseamiento de la competencia si algunos obtentores registraban patentes sobre NTG. Los dictámenes también contenían varias solicitudes, como que se prohibiera patentar NTG de categoría 1 y se impidiera la monopolización del sector; que se llevara a cabo una evaluación de impacto de las patentes y las licencias conexas; que se impusiera el mismo nivel de control para los vegetales obtenidos en terceros países; y que se regulara el uso de NTG en microorganismos.

En sus respuestas, la Comisión explicó que la opción de exclusión voluntaria no podía utilizarse para abordar los riesgos para la salud humana o animal o para el medio ambiente derivados de los organismos modificados genéticamente (en lo sucesivo, «OMG»). Estos riesgos ya se habían

⁷⁰ COM(2023) 411 final.

⁷¹ La Vouli ton Antiprosopon chipriota y la Országgyűlés húngara.

⁷² El Senát checo, el Folketing danés, el Hrvatski Sabor croata, el Senato della Repubblica italiano, la Eerste Kamer neerlandesa, la Assembleia da República portuguesa y el Senat rumano.

evaluado mediante una evaluación científica armonizada a escala de la UE. Además, la exclusión de los vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 de la opción de exclusión voluntaria no guardaba relación con las consideraciones de seguridad de dichos vegetales, precisamente porque los vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 solo se autorizarían si son seguros. En lo referente a la base jurídica, la Comisión señaló su coherencia con la legislación vigente en materia de OMG por lo que respecta a la liberación intencional y la introducción en el mercado de OMG. En cuanto al etiquetado, la Comisión dejó claro que la exigencia de una etiqueta de OMG para los productos procedentes de este tipo de vegetales no reflejaría con exactitud el hecho de que el mismo producto pueda obtenerse por medios convencionales. Por lo que respecta a los principios de proporcionalidad y de cautela, la Comisión se remitió a la opinión de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria de que no existen nuevos peligros relacionados específicamente con la mutagénesis dirigida y la cisgénesis (en comparación con la mejora genética convencional o las técnicas genómicas establecidas). En relación con las patentes y la competencia, la Comisión declaró que era consciente de que la patentabilidad de los vegetales obtenidos con NTG era motivo de preocupación para muchos y, por tanto, evaluaría el impacto de las patentes de vegetales sobre la innovación en mejora vegetal; sobre el acceso de los obtentores al material genético y las técnicas conexas; sobre la disponibilidad de semillas para los agricultores; y sobre la competitividad general de la industria biotecnológica de la UE. También declaró que publicaría un informe con sus constataciones a más tardar en 2026.

La propuesta de **Ley de Vigilancia del Suelo**⁷³ recibió dos dictámenes motivados⁷⁴ y tres dictámenes en el marco del diálogo político⁷⁵. En sus dictámenes motivados idénticos, ambas cámaras neerlandesas alegaron que los efectos de la contaminación del suelo a través del aire y del agua eran una cuestión nacional y que no se habían demostrado los beneficios de las medidas propuestas en los distintos Estados miembros. A su juicio, la propuesta no garantizaba la igualdad de condiciones, pues abordaba los efectos de la contaminación, pero no sus fuentes. Los dictámenes del Senát checo, del Senato della Repubblica italiano y del Bundesrat austriaco destacaron que los Estados miembros deben poder tener en cuenta las condiciones locales, las políticas vigentes y las competencias a nivel subnacional. También señalaron que la propuesta podía aumentar la carga administrativa para los Estados miembros.

En sus respuestas, la Comisión destacó la necesidad de establecer un marco sólido de vigilancia y evaluación con medidas sobre la gestión sostenible del suelo y los terrenos contaminados con vistas a lograr unos suelos sanos de aquí a 2050, habida cuenta de la magnitud y la evolución negativa del problema en las últimas décadas, las repercusiones transfronterizas relacionadas con la salud del suelo y el coste significativo de gestionar el impacto de los suelos en mal estado. Explicó que su propuesta tenía por objeto abordar las repercusiones transfronterizas de la degradación del suelo; garantizar la igualdad de condiciones en el mercado; y promover la coherencia de las políticas a escala nacional y de la UE, dotando a los Estados miembros de flexibilidad para aplicar las medidas exigidas de manera que puedan tener en cuenta la variabilidad de los suelos, las condiciones locales, las políticas y prácticas existentes y las competencias de ámbito regional en algunos Estados miembros. Además, la propuesta contenía disposiciones que son necesarias y adecuadas para lograr suelos sanos, pero minimizaba la carga administrativa de hacerlo. Los Estados miembros dispondrían de tiempo suficiente para introducir gradualmente el sistema de gobernanza, los mecanismos de vigilancia y evaluación de la salud del suelo, y las medidas necesarias para aplicar los principios de gestión sostenible del suelo y tratar los terrenos contaminados.

⁷³ COM(2023) 416 final.

⁷⁴ La Eerste Kamer y la Tweede Kamer neerlandesas.

⁷⁵ El Senát checo, el Senato italiano y el Bundesrat austriaco.

La propuesta relativa a las **normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para vehículos pesados nuevos y a la integración de las obligaciones de comunicación**⁷⁶ originó dos dictámenes motivados⁷⁷ y un dictamen en el marco del diálogo político⁷⁸. Ambas cámaras italianas sostenían que no se respetaba el principio de subsidiariedad porque los objetivos propuestos de reducción de las emisiones de CO₂ no eran viables ni estaban justificados, y también porque el sector solo produce una cantidad modesta de emisiones. Destacaron que el objetivo de lograr cero emisiones del transporte local en autobús de aquí a 2030 era excesivamente ambicioso y que era necesario que la UE ofreciera incentivos para la inversión. El Senát checo defendía que los objetivos fijados en 2019 no deberían revisarse hasta 2027.

En sus respuestas, la Comisión se remitió a la evaluación de impacto detallada que acompaña a la propuesta⁷⁹, que demuestra la necesidad, el valor añadido y la proporcionalidad de la iniciativa. Por lo que respecta al nivel de ambición y a la fecha de aplicación de los objetivos, la Comisión recordó que el transporte era el único sector importante de la economía de la UE en el que las emisiones de CO₂ seguían siendo superiores a las de 1990 y que el transporte por carretera es responsable de más del 20 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE. Así pues, destacó que los vehículos pesados van a desempeñar un papel decisivo en la consecución de los objetivos climáticos de la UE. Según la evaluación de impacto, el sector presenta un gran potencial para el despliegue de vehículos de emisión cero. La incorporación de autobuses de emisión cero en el parque correspondiente sería gradual y los Estados miembros que se enfrentaran a dificultades podrían, en determinadas circunstancias, excluir a un número limitado de autobuses del ámbito de aplicación de la normativa. En cuanto a las inversiones necesarias para renovar el parque de tecnologías de vehículos y acelerar la adaptación del sector, la Comisión señaló una serie de oportunidades de financiación de la UE.

En el marco de la prioridad «Un nuevo impulso a la democracia europea», la propuesta de Directiva sobre la **lucha contra la corrupción**⁸⁰ dio lugar a dos dictámenes motivados⁸¹ y a seis dictámenes en el marco del diálogo político⁸². El Riksdag sueco consideraba que la propuesta de Directiva vulneraba el principio de subsidiariedad al privar del derecho de sufragio pasivo a las personas que hayan sido procesadas por corrupción. Coincidió en este aspecto la Camera dei Deputati italiana, que no estaba de acuerdo con el requisito de que todos los Estados miembros considerasen una infracción penal el abuso en el ejercicio de funciones. La inmunidad y el derecho de sufragio pasivo también ocuparon un lugar central en los dictámenes emitidos en el marco del diálogo político. El Senato della Repubblica italiano y las dos cámaras austriacas subrayaron que las normas para levantar la inmunidad deberían reservarse a los Parlamentos nacionales. Ambas cámaras checas también expresaron dudas acerca de esta disposición, sobre todo con respecto a la subsidiariedad. En cambio, la Assembleia da República portuguesa declaró que la propuesta de Directiva respetaba los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En sus respuestas, la Comisión subrayó que su propuesta se limitaba a lo necesario y proporcionado para prevenir y combatir eficazmente la corrupción. En lo concerniente a la introducción de la infracción penal de abuso en el ejercicio de funciones, la Comisión consideró que se trataba de un instrumento importante en la lucha contra la corrupción, puesto que abarca el uso ilegal del poder público en beneficio privado y ya se encuentra tipificado como delito en 25 de los 27 Estados miembros. En cuanto a la privación del derecho de sufragio pasivo, la Comisión recordó que el cese o la prohibición de ocupar un cargo público (electo o no) impedía que las

⁷⁶ COM(2023) 88 final.

⁷⁷ La Camera dei Deputati y el Senato della Repubblica italianos.

⁷⁸ El Senát checo.

⁷⁹ SWD(2023) 88 final.

⁸⁰ COM(2023) 234 final.

⁸¹ La Camera dei Deputati italiana y el Riksdag sueco.

⁸² La Poslanecká Sněmovna y el Senát checos, el Sénat francés, el Senato della Repubblica italiano, el Nationalrat y el Bundesrat austriacos y la Assembleia da República portuguesa.

personas condenadas por corrupción permanecieran en determinados puestos de poder en los que habían cometido sus actos corruptos. La Comisión hizo hincapié en que la propuesta de Directiva se limitaba a exigir a los legisladores nacionales que contemplaran la posibilidad de imponer estas sanciones adicionales, y que la decisión final seguiría correspondiendo a los órganos jurisdiccionales nacionales.

En el contexto de la misma prioridad, la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al **reconocimiento de la filiación entre los Estados miembros**⁸³ también dio lugar a dos dictámenes motivados y seis dictámenes en el marco del diálogo político. El Sénat francés temía que la propuesta de Reglamento del Consejo exigiera el reconocimiento de la filiación determinada en otro Estado miembro, también en caso de gestación subrogada, por lo que se opuso a la elección de un reglamento del Consejo como tipo de instrumento jurídico. El Senato della Repubblica italiano manifestó su preocupación por el hecho de que los Estados miembros solo pudieran invocar motivos de orden público para denegar el reconocimiento de la filiación según cada caso concreto.

La gestación subrogada, también denominada gestación por sustitución, constituyó asimismo el tema principal de los dictámenes emitidos en el marco diálogo político. El Senat rumano pidió definiciones claras de «filiación», «progenitor» y «familia», y que se evitara una situación en la que los hijos nacidos por gestación subrogada pudieran ser reconocidos de forma automática, lo que posiblemente contravendría la legislación vigente de algunos Estados miembros. Asimismo, el Senat checo pidió que la gestación subrogada se excluyera del ámbito de aplicación de la propuesta y que se permitiera a los Estados miembros denegar el reconocimiento de la filiación en aquellos casos en que se establecieran elementos transfronterizos con la intención de eludir la legislación nacional. La Eerste Kamer neerlandesa formuló varias preguntas, en particular acerca del número de casos afectados por la ausencia de normas comunes sobre el reconocimiento de la filiación y acerca de las situaciones en las que pudieran existir soluciones alternativas en las que no fuera necesario recurrir a la nueva legislación de la UE. El Seimas lituano respaldó la propuesta, que consideraba que tendría un «impacto positivo», y pidió aclaraciones para asegurarse de que la cláusula de orden público se aplicara dentro del respeto de los derechos fundamentales. La Assembleia da República portuguesa y las Cortes Generales españolas sostuvieron que la propuesta cumplía los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En sus respuestas, la Comisión recordó que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea había dictaminado que el concepto de orden público debe interpretarse en sentido estricto, y señaló que la posibilidad de denegar el reconocimiento de la filiación por motivos de orden público no era aplicable si ello daba lugar a una situación de discriminación. La Comisión subrayó asimismo que la propuesta de Reglamento del Consejo no afectaría a la competencia de los Estados miembros para regular o prohibir la gestación subrogada en su propio territorio. No obstante, con arreglo a la propuesta, una vez determinada la filiación de un hijo nacido por gestación subrogada en un Estado miembro, los demás Estados miembros tendrían que reconocerla, ya que no hacerlo sería incompatible con los derechos fundamentales de los hijos nacidos de esta forma.

En el contexto de la prioridad «Una Europa Adaptada a la Era Digital», la propuesta de Reglamento relativo a la **lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales**⁸⁴ originó dos dictámenes motivados⁸⁵ y cuatro dictámenes en el marco del diálogo político⁸⁶. En sus dictámenes motivados, la Camera dei Deputati italiana y el Riksdag sueco no cuestionaron la necesidad ni el valor añadido

⁸³ COM(2022) 695 final.

⁸⁴ COM(2023) 533 final.

⁸⁵ La Camera dei Deputati italiana y el Riksdag sueco.

⁸⁶ Las Houses of the Oireachtas irlandesas, el Senato della Repubblica italiano, la Assembleia da República portuguesa y el Senat rumano. Durante los primeros cuatro meses de 2024, la Comisión recibió otros cuatro dictámenes en el marco del diálogo político (del Senat y la Poslanecká Sněmovna checos, el Sénat francés y la Kamra tad-Deputati maltesa) que en gran medida se hacían eco de los argumentos formulados en los dictámenes recibidos en 2023.

de la iniciativa legislativa a nivel de la UE para subsanar las deficiencias de la Directiva vigente, pero les preocupaba que el instrumento jurídico propuesto fuera un reglamento. Temían que la limitación de la actuación de los Estados miembros (al fijar un plazo máximo de pago de 30 días y un tipo de interés fijo para los intereses de demora, y al excluir la posibilidad de que un acreedor renuncie al derecho a obtener intereses e indemnizaciones por morosidad) restringiera la libertad contractual de las empresas. Estas mismas preocupaciones se reiteraron en los cuatro dictámenes emitidos en el marco del diálogo político. Además, las Houses of the Oireachtas irlandesas criticaron la falta de distinción entre la morosidad y los plazos de pago largos, y se opusieron al organismo propuesto para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre morosidad. El Senat rumano señaló un posible impacto negativo en las empresas en particular y en la economía en general.

En sus respuestas, la Comisión hizo hincapié en la necesidad de combatir la morosidad y los pagos injustamente largos con miras a proteger la resiliencia de las cadenas de suministro y mejorar la competitividad de las pymes. Destacó que de su evaluación de impacto se había desprendido que la limitación de los plazos de pago a 30 días propuesta era una opción más rentable para promover una cultura de pago sin demora que unos plazos de pago más largos. Esta fue también la opción más respaldada por las partes interesadas y las pymes en las consultas públicas celebradas y la recomendada por el Parlamento Europeo y la Plataforma «Preparados para el Futuro». La Comisión explicó que no había distinguido entre morosidad y plazos de pago largos porque también se producían retrasos en los pagos cuando se imponían plazos de pago largos a los acreedores. La elección de un reglamento se justificaba por la necesidad de establecer normas más estrictas y racionalizadas que puedan aplicarse de la misma manera en todos los Estados miembros. La evaluación de impacto había determinado que la ausencia de disposiciones para supervisar el cumplimiento y la aplicación de las normas era una de las principales insuficiencias de la Directiva vigente. Por consiguiente, la Comisión había propuesto el establecimiento de autoridades de ejecución obligatorias, al tiempo que otorgaba una amplia flexibilidad a los Estados miembros para designar a autoridades existentes o crear otras nuevas. La Comisión también destacó los beneficios económicos de mejorar la cultura de pagos, lo que aumentaría y reforzaría la confianza en el entorno empresarial de la UE.

4. DIÁLOGO POLÍTICO POR ESCRITO CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

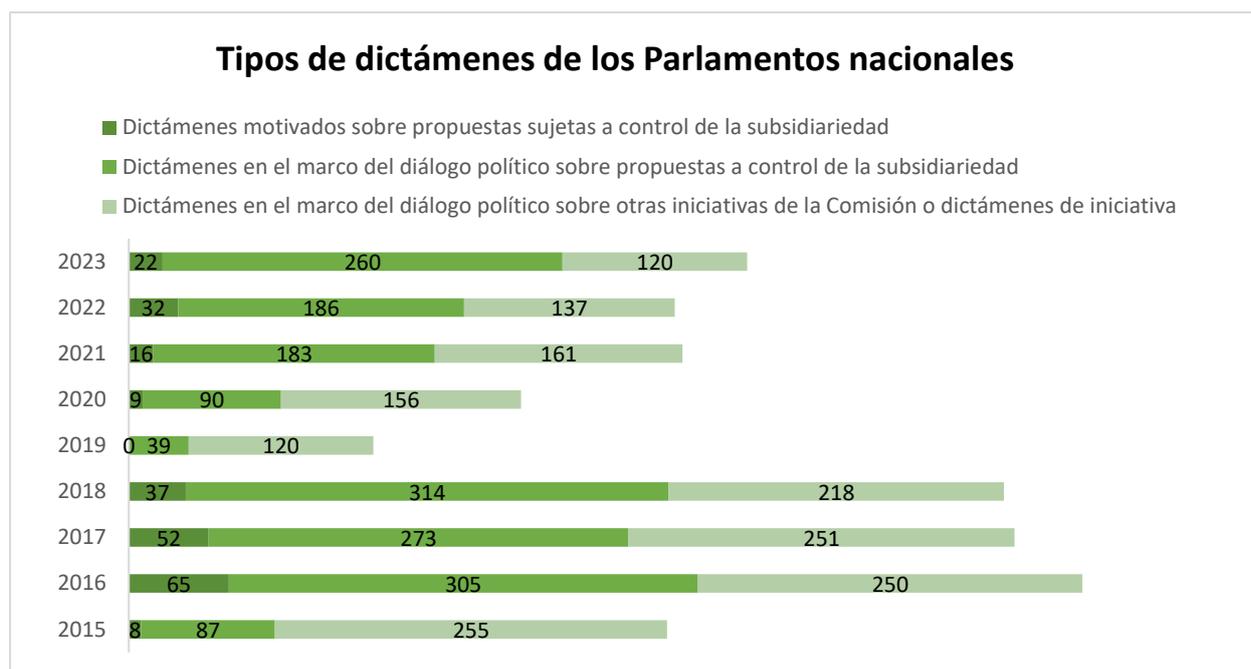
Además del mecanismo de control de la subsidiariedad establecido por el Protocolo n.º 2, las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales también comprenden otras actividades, en particular el diálogo político que se introdujo en 2006. Estas actividades abarcan intercambios por escrito sobre cualquier iniciativa de la Comisión a la que los Parlamentos nacionales deseen contribuir o sobre cualquier asunto que deseen plantear por iniciativa propia, así como el diálogo político oral (que se describe en el capítulo 5).

4.1 OBSERVACIONES GENERALES

En 2023, los Parlamentos nacionales enviaron un total de **402 dictámenes** a la Comisión. Era la primera vez desde 2008 en que la Comisión recibía más dictámenes durante el último año completo de su mandato que durante el año anterior. Como ya se ha mencionado en el presente informe anual, esta situación es inusual y va en contra de la tendencia destacada en el informe anual de 2022, según la cual el número de dictámenes de los Parlamentos nacionales suele aumentar a mediados de cada mandato de la Comisión⁸⁷. Sin embargo, como ya se indicó en el informe anual

⁸⁷ Las Cortes Generales españolas, que ocuparon el primer o segundo puesto en el diálogo político con la Comisión durante los tres años anteriores, solo emitieron dictámenes durante los primeros cuatro meses de 2023 debido a las elecciones parlamentarias en España.

de 2022, el número total de dictámenes recibidos durante la Comisión Von der Leyen sigue siendo significativamente inferior al número recibido durante las Comisiones Barroso II y Juncker.



De estos 402 dictámenes, 282 (70 %) se referían a propuestas legislativas que se encontraban sujetas al mecanismo de control de la subsidiariedad⁸⁸. Los 120 dictámenes restantes (30 %) aludían principalmente a iniciativas no legislativas (como, por ejemplo, comunicaciones) o eran dictámenes de iniciativa que no guardaban relación directa con ninguna iniciativa de la Comisión. Este último porcentaje es el más bajo registrado durante el mandato actual, lo que demuestra que, en 2023, los Parlamentos nacionales centraron su análisis de las iniciativas de la Comisión en proyectos de actos legislativos sujetos al control de la subsidiariedad (excluyendo así las propuestas en ámbitos de actuación en los que la UE posee competencias exclusivas, como el comercio o la competencia) incluso más que en años anteriores. También parece indicar que la disminución del número de dictámenes motivados en los últimos años no se ha debido a un examen menos intensivo de las propuestas de la Comisión. Esta hipótesis se ve respaldada asimismo por el elevado número de dictámenes recibidos en el contexto del diálogo político que también confirman explícitamente la conformidad de las respectivas propuestas con el principio de subsidiariedad.

La Comisión pone las cuestiones planteadas por los Parlamentos o cámaras nacionales específicamente en conocimiento de los comisarios y servicios de la Comisión correspondientes y, en el caso de las propuestas legislativas, de los representantes de la Comisión que participan en las negociaciones de los legisladores.

4.2. PARTICIPACIÓN Y ALCANCE

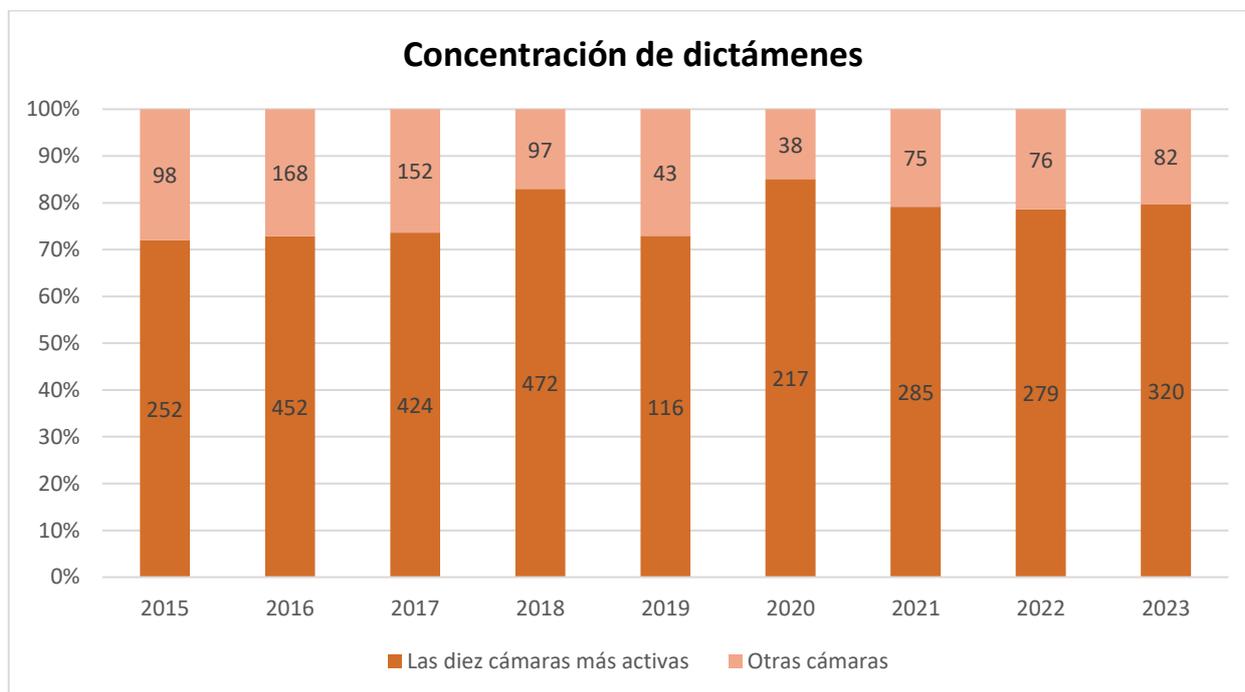
Al igual que en años anteriores, el número de dictámenes enviados a la Comisión varió de manera significativa de unos Parlamentos nacionales a otros. El número de Parlamentos o cámaras nacionales que no emitieron dictámenes aumentó ligeramente⁸⁹ de siete a nueve cámaras⁹⁰ de un total de 39 (véase el anexo 2), lo que significa que en 2023 no participaron en el diálogo político

⁸⁸ Para más información sobre el mecanismo de control de la subsidiariedad y el diálogo político, véase: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_es. Las propuestas legislativas relativas a los ámbitos de actuación que son competencia exclusiva de la UE no están sujetas al control de la subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales.

⁸⁹ 2022: 7; 2021: 8; 2020: 12; 2019: 17; 2018: 10.

⁹⁰ Véase el anexo 3.

por escrito mediante el envío de dictámenes aprobados formalmente los Parlamentos de seis Estados miembros⁹¹ (frente a los cinco del año anterior). No obstante, cabe mencionar que entre los seis que no emitieron ningún dictamen figuraban, por ejemplo, el Riigikogu estonio, que utilizó cartas directas para comunicarse con la Comisión, y el Državni Svet esloveno, que organizó visitas de sus diputados a dicha institución.



Las **10 cámaras más activas emitieron 320 dictámenes (80 % del total)**, una cifra acorde a la media de los últimos años⁹². En 2023, estas cámaras fueron las siguientes: el Senát checo y la Assembleia da República portuguesa (41 dictámenes cada uno), la Poslanecká Sněmovna checa y la Camera dei Deputati italiana (36 dictámenes cada una), el Bundesrat alemán y la Camera Deputaților rumana (35 dictámenes cada uno), el Senat rumano (29 dictámenes), el Senato della Repubblica italiano (26 dictámenes), las Cortes Generales españolas (24 dictámenes) y el Sénat francés (17 dictámenes). Estas cámaras también han sido algunas de las más activas en los últimos años. El anexo 2 detalla el número de dictámenes enviados por cada cámara.

La naturaleza de los dictámenes también varió de un Parlamento o cámara nacional a otro. Algunos se centraron principalmente en verificar si una propuesta de la Comisión cumplía los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, mientras que otros formularon observaciones más detalladas sobre el contenido de las propuestas o enviaron dictámenes de iniciativa que no hacían referencia a una propuesta concreta de la Comisión. Entre los temas recurrentes de los 25 dictámenes de iniciativa, además del traslado forzoso de civiles ucranianos (incluidos los menores) a Rusia, así como la Franja de Gaza y el conflicto palestino-israelí, también figuraron cuestiones políticas específicas, como la energía nuclear, el aborto y las relaciones exteriores.

Cabe destacar que en 2023 se recibieron varios tipos nuevos de contribuciones de los Parlamentos nacionales. Por ejemplo, dos cámaras respondieron al debate de propuestas legislativas, o bien con un dictamen presentado durante las negociaciones tripartitas (como el Sénat francés en relación con la propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial), o bien con diferentes dictámenes consecutivos del mismo Parlamento emitidos en diferentes fases del proceso legislativo (como los cuatro dictámenes del Bundesrat alemán acerca de la propuesta de Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación). Un total de 14 Parlamentos nacionales dirigieron una declaración conjunta a las instituciones de la UE con vistas a un diálogo tripartito, en la que les

⁹¹ Los Parlamentos nacionales de Bulgaria, Estonia, Grecia, Letonia, Malta y Eslovenia.

⁹² 2022: 79 %; 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

pedían que procuraran que el riesgo de instrumentalización de la migración se abordara adecuadamente durante las negociaciones tripartitas sobre la revisión del Código de Fronteras Schengen. La Eduskunta finlandesa presentó un dictamen de iniciativa sobre varios proyectos de actos delegados y de ejecución relacionados con los materiales en contacto con el agua potable, siendo esta la primera vez que se realizaba una contribución sobre este tipo de proyectos.

4.3. PRINCIPALES TEMAS DE LOS DICTÁMENES EN EL MARCO DEL DIÁLOGO POLÍTICO

Por lo que respecta a las iniciativas individuales más comentadas, los Parlamentos nacionales enviaron el mayor número de dictámenes sobre el **programa de trabajo de la Comisión para 2023**, la propuesta relativa a los **envases y residuos de envases***⁹³ y la propuesta relativa a los **vegetales obtenidos con determinadas nuevas técnicas genómicas y a los alimentos y piensos derivados*** (nueve dictámenes cada uno); la propuesta relativa a la **creación de un certificado de filiación europeo*** y la propuesta sobre la **lucha contra la corrupción*** (ocho dictámenes cada una); la propuesta relativa a la **calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa** y la propuesta por la que se establece un **marco de certificación de la Unión para las absorciones de carbono** (siete dictámenes cada una); la propuesta de **Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación**, la propuesta sobre el **tratamiento de las aguas residuales urbanas**, la propuesta por la que se establece un **código de la Unión sobre medicamentos para uso humano**, la propuesta sobre los **medicamentos de uso humano y las normas por las que se rige la Agencia Europea de Medicamentos**, la propuesta sobre los **requisitos aplicables a los marcos presupuestarios** de los Estados miembros, la propuesta de **Ley de Vigilancia del Suelo*** y la propuesta relativa a la **lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*** (seis dictámenes cada una).

Al igual que en años anteriores, un número cada vez mayor de Parlamentos nacionales⁹⁴ analizó el **programa de trabajo de la Comisión para 2023**⁹⁵, que en dicho año generó nueve dictámenes (además de un dictamen ya originado en 2022). Esto lo convirtió en el documento de la Comisión que más dictámenes recibió en el marco del diálogo político, así como en el programa de trabajo de la Comisión sobre el que se había emitido un mayor número de dictámenes hasta entonces. El número de dictámenes fue significativamente superior a los seis originados por el programa de trabajo de la Comisión para 2022 (cinco dictámenes recibidos en 2022 y uno en 2021). También se ha considerado elevado el control ejercido sin emisión de dictamen⁹⁶. En conjunto, todo ello pone de manifiesto el mayor uso estratégico que los Parlamentos nacionales hicieron del instrumento específico del dictamen con respecto al programa de trabajo de la Comisión con el fin de enfatizar su apoyo a las prioridades e iniciativas de la Comisión anunciadas, en relación con

⁹³ En el anexo 3 se enumeran las iniciativas de la Comisión que originaron un mínimo de cinco dictámenes. Este punto ofrece una visión general de los seis ámbitos prioritarios principales de la Comisión en los que se recibieron al menos seis dictámenes. Los dictámenes relativos a las propuestas marcadas con un asterisco (*) no se han incluido en este punto porque también han originado, como mínimo, dos dictámenes motivados y, por tanto, ya se han abordado en el punto 3.2 del presente informe.

⁹⁴ El Sénat francés, el Hrvatski Sabor croata, el Seimas lituano, la Chambre des Députés luxemburguesa, la Országgyűlés húngara, la Tweede Kamer y la Eerste Kamer neerlandesas, la Assembleia da República portuguesa y el Senat rumano enviaron dictámenes en 2023. El Riksdag sueco envió un dictamen a finales de 2022. Se emitieron seis dictámenes de este tipo sobre el programa de trabajo de la Comisión para 2022.

⁹⁵ COM(2022) 548 final.

⁹⁶ Según el 41.º informe semestral sobre la evolución de los procedimientos y prácticas de la Unión Europea relativos al control parlamentario, elaborado en marzo de 2024 por la Secretaría de la COSAC, solo ocho de los 34 Parlamentos o cámaras nacionales que respondieron a las preguntas sobre el programa de trabajo de la Comisión (todos excepto el Sénat/Senaat belga y el Bundestag alemán; los Parlamentos nacionales bicamerales de Irlanda, España y Austria presentaron cada uno una única serie de respuestas al cuestionario) afirmaron que no habían examinado este documento. El informe puede consultarse en <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/8a8629a88c42a971018c43c0bdee000a>.

sus propias prioridades políticas nacionales, así como para señalar particularidades nacionales que, a su juicio, deberían tenerse en cuenta.

En sus dictámenes sobre el programa de trabajo de la Comisión para 2023, los Parlamentos nacionales hicieron referencia al impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, alentaron a la Comisión a que apoyara a Ucrania durante el tiempo que fuera necesario y se manifestaron a favor de la ampliación de la UE. Tres cámaras pidieron una reforma del mercado de la electricidad. Teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, cinco cámaras subrayaron la importancia del paquete de Defensa de la Democracia de la Comisión, incluida la iniciativa sobre la protección de la esfera democrática de la UE frente a la influencia extranjera encubierta. La Országgyűlés húngara criticó el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación por su, a su juicio, limitación fundamental de la competencia de los Estados miembros en el ámbito de los medios de comunicación. Tres cámaras señalaron la importancia de llevar a cabo una revisión de la gobernanza económica, y dos de ellas destacaron asimismo la importancia de reforzar el euro (también en su forma digital). Cuatro cámaras subrayaron la importancia de reforzar la seguridad y la defensa de diferentes maneras, atendiendo en particular a la defensa espacial, al refuerzo de las fronteras exteriores de la UE y a la adopción de medidas eficaces contra los flujos de migración irregular y las redes de trata de seres humanos, así como a la estrategia marítima. Todas las cámaras reconocían la importancia de confeccionar un marco más adecuado para la migración. El Sénat francés pidió programas de trabajo más transparentes y exhaustivos y que la Comisión respaldara sistemáticamente sus iniciativas legislativas con evaluaciones de impacto⁹⁷.

En sus respuestas, la Comisión subrayó que su programa de trabajo para 2023 tenía por objeto seguir contribuyendo a la recuperación de la UE tras la pandemia de COVID-19 y responder a las necesidades urgentes planteadas por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y las consiguientes crisis energética y del coste de la vida. Las recientes crisis también habían puesto de manifiesto la necesidad de acelerar el cumplimiento de las prioridades de la Comisión, en particular por lo que respecta a la lucha contra el cambio climático y la culminación de la transición digital. Las numerosas iniciativas relacionadas con el programa de trabajo de la Comisión para 2023 demuestran el claro compromiso de la institución de dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La Comisión mencionó su priorización de lograr una Europa verde, descarbonizada y digital con una sólida base económica fundada en el mercado único. También señaló que los ataques de desinformación en los ámbitos democrático y mediático de la UE constituían una preocupación creciente, en particular en los últimos años y en el contexto de la invasión rusa de Ucrania. La Comisión ha tomado medidas decisivas en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea con el fin de promover unas elecciones libres y limpias, salvaguardar el pluralismo de los medios de comunicación y combatir la desinformación.

En el marco de la prioridad «El Pacto Verde Europeo», varias propuestas atrajeron considerable atención de los Parlamentos nacionales sin llegar a originar ningún dictamen motivado: la propuesta de **Reglamento sobre las absorciones de carbono**, la propuesta de **Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa** y la propuesta de **Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas**.

⁹⁷ Incluso en los raros casos en los que una propuesta no va acompañada de una evaluación de impacto (aunque en principio habría sido necesaria, pero, debido a la imposibilidad de llevarla a cabo, se había concedido una excepción, por ejemplo, por motivos de urgencia), la Comisión siempre presenta, dentro de los tres meses siguientes a la adopción de la iniciativa, un documento analítico en forma de documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se exponen las pruebas subyacentes a la propuesta y las estimaciones de costes, de conformidad con las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación [SWD(2021) 305 final].

La propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las **absorciones de carbono**⁹⁸ generó siete dictámenes⁹⁹. Varias cámaras expresaron dudas acerca de la compatibilidad del marco de la UE con los regímenes nacionales y consideraban necesario aclarar la gobernanza y financiación de los marcos de certificación y la creación de un registro de la UE sobre las actividades de absorción de carbono. Algunas manifestaron su preocupación por la carga administrativa que suponía establecer este nuevo marco y pusieron en tela de juicio la delegación de poderes a la Comisión.

En sus respuestas, la Comisión señaló que, con arreglo a su propuesta de Reglamento, los Estados miembros podrían solicitar el reconocimiento por parte de la UE de cualquier régimen de certificación nacional existente en determinadas condiciones; que su propuesta contenía disposiciones para reducir al mínimo los costes de certificación, y que los operadores podían reducir los costes de seguimiento y notificación utilizando las metodologías de certificación adoptadas por la Comisión y las tecnologías de teledetección (por ejemplo, Copernicus). La Comisión explicó asimismo que los criterios de calidad de la UE tendrían que aplicarse mediante metodologías técnicas de certificación adaptadas a la amplia gama de actividades de absorción de carbono existentes, y añadió que esto exigiría un exhaustivo trabajo técnico y una amplia consulta a las partes interesadas, y que sería preferible llevarlo a cabo mediante actos delegados.

La propuesta de **Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa** (versión refundida)¹⁰⁰ originó siete dictámenes en el marco del diálogo político¹⁰¹. Varias cámaras consideraban que sería difícil alcanzar un objetivo de contaminación atmosférica cero y que las metas establecidas en la propuesta eran demasiado ambiciosas o tenían unas repercusiones presupuestarias demasiado amplias. Una de las cámaras observó una falta de objetivos claros con vistas a abordar la contaminación atmosférica transfronteriza causada por los países vecinos. Otra cámara destacó la necesidad de un mecanismo de responsabilidad conjunta en el que participen la UE y los Estados miembros (como en la Legislación Europea sobre el Clima) e insistió en la necesidad de garantizar una interacción adecuada entre los pilares de la legislación sobre emisiones (incluidos los valores límite propuestos para 2030 y las normas de emisión Euro 7). Una cámara propuso incluir en la Directiva normas de calidad del aire en interiores y disposiciones sobre las emisiones olorosas. Dos cámaras consideraban que el derecho a indemnización por daños a la salud era demasiado amplio, ya que contemplaba incluso la posibilidad de emprender acciones colectivas para reclamar indemnizaciones por daños a la salud como consecuencia del incumplimiento de las normas de calidad del aire y no se fijaba un plazo para la presentación de reclamaciones.

En sus respuestas, la Comisión destacó que su objetivo era establecer un itinerario realista para alcanzar el objetivo de contaminación atmosférica cero de aquí a 2050 mediante la fijación de metas de calidad del aire ambiciosas pero alcanzables. La propuesta de Directiva no podría equipararse a la Legislación Europea sobre Clima, ya que las emisiones de gases de efecto invernadero tienen el mismo efecto con independencia del lugar en el que se originen, pero las repercusiones sobre la calidad del aire difieren en función de las circunstancias y medidas locales. En cuanto a las cuestiones transfronterizas, la propuesta de Directiva reforzaría los mecanismos de cooperación y el intercambio rápido de información entre los Estados miembros para hacer frente a las infracciones de las normas de calidad del aire debidas a la contaminación atmosférica transfronteriza. La Comisión estaba de acuerdo en que el contexto político había seguido evolucionando desde que se adoptó la propuesta, en parte debido a la adopción de la propuesta Euro 7. Las autoridades competentes deberían tener esto en cuenta a la hora de elaborar una

⁹⁸ COM(2022) 672 final.

⁹⁹ El Bundesrat alemán, las Cortes Generales españolas, la Camera dei Deputati italiana, el Seimas lituano, la Eerste Kamer neerlandesa, la Assembleia da República portuguesa y el Senat rumano.

¹⁰⁰ COM(2022) 542 final.

¹⁰¹ El Senát y la Poslanecká Sněmovna checos, el Bundesrat alemán, las Cortes Generales españolas, el Senato della Repubblica italiano, la Assembleia da República portuguesa y el Senat rumano.

estrategia de calidad del aire y los planes conexos. La calidad del aire en interiores y las emisiones olorosas quedaban fuera del ámbito de aplicación de la Directiva propuesta. La Comisión subrayó que la propuesta tenía por objeto establecer un derecho efectivo de reclamación e indemnización por daños a la salud humana para las personas, incluida la posibilidad de emprender acciones colectivas.

La propuesta de refundición de la **Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas**¹⁰² dio lugar a seis dictámenes¹⁰³. La mayoría de los dictámenes acogían favorablemente la propuesta, pero algunas cámaras consideraban que apenas era viable lograr la neutralidad energética de este sector de aquí a 2040 debido a la creciente demanda de tratamiento de aguas residuales urbanas relacionada con la expansión de los equipos tecnológicos y debido a la necesidad de altos niveles de inversión. Se expresaron diferentes puntos de vista en relación con el régimen propuesto de responsabilidad ampliada del productor: dos cámaras lo apoyaron explícitamente y una propuso ampliarlo a otros sectores. Otra cámara argumentó que no era posible evitar completamente la exposición de las aguas residuales a los residuos tóxicos de todos los productos farmacéuticos y que debían tenerse en cuenta la competitividad y la capacidad de innovación de la industria farmacéutica de la UE. Una cámara señaló que la ampliación propuesta de las tareas de control y el suministro de información aumentarían considerablemente la carga administrativa impuesta a las autoridades y los gestores. Dos cámaras se opusieron a lo que consideraban un recurso excesivo a los actos delegados.

En sus respuestas, la Comisión insistió en que sí es viable lograr la neutralidad energética del tratamiento de aguas residuales urbanas, incluso con el aumento de los requisitos de tratamiento incluidos en la propuesta. La inversión inicial para alcanzar los nuevos objetivos tendría lugar entre 2030 y 2040. Esto aumentaría la resiliencia del sector de las aguas residuales frente a la volatilidad de los precios de la energía y contribuiría a la independencia energética de la UE. En lo concerniente a la propuesta de ampliación del régimen de responsabilidad del productor, la Comisión se remitió a su evaluación de impacto, que indicaba que la repercusión económica en el sector farmacéutico sería marginal y no incidiría en la competitividad global de la industria de la UE, ya que tanto los importadores como los productores de la UE se verían igualmente afectados. Por lo que respecta a los requisitos de control e información, la Comisión aseguró que había diseñado la propuesta de manera que se redujera al mínimo la carga derivada del aumento de los requisitos de información.

En el marco de la prioridad «Un nuevo impulso a la democracia europea», la propuesta de **Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación**¹⁰⁴ originó seis dictámenes en 2023¹⁰⁵, que se sumaban a los 12 dictámenes ya recibidos en 2022¹⁰⁶. Los Parlamentos nacionales siguieron cuestionando la injerencia en las competencias nacionales en el ámbito del pluralismo de los medios de comunicación, las disposiciones sobre la evaluación de las concentraciones en el mercado de los medios de comunicación y la independencia del Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación. Varias cámaras pidieron que se siguieran reforzando las normas de protección de los periodistas, incluida la protección contra los procedimientos judiciales abusivos. Algunas cámaras también pidieron que se reforzaran las disposiciones relativas a las grandes plataformas en línea, de modo que se las obligue a hacer públicos los motivos de la retirada de contenidos. Una cámara pidió que se prohibiera el bloqueo de contenidos publicados en línea sin haber sido verificados previamente por un ser humano. Una cámara, el Bundesrat alemán, envió cuatro dictámenes sobre esta propuesta durante la legislatura

¹⁰² COM(2022) 541 final.

¹⁰³ El Senát y la Poslanecká Sněmovna checos, el Bundesrat alemán, las Cortes Generales españolas, el Senado della Repubblica italiano y el Bundesrat austriaco.

¹⁰⁴ COM(2022) 457 final.

¹⁰⁵ El Bundesrat alemán (dos dictámenes en 2023), la Assemblée Nationale francesa, el Senado della Repubblica y la Camera dei Deputati italianos, y la Eerste Kamer neerlandesa.

¹⁰⁶ Véase el informe anual de 2022: COM(2023) 640 final.

(los dos últimos en 2023). En su tercer dictamen manifestó su preocupación por la injerencia en las competencias nacionales y por la segmentación del inicio de las negociaciones tripartitas. En su cuarto dictamen reiteró sus principales argumentos de cara a la fase final de las negociaciones tripartitas.

En sus respuestas, la Comisión destacó que reconocía y conservaba plenamente en la propuesta las competencias de los Estados miembros en el ámbito del pluralismo de los medios de comunicación, y que el acto propuesto no alteraría la capacidad de los Estados miembros para concretar el mandato, la organización y la financiación del servicio público de radiodifusión. La Comisión reiteró su compromiso de reforzar la protección de los periodistas tanto mediante el acto propuesto como con la propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que realizan actos de participación pública frente a las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas. Por lo que respecta al Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, subrayó que su independencia estaba garantizada por el hecho de que lo componían autoridades reguladoras nacionales independientes en materia de servicios de medios de comunicación y se reforzaba aún más con su proceso de toma de decisiones, que exige una mayoría de dos tercios de sus miembros. En lo referente a la evaluación de las concentraciones en el mercado de los medios de comunicación, la Comisión señaló su enfoque de armonización mínima, que dejaba un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para que tuvieran en cuenta sus tradiciones reguladoras y las especificidades de sus mercados nacionales de medios de comunicación. En cuanto a las grandes plataformas en línea, la Comisión recordó que las plataformas en línea de muy gran tamaño estaban obligadas a hacer públicos los motivos de las suspensiones y restricciones de contenidos.

En el contexto de la prioridad «Promoción de nuestro modo de vida europeo», la **revisión de la legislación farmacéutica básica de la UE** despertó gran interés entre los Parlamentos nacionales. La propuesta de un **código de la Unión sobre medicamentos para uso humano**¹⁰⁷ y la propuesta por la que se establecen los procedimientos de la Unión para la **autorización y el control de los medicamentos de uso humano** y se establecen las **normas por las que se rige la Agencia Europea de Medicamentos**¹⁰⁸ originaron seis dictámenes cada una¹⁰⁹. Algunas cámaras abordaron también los otros dos documentos incluidos en el paquete de propuestas: la Comunicación de la Comisión que lo acompaña¹¹⁰ y una propuesta de Recomendación del Consejo sobre la **lucha contra la resistencia a los antimicrobianos**¹¹¹. Algunas de las preocupaciones manifestadas por los Parlamentos nacionales en sus dictámenes se referían a una presunta vulneración del principio de proporcionalidad; a la reducción de la duración ordinaria de la exclusividad comercial para los medicamentos huérfanos; a la modificación de la cláusula Bolar, en virtud de la cual se establecen excepciones a los derechos conferidos por las patentes; a las sedes descentralizadas de fabricación de medicamentos; y al uso de bonos.

En sus respuestas, la Comisión sostuvo que las propuestas no excedían de lo necesario para alcanzar los objetivos de la revisión. Admitió la reducción de un año de la duración ordinaria de la exclusividad comercial para los medicamentos huérfanos, pero explicó que, en el caso de determinados medicamentos de este tipo, la duración se prorrogaría tres años al objeto de impulsar la investigación y el desarrollo. Explicó asimismo que la modificación propuesta de la cláusula Bolar pretendía facilitar la entrada de medicamentos genéricos en el mercado inmediatamente después de la expiración de los períodos de protección normativa. La Comisión dejó claro que, aunque determinadas instalaciones de fabricación se encontraran descentralizadas, la sede central de producción seguiría siendo la encargada de supervisar todos los aspectos de las sedes

¹⁰⁷ COM(2023) 192 final.

¹⁰⁸ COM(2023) 193 final.

¹⁰⁹ La Poslanecká Sněmovna y el Senát checos, el Senato della Repubblica y la Camera dei Deputati italianos, el Senat rumano y el Bundesrat alemán.

¹¹⁰ COM(2023) 190 final.

¹¹¹ COM(2023) 191 final.

descentralizadas y que, por tanto, la propuesta no reduciría los niveles de control y supervisión. También explicó que las normas regirían los bonos transferibles de exclusividad de datos para los fabricantes que desarrollaran nuevos antimicrobianos.

En el contexto de la prioridad «Una economía al servicio de las personas», **el paquete de propuestas legislativas para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE**¹¹² atrajo una atención considerable de los Parlamentos nacionales y generó seis dictámenes¹¹³. Varias cámaras señalaron la necesidad de calibrar los parámetros de reducción del déficit y la deuda necesarios para adaptarse a las circunstancias de los distintos Estados miembros a los que se aplican. Una cámara señaló la falta de un criterio para excluir la inversión pública (en especial la inversión en las transiciones ecológica y digital) del cálculo del déficit anual. Otra cámara se opuso a la introducción de normas de contabilidad del sector público a escala de la UE que, en su opinión, no contribuirían a alcanzar los objetivos de la supervisión presupuestaria. Una cámara señaló que los planes presupuestarios de hasta 17 años (con un período de ajuste de entre cuatro y siete años) eran incompatibles con la frecuencia de las elecciones nacionales. Otra cámara recomendó aclarar y limitar la capacidad de la Comisión para adoptar actos delegados destinados a garantizar la coordinación eficaz de las políticas económicas y la supervisión presupuestaria multilateral.

En sus respuestas, la Comisión hizo hincapié en el objetivo del paquete de aumentar la implicación nacional, que podría lograrse mediante una participación más activa de los Parlamentos nacionales en la supervisión económica y presupuestaria. Si bien reconocía que las situaciones presupuestarias, las dificultades y las perspectivas económicas de los Estados miembros varían considerablemente, defendía que el marco revisado propuesto tendría más en cuenta las diferencias entre países y sus dificultades específicas en materia de deuda pública. Con estas propuestas, la Comisión se proponía avanzar hacia un marco de supervisión basado en mayor medida en el riesgo, que conceda una importancia central a la sostenibilidad de la deuda pública, y promover al mismo tiempo un crecimiento sostenible e integrador a través de la inversión y las reformas. En cuanto a las normas de contabilidad del sector público a escala de la UE, la Comisión declaró que el paquete propuesto no prescribía ninguna norma contable específica basada en el principio de devengo, sino que lo dejaba a la discreción de los Estados miembros. La propuesta de Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios no interferiría en el principio de autonomía presupuestaria. Con respecto al horizonte temporal de los planes nacionales, la Comisión aclaró que podían abarcar un período de cuatro o cinco años, en función de los ciclos electorales de los Estados miembros, y que si se instauraba un nuevo Gobierno, este podría proponer un nuevo plan tras la toma de posesión.

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

5.1. Visitas de la Comisión a los Parlamentos nacionales y reuniones de la Comisión con estos últimos

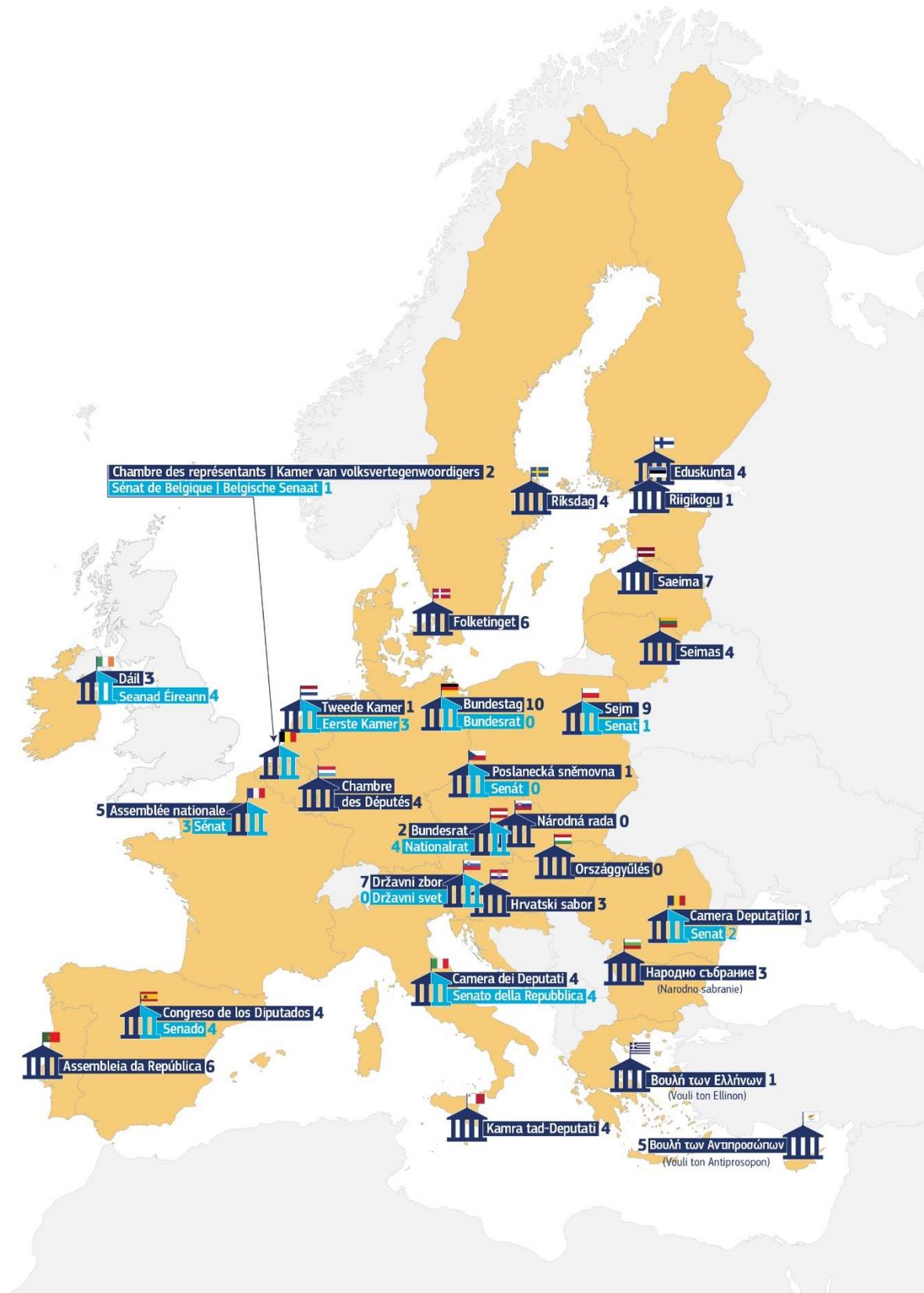
El diálogo político oral entre la Comisión y los Parlamentos nacionales comprende diversas formas de interacción: visitas de miembros de la Comisión a los Parlamentos nacionales y de delegaciones de los Parlamentos nacionales a la Comisión; participación de la Comisión en reuniones interparlamentarias (de comisiones) y conferencias interparlamentarias (incluida la COSAC); presentaciones de la Comisión a los representantes permanentes de los Parlamentos nacionales en Bruselas; debates en curso sobre los programas de trabajo de la Comisión; y diálogos en el marco del Semestre Europeo.

¹¹² COM(2023) 240 final, COM(2023) 241 final y COM(2023) 242 final.

¹¹³ El Senát checo, el Bundesrat alemán, las Houses of the Oireachtas irlandesas, el Sénat francés, y el Senato della Repubblica y la Camera dei Deputati italianos.

En 2023, los miembros de la Comisión participaron en 127 visitas a los Parlamentos nacionales y reuniones con delegaciones de estos últimos que abarcaron casi todos los Parlamentos y cámaras nacionales. Esta cifra es inferior a la de los dos años anteriores, pero superior a la media de los últimos cuatro años (143 visitas en 2022, 130 en 2021, 101 en 2020 y 55 en 2019; debido a la pandemia de COVID-19, en 2020 y 2021 se organizaron menos reuniones y tuvieron que celebrarse principalmente por videoconferencia). La Comisión también recibió seis visitas de grupos de personal de diversos Parlamentos nacionales, que no se reflejan en el mapa que figura a continuación.

Número de visitas de miembros de la Comisión a los Parlamentos nacionales y de reuniones de la Comisión con estos últimos en 2023 (total de todos los Estados miembros: 127)



5.2. Reuniones y conferencias interparlamentarias

Las reuniones y conferencias interparlamentarias¹¹⁴ celebradas en 2023 se caracterizaron, en general, por centrarse en la continuación de la guerra en Ucrania. Los temas recurrentes fueron la democracia, el abastecimiento energético y la ampliación. Los miembros de la Comisión participaron en:

- la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión (COSAC)¹¹⁵;
- la Semana Parlamentaria Europea¹¹⁶;
- el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol¹¹⁷;
- varias conferencias interparlamentarias¹¹⁸ y reuniones interparlamentarias de comisiones¹¹⁹.

En 2023 se retomaron por completo las prácticas anteriores a la COVID-19 por lo que se refiere a las reuniones de la COSAC. Se celebraron dos reuniones de presidentes de la COSAC (los días 29 y 30 de enero y 17 y 18 de septiembre) y dos sesiones plenarias de la COSAC (del 14 al 16 de

¹¹⁴ Para más información, véase el informe del Parlamento Europeo sobre sus relaciones con los Parlamentos nacionales: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹¹⁵ La COSAC, en la que la Comisión tiene estatuto de observador, es el único foro interparlamentario consagrado en los Tratados, en particular en el Protocolo n.º 1, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Para más información, véase: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹¹⁶ La Semana Parlamentaria Europea congrega a parlamentarios de la UE, países candidatos y países observadores para debatir cuestiones económicas, presupuestarias, medioambientales y sociales. En 2023 se tituló «EU economic governance from a parliamentary perspective» [«Gobernanza económica de la UE desde una perspectiva parlamentaria»] y tuvo lugar los días 27 y 28 de febrero. El vicepresidente ejecutivo Dombrovskis pronunció el discurso principal de apertura en la sesión titulada «Economic and social challenges in times of geopolitical uncertainty» [«Retos económicos y sociales en tiempos de incertidumbre geopolítica»]. El comisario Hahn presentó la sesión titulada «Support for Ukraine – national and EU budgetary crisis responses and the role of parliaments» [«Apoyo a Ucrania: respuestas a la crisis presupuestaria a nivel nacional y de la UE y papel de los Parlamentos»]. El comisario Gentiloni formuló observaciones preliminares durante la sesión plenaria titulada «Review of the EU economic governance framework» [«Revisión del marco de gobernanza económica de la UE»].

¹¹⁷ El Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol celebró sus reuniones n.º 12 y n.º 13 los días 26 y 27 de marzo en Estocolmo y los días 20 y 21 de septiembre en el Parlamento Europeo. La comisaria Johansson asistió a la primera reunión en persona y pronunció un discurso de presentación sobre la lucha contra la delincuencia organizada. En la segunda reunión transmitió un mensaje de vídeo.

¹¹⁸ La conferencia interparlamentaria titulada «Circular bioeconomy: the pathway towards a more innovative, resource-efficient and competitive Europe» [«Bioeconomía circular: el camino hacia una Europa más innovadora, eficiente en el uso de los recursos y competitiva»], celebrada el 20 de febrero, a la que asistió el comisario Sinkevičius; la conferencia interparlamentaria titulada «Democracy in Europe: how can parliamentarians help safeguard and strengthen democracy and the rule of law?» [«Democracia en Europa: ¿cómo pueden ayudar los parlamentarios a salvaguardar y reforzar la democracia y el Estado de Derecho?»], celebrada los días 18 y 19 de junio, a la que asistió el comisario Reynders; la conferencia interparlamentaria y simposio fiscal sobre el tema «The future of taxation in the EU: challenges ahead and changes needed» [«El futuro de la fiscalidad en la UE: retos futuros y cambios necesarios»], celebrada los días 24 y 25 de octubre, en la que el vicepresidente ejecutivo Dombrovskis y el comisario Gentiloni pronunciaron, respectivamente, el discurso de clausura del primer día y el discurso de apertura del segundo día; la conferencia interparlamentaria titulada «Stability, economic coordination and governance in the EU» [«Estabilidad, coordinación económica y gobernanza en la UE»], celebrada los días 26 y 27 de octubre de 2023, en la que se transmitió un mensaje de vídeo del vicepresidente ejecutivo Šefčovič.

¹¹⁹ La reunión interparlamentaria de comisiones titulada «Children at the heart of Europe: 2 years of the European Child Guarantee» [«Los niños en el centro de Europa: dos años de la Garantía Infantil Europea»], celebrada el 28 de junio, a la que asistió la vicepresidenta Šuica; la reunión interparlamentaria de comisiones sobre el tema «The future of cohesion policy: opportunities, challenges and next steps» [«El futuro de la política de cohesión: oportunidades, retos y próximas etapas»], celebrada el 7 de noviembre, a la que asistió la comisaria Ferreira; la reunión interparlamentaria de comisiones titulada «The situation of the rule of law in the EU» [«La situación del Estado de Derecho en la UE»], celebrada el 4 de diciembre, en la que se transmitió un mensaje de vídeo del comisario Reynders.

mayo y del 26 al 28 de noviembre) con carácter exclusivamente presencial en las capitales de Suecia y España, que en su momento ostentaban, respectivamente, la Presidencia del Consejo de la UE. Después de cada sesión plenaria se publicaron las correspondientes conclusiones¹²⁰, una contribución¹²¹ y un informe semestral. La Comisión respondió por escrito a las contribuciones adoptadas por la COSAC¹²². La práctica de los dos años anteriores de mantener intercambios informales en línea entre la COSAC y miembros de la Comisión no prosiguió en 2023, aunque en las conclusiones adoptadas por dicha conferencia durante la segunda sesión plenaria de 2022 se reconoció la utilidad de estos intercambios para permitir debates oportunos y detallados sobre iniciativas concretas de la UE.

La Comisión estuvo representada por uno de sus miembros en tres de las cuatro reuniones mencionadas. Durante la sesión plenaria de la LXIX COSAC en Estocolmo, la presidenta Von der Leyen subrayó en un mensaje de vídeo inaugural pregrabado el compromiso de la Comisión con los Parlamentos nacionales. La comisaria Johansson participó en la primera reunión de presidentes (presencial) y en la sesión plenaria de la LXX COSAC (por videoconferencia) para debatir sobre la delincuencia organizada y el Pacto sobre Migración y Asilo.

Aparte de los temas mencionados y del enfoque tradicional centrado en las prioridades de las respectivas presidencias del Consejo de la UE, en estas reuniones también se abordaron la situación en Ucrania y su futuro en la UE (que se trató en tres de las cuatro reuniones con la participación de Ivanna Klymush-Tsintsadze, presidenta de la Comisión para la Integración de Ucrania en la UE del Parlamento ucraniano), el trigésimo aniversario del mercado único, la crisis energética, la transición ecológica, la autonomía estratégica abierta y las relaciones con América Latina, así como la situación en Israel y la Franja de Gaza tras los ataques terroristas de Hamás contra Israel del 7 de octubre de 2024.

6. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES

Los Parlamentos regionales contribuyen de forma indirecta a las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales. De conformidad con el Protocolo n.º 2, incumbe a cada Parlamento nacional, cuando efectúen el control de la subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos de la UE con vistas a la emisión de dictámenes motivados, consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

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 que posean competencias legislativas en el mecanismo de alerta temprana de la subsidiariedad (REGPEX)¹²³.

Si bien los Tratados no contemplan explícitamente la interacción directa entre la Comisión y los Parlamentos regionales, la Comisión tiene en cuenta sus contribuciones y les da respuesta. Los

¹²⁰ [Conclusiones adoptadas en la LXIX COSAC](#) y [Conclusiones adoptadas en la LXX COSAC](#) (disponibles en inglés y francés).

¹²¹ [Contribución adoptada en la LXIX COSAC](#) y [Contribución adoptada en la LXX COSAC](#) (disponibles en todas las lenguas oficiales de la UE).

¹²² [Respuesta de la Comisión a la contribución adoptada en la LXIX COSAC \(anexo\)](#) y [respuesta de la Comisión a la contribución adoptada en la LXX COSAC \(anexo\)](#) (disponibles únicamente en inglés).

¹²³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Para más información sobre las actividades de control de la subsidiariedad del Comité Europeo de las Regiones, véase el punto 2.4.

Parlamentos regionales¹²⁴ que presentaron resoluciones a la Comisión fueron menos que en años anteriores, al igual que el número de resoluciones presentadas: 32 resoluciones en 2023, frente a las 72 de 2022, las 50 de 2021 y las 33 de 2020. Estas se referían a diversas cuestiones, como la Declaración de Bruselas de los Parlamentos regionales germanófonos, el reconocimiento de la hambruna del Holodomor como genocidio, la economía circular, los derechos humanos, la Conferencia sobre el Futuro de Europa, las criptomonedas, el Año Europeo de la Juventud, la cooperación humanitaria, el Acuerdo del Viernes Santo y el estatuto del catalán en la UE. Aproximadamente un tercio de las contribuciones se centraron en propuestas concretas de la Comisión¹²⁵, ocho de las cuales manifestaban preocupaciones detalladas en materia de subsidiariedad. Otros participaron en consultas públicas de la Comisión, aunque hasta ahora este canal solo ha sido utilizado activamente por un Parlamento regional que respondió a varias consultas públicas iniciadas por la Comisión¹²⁶. Un Parlamento regional utilizó otro canal, pues presentó tres dictámenes a través de su Parlamento nacional¹²⁷.

7. CONCLUSIÓN

En comparación con los anteriores años del mandato de esta Comisión, en 2023 se produjo un aumento general de la intensidad de la actividad de los Parlamentos nacionales tanto en el diálogo escrito y oral como en su seguimiento del respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al objeto de garantizar que la UE solo intervenga en el momento y la medida necesarios. El número total de dictámenes (incluidos los dictámenes motivados) aumentó a 402 en 2023, frente a 355 en 2022 y 360 en 2021.

Era el primer año desde 2008 en que la Comisión recibía más dictámenes durante el último año completo de su mandato que en el año precedente. Sin embargo, en comparación con los dos mandatos anteriores de la Comisión, se mantuvo la tendencia a la baja en el número total de dictámenes emitidos por los Parlamentos nacionales, que ya se hubo puesto de relieve en el informe anual de 2022.

El número de dictámenes siguió variando de manera significativa de unos Parlamentos nacionales a otros. Las 10 cámaras más activas emitieron un porcentaje de dictámenes casi idéntico al de los dos años anteriores (79 %), si bien el número de cámaras emisoras de dictámenes disminuyó en dos. En términos generales, los Parlamentos nacionales que tradicionalmente se han centrado en verificar que las propuestas se atengan a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad continuaron haciendo lo mismo en 2023.

¹²⁴ Los Parlamentos regionales de Flandes (Bélgica); de Baviera y de Baden-Württemberg (Alemania); de las Islas Baleares y del País Vasco (España); de Alta Austria y el Parlamento Provincial de Viena (Austria); la Conferencia Europea de Presidentes de los Parlamentos regionales de Alemania y Austria, la Asamblea Regional del Tirol del Sur, el Parlamento de la Comunidad Germanófona de Bélgica, junto con el Bundestag y el Bundesrat alemanes, y el Bundesrat austriaco; y la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos regionales de Austria. El Parlamento regional de Baviera elaboró casi el 50 % de estas resoluciones (14). Otros Parlamentos regionales especialmente activos fueron el del País Vasco (cinco resoluciones), el de las Islas Baleares (cuatro resoluciones) y el de Baden-Württemberg (tres resoluciones).

¹²⁵ COM(2022) 542 final, COM(2022) 720 final, COM(2023) 31 final, COM(2023) 128 final, COM(2023) 185 final, COM(2023) 234 final, COM(2023) 242 final, COM(2023) 335 final, COM(2023) 411 final, COM(2023) 414 final, COM(2023) 415 final y COM(2023) 528 final.

¹²⁶ El Parlamento regional de Baviera presentó contribuciones con respecto a seis consultas públicas sobre iniciativas en el marco de diversas políticas, frente a las más de 20 del año anterior.

¹²⁷ El Parlamento flamenco presentó dictámenes sobre el conflicto de Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán y el conflicto armado en Oriente Próximo. Según la Declaración n.º 51 de los Tratados, el Parlamento flamenco es un componente del sistema parlamentario nacional belga. Los dictámenes de los Parlamentos regionales se transmiten a través de la secretaría de la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Parlamentarias, con una intervención en el Sénat/Senaat belga. Por consiguiente, la Comisión los registró técnicamente como dictámenes del Sénat/Senaat belga y respondió tanto a través de este último como directamente al Parlamento regional.

En conjunto, aproximadamente el 70 % de los dictámenes de los Parlamentos nacionales se centraron en propuestas que estaban sujetas al control de la subsidiariedad. El 30 % restante se centró en propuestas que no lo estaban (es decir, políticas en las que la UE tiene competencias exclusivas), en documentos no legislativos o en otros temas (mediante dictámenes de iniciativa). Este equilibrio fue el que caracterizó un año con un elevado número de propuestas legislativas.

En lo concerniente a las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos regionales, en 2023 se registró un descenso considerable del número de sus contribuciones (32) y un retorno al nivel de 2020 (33) (tras el máximo alcanzado en los dos años anteriores de 72 en 2022 y 50 en 2021).

Desde el punto de vista temático, los Parlamentos nacionales siguieron centrándose en las principales prioridades de la Comisión, con especial atención al Pacto Verde Europeo, un nuevo impulso a la democracia europea y la promoción de nuestro modo de vida europeo. Debido a las guerras en curso en Ucrania y Oriente Próximo, el difícil contexto geopolítico ocupó asimismo un lugar destacado en los intercambios (en particular, en las reuniones y conferencias interparlamentarias, como la COSAC). Por tanto, las reflexiones sobre el futuro de la UE, así como la ampliación, la migración y la seguridad, también fueron temas destacados, al igual que el abastecimiento energético y los costes de la energía, la competitividad de la UE, la autonomía estratégica abierta y una transición justa.

De los principales cambios observados en el control del respeto de la subsidiariedad en 2023 pueden extraerse las siguientes conclusiones relevantes:

- El número de dictámenes motivados (22) que denunciaban el incumplimiento del principio de subsidiariedad disminuyó casi una tercera parte en comparación con el año anterior (32).
- Casi dos tercios de estos dictámenes motivados procedían de dos Parlamentos nacionales: ambas cámaras italianas (nueve) y el Riksdag sueco (cinco).
- Varios Parlamentos han introducido cambios internos que les permiten estar informados antes y mejor sobre el proceso político a nivel de la UE y expresar sus puntos de vista de manera más eficaz¹²⁸.
- Se ha hecho un mayor uso estratégico del instrumento específico de los dictámenes sobre el programa de trabajo de la Comisión. El número de dictámenes de los Parlamentos nacionales que aprovecharon esta oportunidad para informar a las instituciones de la UE acerca de sus propias prioridades nacionales entre las iniciativas principales a escala de la UE y para señalar las especificidades aumentó significativamente de seis en 2022 a 10 en 2023.

Del mismo modo, también cabría observar que algunos Parlamentos nacionales han empezado a utilizar el diálogo político de formas innovadoras, por ejemplo para intervenir en los debates en marcha sobre las propuestas legislativas en los diálogos tripartitos mediante dictámenes (ya sea con dictámenes únicos o consecutivos emitidos por la misma cámara, ya con un dictamen conjunto emitido por varios Parlamentos y presentado en una fase tardía del proceso legislativo) y para señalar aspectos de varios proyectos de actos delegados y de ejecución a través de un dictamen de iniciativa específico. Esto ilustra el potencial estratégico y la flexibilidad que ofrece el diálogo entre los Parlamentos nacionales y la Comisión.

¹²⁸ Por ejemplo, la Chambre des Députés luxemburguesa creó por primera vez en 2023 una comisión de asuntos europeos. Otros Parlamentos emprendieron reformas internas en 2023 para poder actuar de manera más eficiente en el proceso político de la UE. Un ejemplo de ello fue el Seanad Éireann irlandés, que creó una comisión de control de los proyectos de instrumentos jurídicos relacionados con la UE en diciembre de 2022.