



Bruselas, 30.6.2020  
COM(2020) 272 final

**INFORME DE LA COMISIÓN**

**INFORME ANUAL DE 2019**

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

# **INFORME ANUAL DE 2019 SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD Y SOBRE LAS RELACIONES CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES**

## **1. INTRODUCCIÓN**

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

En 2019, la Comisión adoptó una serie de medidas para seguir las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente». 2019 fue un año de transición entre dos mandatos de la Comisión, con menos iniciativas y propuestas legislativas de esta que en años anteriores. En consecuencia, se produjo un descenso temporal del volumen de trabajo para los Parlamentos nacionales en el contexto del mecanismo de control de subsidiariedad y el diálogo político con la Comisión. La Comisión recibió 159 dictámenes, de los cuales ninguno era motivado. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclaró la aplicación del principio de proporcionalidad en dos sentencias dictadas en 2019.

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

### **2.1. La Comisión**

#### **Seguimiento de las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»**

En 2019, la Comisión empezó a aplicar las medidas anunciadas en su Comunicación de octubre de 2018 titulada «Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE»<sup>1</sup> para seguir las recomendaciones formuladas por el Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»<sup>2</sup>.

El 7 de marzo de 2019, en una carta a los presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo, el presidente Juncker propuso excluir el periodo comprendido entre el 20 de diciembre y el 10 de enero cuando se estableciese el periodo de ocho semanas para que los Parlamentos nacionales enviaran dictámenes motivados, y aplicar esta medida a partir de diciembre de 2019. El

---

<sup>1</sup> COM(2018) 703 final, de 23.10.2018. Esta Comunicación se describe en la sección 2.1. del informe anual de 2018 ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual-report-subsidiarity-proportionality-and-relations-with-national-parliaments\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual-report-subsidiarity-proportionality-and-relations-with-national-parliaments_en_0.pdf)). Asimismo, dio lugar a varios dictámenes de los Parlamentos nacionales, que se examinan en el apartado 4 presentado más adelante.

<sup>2</sup> Para más información sobre el trabajo de este Grupo Operativo, véase la sección 2.1. del informe anual de 2018 y [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es).

Parlamento Europeo, el 27 de mayo de 2019, y el Consejo, el 4 de julio de 2019, confirmaron que tomaban nota de esta medida<sup>3</sup>. Posteriormente, la Comisión la aplicó por primera vez durante el período de vacaciones de Navidad y Año Nuevo de 2019-2020.

Asimismo, la Comisión finalizó sus preparativos para elaborar respuestas conjuntas a los dictámenes motivados emitidos por los Parlamentos nacionales que representasen siete o más votos de conformidad con el mecanismo de control de subsidiariedad sobre una propuesta legislativa de la Comisión cuando el número no alcanzase el umbral requerido para activar una «tarjeta amarilla». No obstante, no recibió ningún dictamen motivado en 2019<sup>4</sup>.

La Comisión llevó a cabo otras acciones de seguimiento como parte de su trabajo sobre la mejora de la legislación y la evaluación (véase a continuación).

### **Programa de Mejora de la Legislación y evaluación**

En 2019, la Comisión continuó aplicando su Programa de Mejora de la Legislación reforzado e integrando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las etapas de la formulación de políticas. El portal web «Díganos lo que piensa»<sup>5</sup> ha demostrado ser un punto único de acceso útil para que los ciudadanos y las partes interesadas participen en la preparación de políticas de la Comisión. La Comisión también siguió evaluando las normas y los marcos políticos vigentes, antes de presentar propuestas para revisarlos. Estas evaluaciones incluyen valoraciones sobre si las medidas políticas existentes siguen siendo «aptas para el uso previsto» o si deberían retirarse o revisarse a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La Plataforma sobre adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)<sup>6</sup> ofreció vías para que los ciudadanos y las partes interesadas comunicaran a la Comisión posibles cargas excesivas o ineficiencias de las medidas reglamentarias existentes. En 2019, la Plataforma REFIT emitió dieciséis dictámenes con recomendaciones a la Comisión sobre cómo simplificar la legislación actual de la Unión y reducir su carga normativa<sup>7</sup>. La Comisión tiene en cuenta estas recomendaciones, especialmente mediante la aplicación de sus programas de trabajo, entre los que se encuentran las iniciativas REFIT. El mandato de la Plataforma REFIT finalizó en 2019 y será sustituida por una nueva plataforma en 2020. Desde su creación en 2015, la Plataforma REFIT ha emitido 105 recomendaciones.

En abril de 2019, la Comisión finalizó su labor de evaluación del Programa de Mejora de la Legislación. Esto supuso una consulta en profundidad con las partes interesadas, otras instituciones y organismos de la UE y el público. Sus conclusiones se resumen en la Comunicación «Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso» y en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto<sup>8</sup>. El vicepresidente primero

---

<sup>3</sup> Sobre la respuesta del Consejo, véase asimismo la sección 2.3 a continuación.

<sup>4</sup> Véase la sección 3 a continuación.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es).

<sup>6</sup> Para más información sobre los controles de adecuación, consúltese el sitio web de la Plataforma REFIT: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_es).

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_es.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_es.htm).

<sup>8</sup> COM(2019) 178 final y SWD(2019) 156 final, de 15.4.2019.

Timmermans presentó y debatió estas conclusiones con las partes interesadas en una conferencia el 29 de abril<sup>9</sup>.

Las siguientes conclusiones son importantes para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:

- La plataforma sucesora de la Plataforma REFIT debe centrarse en mayor medida en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y en la densidad legislativa, además del interés actual en la simplificación. Para tal fin, resulta importante ampliar la experiencia del Comité y aumentar la participación de las autoridades locales y regionales, que son responsables de aplicar gran parte de la legislación de la UE<sup>10</sup>.
- Para mejorar su evaluación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la Comisión se ha comprometido a incorporar la «tabla» común propuesta por el Grupo Operativo en sus directrices para la mejora de la legislación y usarla para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en las evaluaciones de impacto y en las exposiciones de motivos que acompañan a las propuestas.

### **Análisis de subsidiariedad y proporcionalidad**

Las directrices del Programa de Mejora de la Legislación y el conjunto de herramientas que lo acompaña<sup>11</sup> exigen que la Comisión realice un análisis de la subsidiariedad al evaluar la pertinencia continua y el valor añadido europeo de las medidas vigentes y al estudiar nuevas iniciativas en ámbitos en los que la UE no tiene competencia exclusiva. La Comisión lleva a cabo dicho análisis de subsidiariedad tanto para iniciativas legislativas como no legislativas.

El propósito de este análisis es doble:

1. evaluar si una acción a escala nacional, regional o local sería suficiente para alcanzar el objetivo que se persigue; y
2. evaluar si la acción a escala de la UE ofrecería valor añadido frente a la acción a escala nacional.

En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la UE no deben exceder lo necesario para alcanzar los objetivos buscados. Respetar el principio de proporcionalidad significa garantizar que el planteamiento elegido y la intensidad de las medidas reguladoras son necesarios para alcanzar sus objetivos. Todas las evaluaciones de impacto, evaluaciones y controles de adecuación deben llevar a cabo dicho análisis.

### **Evaluaciones de impacto**

La Comisión analiza los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las evaluaciones de impacto elaboradas para las propuestas políticas. Para garantizar su calidad,

---

<sup>9</sup> Para más información, consúltese: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_es).

<sup>10</sup> El Centro Común de Investigación ha participado en numerosas iniciativas para mejorar la calidad de la formulación de políticas a escala local y regional, por ejemplo, a través del proyecto piloto «Science meets regions» (La ciencia al encuentro de las regiones), fomentando en toda la UE una formulación de políticas basada en pruebas.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox\\_es](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_es).

estas evaluaciones están sujetas a un control de calidad independiente por parte del Comité de Control Reglamentario<sup>12</sup>.

En el último año de su mandato, la Comisión Juncker centró su trabajo en garantizar que las propuestas que ya había realizado procedieran a adoptarse por parte de los colegisladores, y adoptó algunas propuestas legislativas nuevas. Por tanto, en 2019, el Comité emitió un dictamen sobre una única evaluación de impacto, que afectaba a la refundición del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología y la creación de una Agenda de Innovación Estratégica para el Instituto<sup>13</sup>. Esta evaluación de impacto concluyó que el Instituto ofrece un claro valor añadido europeo en términos de economías de escala, alcance y ritmo de inversión en investigación e innovación, frente a las iniciativas y soluciones nacionales y regionales.

### **Evaluaciones y controles de adecuación**

La subsidiariedad y la proporcionalidad son aspectos esenciales para las evaluaciones y controles de adecuación, que evalúan si las acciones europeas han dado los resultados esperados en términos de eficiencia, eficacia, coherencia, pertinencia y valor añadido europeo. En 2019, la Comisión finalizó unas setenta evaluaciones, incluidos cuatro controles de adecuación (evaluaciones de ámbitos de actuación más amplios), que afectaban a la Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre Inundaciones, la calidad del aire, los requisitos de información con fines de supervisión y la presentación pública de información por parte de las empresas.

El Comité de Control Reglamentario examinó dieciocho evaluaciones principales y controles de adecuación en 2019. Estas evaluaciones cubrían muchos aspectos, algunos de los cuales eran especialmente pertinentes en términos de subsidiariedad y proporcionalidad:

- Evaluación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>14</sup>

De conformidad con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar que los ciudadanos puedan conectarse al sistema de recogida de aguas residuales, cuando corresponda. No obstante, las acciones europeas son necesarias dado que las cuencas hidrográficas transfronterizas abarcan el 60 % del territorio de la UE. En ausencia de una Directiva de la UE sobre aguas residuales que imponga a todos los Estados miembros un ritmo similar para crear infraestructuras de recogida y tratamiento de aguas residuales, cualquier omisión de los Estados miembros ubicados río arriba en un río transfronterizo podría socavar las medidas adoptadas por Estados miembros ubicados río abajo.

- Control de adecuación de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre inundaciones<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> El Comité de Control Reglamentario se compone de un Presidente (con nivel de Director General) y seis miembros a tiempo completo, de los que tres son ajenos a la Comisión. Todos los miembros del Comité son independientes y actúan a título personal en función de sus conocimientos individuales. El Comité examina la calidad de las evaluaciones de impacto, de los controles de adecuación y de las principales evaluaciones. La subsidiariedad y la proporcionalidad forman parte de este control de calidad. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es).

<sup>13</sup> SWD(2019)330 final de 11.7.2019.

<sup>14</sup> SWD(2019)700 final de 13.12. 2019. Evaluación de la Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

La dos Directivas aportan un marco flexible que fomenta un enfoque integrado para tratar las diferentes presiones que ejercen sobre el agua los distintos ámbitos políticos. Esto deja una considerable facultad de apreciación a los Estados miembros para establecer objetivos específicos para cada ubicación, así como métodos y medidas, al tiempo que garantizan la armonización y unas condiciones de competencia equitativas. La evaluación halló un inconveniente en este enfoque, a saber, que para determinados asuntos existían variaciones considerables en la forma en que los Estados miembros habían aplicado las Directivas cuando habría sido conveniente un enfoque más uniforme. Por ejemplo, no existe una justificación clara para tener estándares muy diferentes para los contaminantes de cuencas hidrográficas específicas en Estados miembros que comparten la misma cuenca hidrográfica. Estas variaciones pueden deberse en algunos casos a diferencias locales, pero en muchos casos solo pueden explicarse mediante otros factores, como la voluntad política (relativa a la recuperación de costes), la resistencia al cambio o la falta de capacidad técnica (relativa a la supervisión).

## 2.2. El Parlamento Europeo

En 2019, el Parlamento Europeo recibió formalmente sesenta y dos documentos de Parlamentos nacionales en virtud del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>16</sup>. Ninguno de ellos eran dictámenes motivados en el sentido del Protocolo que plantearan asuntos relacionados con el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En contraste, en 2018, el Parlamento Europeo recibió formalmente cuarenta y seis dictámenes motivados y 427 documentos de otro tipo. Estas cifras indican que los Parlamentos nacionales no percibían el mecanismo de control de subsidiariedad como una forma de paralizar el proceso legislativo de la Unión Europea, sino como un medio para expresar sus opiniones y preocupaciones. Todas las observaciones de los Parlamentos nacionales están disponibles en «Connect», la base de datos de documentos de los Parlamentos nacionales que mantiene el Parlamento Europeo<sup>17</sup>.

De conformidad con el anexo VI del Reglamento interno del Parlamento Europeo, la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI) tiene la responsabilidad general de garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Cada seis meses se designa a un miembro de la Comisión JURI como ponente permanente para la subsidiariedad en un sistema de rotación entre los grupos políticos. El diputado al Parlamento Europeo Angel Dzhambazki (Conservadores y Reformistas Europeos) fue el ponente permanente durante el primer semestre de 2019, seguido por el diputado al Parlamento Europeo Nacho Sánchez Amor (Socialistas y Demócratas) durante el segundo semestre del año.

Asimismo, la Comisión JURI contribuye a los informes semestrales de la COSAC<sup>18</sup> sobre cuestiones relacionadas con la subsidiariedad y la proporcionalidad.

El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha continuado asistiendo al Parlamento Europeo en su labor de tener en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:

---

<sup>15</sup> SWD(2019)439 final de 10.12.2019. Control de adecuación de la Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre las aguas subterráneas, la Directiva sobre normas de calidad ambiental y la Directiva sobre inundaciones.

<sup>16</sup> Para el procedimiento que emplea el Parlamento Europeo para tratar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, véase el punto 2.3 del informe anual de 2016 sobre subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>17</sup> <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

<sup>18</sup> Con respecto a la COSAC, véase la sección 5 a continuación.

- analizando sistemáticamente los aspectos de subsidiariedad y proporcionalidad en las evaluaciones de impacto de la Comisión y prestando atención a las preocupaciones expresadas a este respecto, en particular por parte de los Parlamentos nacionales y el Comité Europeo de las Regiones,
- garantizando que el propio trabajo del Parlamento Europeo sigue plenamente estos principios, por ejemplo a la hora de llevar a cabo evaluaciones de impacto de sus propias modificaciones significativas o analizando el valor añadido de las propuestas del Parlamento para la nueva legislación, sobre la base del artículo 225 del TFUE, y el coste de la inacción a escala de la UE,
- examinando los aspectos de subsidiariedad y proporcionalidad a la hora de elaborar las evaluaciones de impacto, centrándose en el valor añadido europeo.

### 2.3. El Consejo

El 1 de julio de 2019, el Consejo tomó nota de las nuevas medidas, propuestas por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, en virtud de las cuales el periodo comprendido entre el 20 de diciembre y el 10 de enero no se tendría en cuenta, excepto en casos urgentes debidamente motivados, para determinar el periodo de ocho semanas establecido en el Protocolo n.º 2 de los Tratados<sup>19</sup>. El Consejo le comunicó esto a la Comisión el 4 de julio a través del presidente del Comité de Representantes Permanentes. En su carta, el Consejo considera que las nuevas medidas representan el camino a seguir para facilitar que los Parlamentos nacionales controlen que los proyectos de actos legislativos cumplan el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados.

En virtud del artículo 4 del Protocolo n.º 2, corresponde al Consejo remitir a los Parlamentos nacionales todos los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones. En marzo de 2019, el Consejo envió a los Parlamentos nacionales una solicitud del Banco Europeo de Inversiones al Consejo para que modificara el Estatuto del Banco Europeo de Inversiones, de conformidad con el procedimiento legislativo especial establecido en el artículo 308 del TFUE<sup>20</sup>.

Además de las obligaciones que le atribuye el Tratado, el Consejo también mantiene informados a los Estados miembros de los dictámenes emitidos por los Parlamentos nacionales sobre las propuestas legislativas de la Comisión. En 2019, la Secretaría General del Consejo distribuyó a las delegaciones veintiséis dictámenes emitidos en el proceso del diálogo político<sup>21</sup>. El Consejo no recibió ningún dictamen motivado en virtud del Protocolo n.º 2 en 2019.

---

<sup>19</sup> Documento del Consejo ST 10722/19, disponible en el [registro del Consejo](#). Para saber más acerca de las medidas, véase asimismo la sección 2.1 anterior.

<sup>20</sup> 2019/0804 (CNS) – Documento del Consejo 2338/19, disponible en el [registro del Consejo](#).

<sup>21</sup> Existe una discrepancia en el número de dictámenes registrados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, ya que no todos ellos recibieron todos los dictámenes y además contabilizan de forma diferente los dictámenes enviados conjuntamente por varios Parlamentos nacionales.

## 2.4. El Comité de las Regiones<sup>22</sup>

A lo largo de 2019, el Comité de las Regiones («El Comité») continuó su labor para garantizar que las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente» se afiancen y que la «subsidiariedad activa» se convierta en una realidad<sup>23</sup>. Organizó un debate de alto nivel sobre subsidiariedad activa durante la octava Cumbre Europea de Regiones y Ciudades en Bucarest entre el 14 y el 15 de marzo de 2019, que puso en marcha el proyecto piloto del Comité destinado a establecer centros regionales para evaluar la aplicación de las políticas de la UE a nivel regional y local (RegHub). En 2019, el proyecto piloto RegHub llevó a cabo dos consultas, una sobre contratación pública y otra sobre la calidad del aire, y ambas dieron como resultado un informe de aplicación en profundidad<sup>24</sup>.

Como respuesta directa a la Comunicación de la Comisión titulada «Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso»<sup>25</sup>, el Comité adoptó un dictamen en octubre de 2019<sup>26</sup> (ponente: Olgierd Geblewicz, Partido Popular Europeo), que exponía las opiniones del Comité sobre la mejora de la legislación y el papel de la «subsidiariedad activa» en la formulación de políticas de la UE. En él se reiteraba el apoyo del Comité a la mejora de la legislación, destacando que debe tratarse de un esfuerzo compartido.

La novena Conferencia sobre la subsidiariedad<sup>27</sup> del Comité resultó un gran evento para avanzar en el debate de la «subsidiariedad activa» y su papel en los debates sobre el futuro de Europa. Agrupa a todas las administraciones para debatir sobre la mejor forma de aplicar la «subsidiariedad activa» en la UE y cómo usar este enfoque para reconectar a la UE con sus ciudadanos. En la Conferencia se puso en marcha un nuevo proyecto piloto sobre aportaciones de los debates políticos en los Parlamentos regionales en cooperación con la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE). El objetivo de este proyecto es ofrecer una perspectiva regional sobre el programa de trabajo anual de la Comisión dando voz a los Parlamentos regionales con competencias legislativas acerca de la elaboración del programa de trabajo.

En 2019, el Comité aplicó nuevamente su programa de trabajo sobre subsidiariedad como medida práctica para supervisar el principio de subsidiariedad. Dado que las iniciativas incluidas en el programa de trabajo de la Comisión Europea de 2019 eran en su mayoría no legislativas,

---

<sup>22</sup> En el informe anual sobre la subsidiariedad de 2019 publicado por el Comité Europeo de las Regiones se recoge una descripción más detallada de las actividades relacionadas con la subsidiariedad, disponible tras su adopción por la Mesa del Comité Europeo de las Regiones en <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

<sup>23</sup> Para más información sobre el trabajo y el seguimiento de este Grupo Operativo, véanse asimismo las secciones 2.1 del informe anual de 2018 [COM(2019) 333] y del presente informe. Para el Grupo Operativo, «subsidiariedad activa» significaba, entre otras cosas, «promover oportunidades para que los Parlamentos nacionales y las administraciones locales y regionales participen en una fase temprana en el desarrollo de nuevas iniciativas y expongan sus preocupaciones», basándose en sus competencias específicas y experiencias concretas en la aplicación de las políticas de la UE. Por tanto, el concepto ayudaría a «garantizar una mejor apreciación y aceptación de los motivos que llevan a aplicar políticas a escala de la UE y, en último término, una mayor apropiación respecto de dichas políticas en todos los niveles de gobernanza».

<sup>24</sup> Los informes están disponibles en <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>.

<sup>25</sup> COM (2019) 178 final de 15.4.2019. Véase asimismo el apartado 2.1.

<sup>26</sup> <https://cor.europa.eu/ES/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>.

<sup>27</sup> Esta conferencia, organizada conjuntamente por el Comité de las Regiones y la Conferencia de Presidentes de Asambleas Regionales de Italia, se celebró en Roma el 22 de noviembre de 2019: <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>.



solo se identificaron tres iniciativas prioritarias para el programa de trabajo sobre subsidiariedad: «Un futuro europeo sostenible», «Un mercado único justo y preparado para el futuro» y «Culminación del mercado único digital».

El Comité evaluó el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las propuestas legislativas sobre las que emitió dictámenes<sup>28</sup>. En 2019, adoptó cuarenta y nueve dictámenes, de los que solo cinco estaban relacionados con propuestas legislativas.

Los cinco dictámenes sobre propuestas legislativas incluían una evaluación directa del cumplimiento de la subsidiariedad y la proporcionalidad o recomendaciones específicas para mejorar el cumplimiento de estos principios. Por ejemplo, el dictamen sobre seguridad vial y movilidad automatizada concluía la necesidad de «lograr la participación de los agentes regionales y locales en el proceso de ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva, en particular a la hora de fijar las carreteras que abarcan sus disposiciones», así como presentar enmiendas a la propuesta de la Comisión sobre cómo mejorar el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Aunque la mayoría de las iniciativas no eran legislativas, el Comité mantuvo su compromiso de aplicar el enfoque de «subsidiariedad activa» en 2019, dado que muchos dictámenes sobre propuestas no legislativas incluían una evaluación de la subsidiariedad y la proporcionalidad en el ámbito político pertinente, así como recomendaciones constructivas para tratar posibles problemas. Un ejemplo de esto es el dictamen relativo al informe sobre la aplicación de la contratación pública. Sobre la base de la primera consulta de la red de centros regionales del Comité, el dictamen ofrece un resumen detallado de los principales desafíos a los que se enfrentan las autoridades locales y regionales al aplicar las Directivas de 2014 sobre contratación pública, así como las fuentes más frecuentes de su aplicación incorrecta. Al usar datos empíricos a escala regional y local, el dictamen también destaca problemas significativos, teniendo en cuenta por ejemplo que «la contratación pública transfronteriza no ha aportado ningún valor añadido para los entes locales y regionales. A pesar de la realización asidua de procedimientos de licitación a nivel de la UE, que son costosos y requieren mucho tiempo, no se presenta ninguna oferta transfronteriza, o se presentan muy pocas». El dictamen ofrece recomendaciones políticas para superar estos problemas.

El Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad llevó a cabo dos consultas en 2019.

La primera está relacionada con una iniciativa prioritaria en el programa de trabajo sobre subsidiariedad. Como parte de la iniciativa prioritaria «Culminación del mercado único digital», la consulta al Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad sirvió de apoyo al ponente del Comité en su dictamen sobre el Plan de Acción contra la Desinformación. No destacaba ningún problema de subsidiariedad o proporcionalidad importante, ya que las actividades descritas en el plan de acción se basan en la cooperación entre los distintos niveles de la administración. El análisis concluía que, aparte de los problemas de subsidiariedad o proporcionalidad, resultaría útil para el Plan de Acción contra la Desinformación fomentar el principio de «cooperación leal» establecido en el Tratado o la gobernanza multinivel.

La finalidad de la segunda consulta del Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad era servir de apoyo al ponente del dictamen titulado «El Semestre Europeo y la política de cohesión: reformas

---

<sup>28</sup> Regla 55.2. del Reglamento interno (DO L 65 de 5.3.2014, p. 41). <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/CoR-Rules-of-Procedure-EN.pdf#search=Rules%20of%20Procedure>.

estructurales destinadas a las inversiones a largo plazo», que incluía las contribuciones de tres expertos. De conformidad con el enfoque de «subsidiariedad activa», los expertos presentaron propuestas para abordar los problemas de cumplimiento de la subsidiariedad y la proporcionalidad. Declararon que el Comité «reitera [...] que la mejor manera de evitar la violación del principio de subsidiariedad y garantizar una coordinación eficaz de las políticas es que los entes regionales y locales participen plenamente y de forma estructurada en el Semestre Europeo, de conformidad con los principios de asociación y gobernanza multinivel».

La composición de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad<sup>29</sup> no cambió en 2019 (156 socios). REGPEX<sup>30</sup>, la subred de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad abierta a los Parlamentos<sup>31</sup> y gobiernos de las regiones con competencias legislativas, vio una fuerte caída de la carga de trabajo debido a la falta de propuestas legislativas en 2019. Solo realizó dos contribuciones en 2019, frente a las noventa y cinco de 2018.

## **2.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

En 2019, El Tribunal de Justicia de la Unión Europea («el Tribunal») se pronunció en un caso sobre la incompatibilidad de la legislación de la UE con el principio de subsidiariedad. En su sentencia de 6 de junio de 2019 en el asunto C-264/18<sup>32</sup>, el Tribunal consideró que el legislador de la Unión no vulneró el principio de subsidiariedad al excluir determinados servicios jurídicos del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública<sup>33</sup>, ya que, al hacerlo, el legislador consideró que correspondía a los legisladores nacionales determinar si esos servicios debían someterse a las normas de adjudicación de contratos públicos.

Asimismo, el Tribunal aclaró la aplicación del principio de proporcionalidad en dos asuntos en los que un Estado miembro había impugnado un acto legislativo adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo<sup>34</sup>.

En cuanto al criterio de control del cumplimiento de este principio, el Tribunal recordó que se debe permitir una amplia facultad de apreciación al legislador de la Unión en ámbitos en los que su acción implique decisiones políticas, económicas y sociales en las que proceda llevar a cabo evaluaciones complejas. Por tanto, para el Tribunal, no se trata de determinar si la medida adoptada en un ámbito de este tipo era la única o la mejor posible, pues solo el carácter

---

<sup>29</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> En abril de 2007 se creó la Red de Supervisión de la Subsidiariedad para facilitar el intercambio de información entre las autoridades locales y regionales y a nivel de la Unión en relación con diversos documentos y propuestas legislativas y políticas de la Comisión. La Red sirve como un punto de acceso que permite a todos sus socios no solo obtener información, sino también expresar sus opiniones.

<sup>30</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

<sup>31</sup> Para saber más acerca de los Parlamentos regionales, véase asimismo la sección 6.

<sup>32</sup> Sentencia de 6 de junio de 2019, asunto C-264/18 (petición de decisión prejudicial del Tribunal Constitucional belga), P. M. y otros contra Ministerraad, EU:C:2019:472.

<sup>33</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, DO L 94 de 28.3.2014, p. 65.

<sup>34</sup> Sentencia de 13 de marzo de 2019, República de Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, C-128/17, EU:C:2019:194; Sentencia de 3 de diciembre de 2019, asunto C-482/17, República Checa contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, EU:C:2019:1035.

manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo perseguido puede afectar a la legalidad de tal medida<sup>35</sup>.

En consecuencia, el Tribunal consideró que no se había demostrado que el legislador de la Unión hubiera cometido un error manifiesto al adoptar la Directiva (UE) 2016/2284 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. En ese contexto, el Tribunal aclaró que el legislador de la Unión no está obligado a tener en cuenta la situación particular de un Estado miembro cuando el acto de la Unión de que se trata tiene consecuencias en todos los Estados miembros y, a la vista de los objetivos que persigue, exige que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego. Por tanto, la búsqueda de tal equilibrio tomando en consideración la situación de todos los Estados miembros de la Unión, y no la situación particular de un solo Estado miembro, no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad<sup>36</sup>.

En la otra sentencia<sup>37</sup>, habida cuenta del principio de proporcionalidad, el Tribunal confirmó la validez de determinadas disposiciones de la Directiva (UE) 2017/853 por las cuales el Parlamento Europeo y el Consejo modificaban la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas<sup>38</sup>. En su sentencia, el Tribunal consideró que la amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de la disposición que es objeto de impugnación, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base. Aún así, aunque exista una amplia facultad de apreciación, el legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos y a examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores. El Tribunal consideró que las instituciones de la Unión de las que emane la medida controvertida deben poder demostrar ante el Tribunal de Justicia que la medida fue adoptada mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación. Este supone que habrían tomado en consideración todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante la medida en cuestión. Por tanto, dichas instituciones deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar la medida que es objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación. En este caso, el Tribunal desestimó el motivo de que el legislador de la Unión no dispusiera de información suficiente sobre el impacto potencial de la Directiva impugnada para poder evaluar el cumplimiento del principio de proporcionalidad. El Tribunal consideró que, durante el procedimiento legislativo, las instituciones de la Unión habían tenido en cuenta los datos científicos y otras constataciones disponibles. Entre otros, datos y constataciones obtenidos a partir de la evaluación REFIT realizada por la Comisión, varios, estudios, una consulta pública, consultas con los Estados miembros y las partes interesadas, así como evaluaciones de impacto presentadas por los Estados miembros.

---

<sup>35</sup> Sentencia en el asunto C-482/17, apartado 77. Véase asimismo la evaluación sobre la proporcionalidad en la sentencia de 30 de enero de 2019, asunto C-220/17, *Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG contra Land Berlin*, EU:C:2019:76.

<sup>36</sup> Sentencia en el asunto C-128/17, apartado 106.

<sup>37</sup> Sentencia en el asunto C-482/17, apartados 86-93.

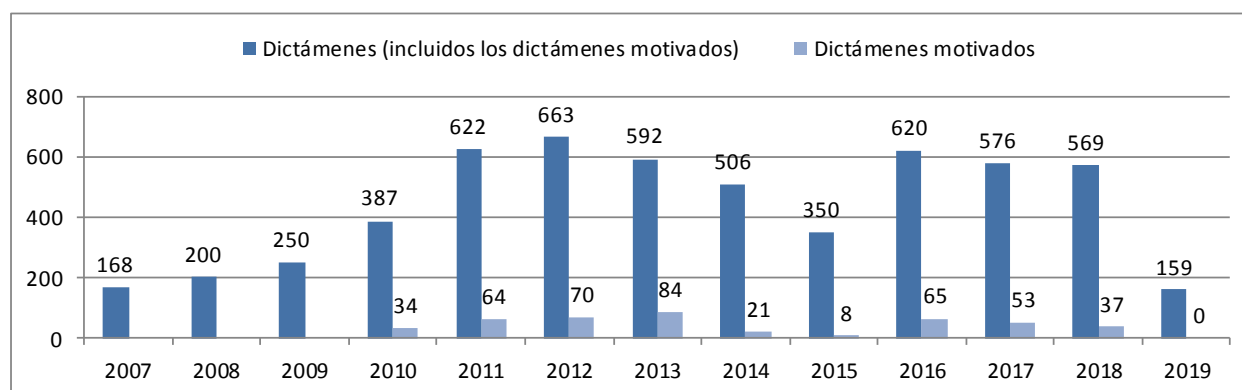
<sup>38</sup> Directiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, DO L 137 de 24.5. 2017, p. 22.

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

2019 fue el primer año desde la incorporación del mecanismo de control de subsidiariedad en el que la Comisión **no recibió dictámenes motivados** de los Parlamentos nacionales. Esto se debió en gran parte a la fuerte reducción de la actividad legislativa de la Comisión en el año de transición entre las dos Comisiones. En 2019, la Comisión envió veintiocho propuestas legislativas sujetas al control de subsidiariedad a los colegisladores y a los Parlamentos nacionales, frente a las 139 de 2018. Sobre estas veintiocho propuestas, los Parlamentos nacionales adoptaron treinta y nueve dictámenes. Esto confirma la tendencia observada en el anterior informe anual: el porcentaje de dictámenes motivados está disminuyendo en comparación con el número total de dictámenes (10,5 % en 2016; 9 % en 2017; 6,5 % en 2018; ninguno en 2019) y con el número de dictámenes sobre propuestas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de subsidiariedad (17,6 % en 2016; 16 % en 2017; 10,5 % en 2018; ninguno en 2019).

Esto podría ser el resultado de la aplicación por la Comisión de un programa de mejora de la legislación reforzado y de su compromiso de integrar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las etapas de la formulación de políticas, evaluar los marcos de políticas existentes antes de presentar revisiones legislativas e iniciar acciones a nivel europeo solo si tienen un claro valor añadido<sup>39</sup>.

### 4. DIÁLOGO POLÍTICO CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

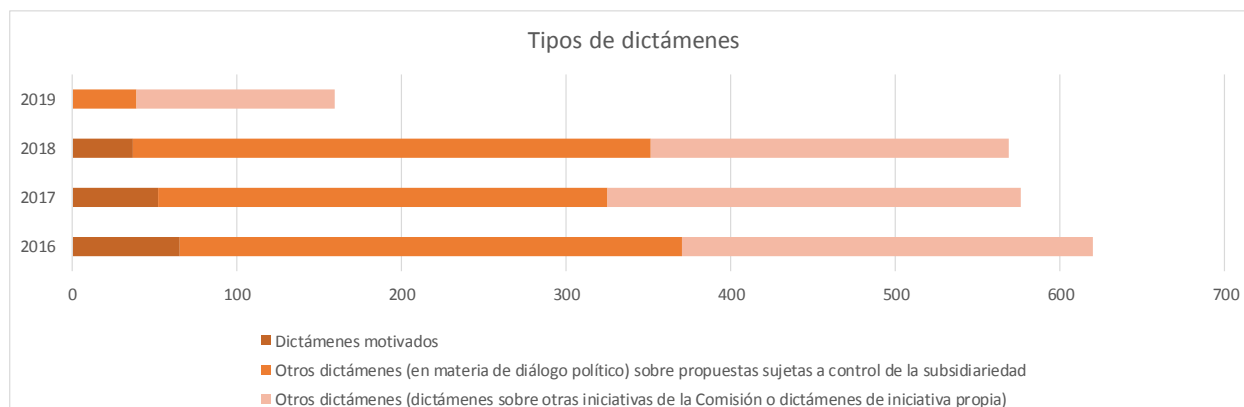


#### Observaciones generales sobre los dictámenes escritos

En 2019, los Parlamentos nacionales enviaron 159 dictámenes a la Comisión. Este número es muy inferior al de años anteriores (576 en 2017 y 569 en 2018) e incluso inferior al del anterior año de transición, 2015 (350). Es el número más bajo desde el inicio del diálogo político en 2007.

<sup>39</sup> En febrero de 2020, la Comisión recibió un dictamen de la *Poslanecká sněmovna* checa que cuestiona esta visión y considera que el descenso en el número y proporción de dictámenes motivados supone más bien una indicación alarmante de la pérdida de ambición de los Parlamento nacionales de participar activamente en el proceso legislativo de la UE.

De los 159 dictámenes, solo treinta y nueve (25 %) se referían a propuestas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de la subsidiariedad. Los 120 dictámenes (75 %) restantes se referían a iniciativas no legislativas, como comunicaciones, o eran dictámenes de iniciativa propia. Este porcentaje excepcionalmente elevado<sup>40</sup> refleja la ralentización temporal del volumen de propuestas legislativas que presentó la Comisión, pero también muestra el interés de los Parlamentos nacionales en dar a conocer sus posiciones a la Comisión en una fase temprana del proceso de toma de decisiones.

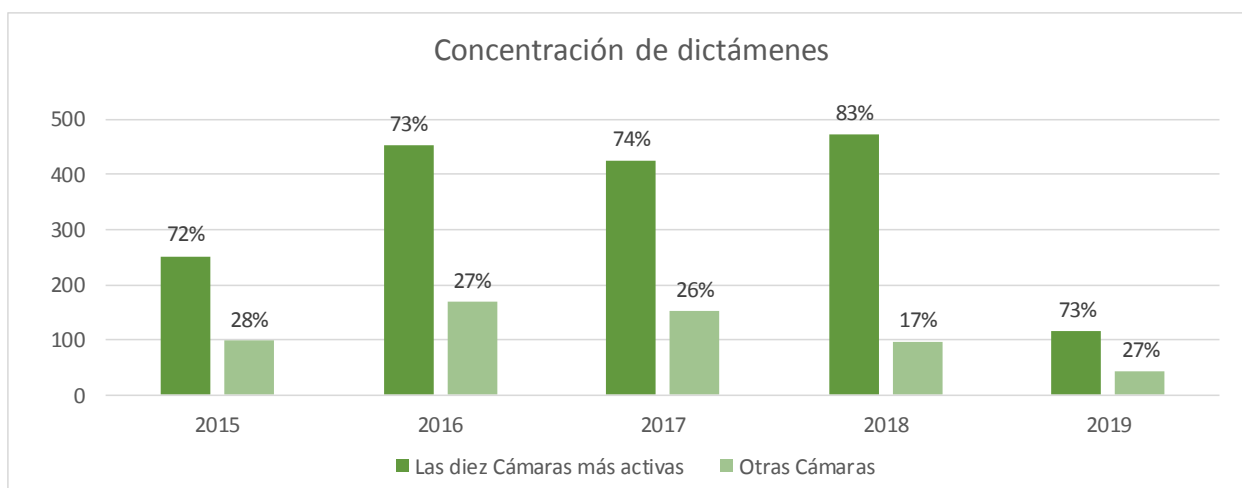


## Participación y alcance

Al igual que en años anteriores, el número de dictámenes enviados a la Comisión fue significativamente diferente entre los Parlamentos nacionales. Las diez Cámaras más activas emitieron 116 dictámenes, es decir, el 73 % del total, un porcentaje algo menor del total de 2018 (83 %), pero parecido al de años anteriores (74 % en 2017, 73 % en 2016 y 72 % en 2015). Diecisiete Cámaras<sup>41</sup> (diez en 2018) no emitieron ningún dictamen.

<sup>40</sup> En 2018, el 62 % de los dictámenes se referían a iniciativas sujetas al control de subsidiariedad y el 38 % se referían a otros dictámenes.

<sup>41</sup> el *Bundesrat* y el *Nationalrat* austríacos, la *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers* belga, el *Narodno Sabranie* búlgaro, el *Hrvatski Sabor* croata, el *Vouli ton Antiprosopon* chipriota, el *Folketing* danés, el *Riigikogu* estonio, el *Eduskunta* finlandés, el *Vouli ton Ellinon* griego, las *Cámaras del Oireachtas (Dáil y Seanad Éireann)* irlandesas, el *Saeima* letón, la *Chambre des Députés* luxemburguesa, el *Državni svet* y el *Državni zbor* eslovenos, la Cámara de los Comunes del Reino Unido.



La Cámara que presentó el mayor número de dictámenes en 2019 fue el *Senát* checo (veintiún dictámenes). Los otros diez Parlamentos o Cámaras nacionales que enviaron más dictámenes en 2019 fueron la *Camera Deputaților* rumana (quince dictámenes), la *Assembleia da República* portuguesa (catorce dictámenes), el *Poslanecká sněmovna* checo (trece dictámenes), el *Sénat* francés (doce dictámenes), el *Bundesrat* alemán (once dictámenes), las *Cortes Generales* españolas (ocho dictámenes), la Cámara de los Lores británica (ocho dictámenes), el *Senato della Repubblica* italiano (siete dictámenes), el *Senat* rumano (siete dictámenes) y el *Riksdag* sueco (siete dictámenes). Estas Cámaras también fueron las más activas en 2018 (aunque en un orden diferente).

Aunque la mayoría de las Cámaras registraron una fuerte reducción del número de dictámenes presentados, dos de ellas presentaron más opiniones en 2019 que en 2018: la *Országgyűlés* húngara (cinco dictámenes en 2019, tres en 2018) y la *Eerste Kamer* neerlandesa (seis dictámenes en 2019, dos en 2018).

El anexo 1 detalla el número de dictámenes enviados por cada Cámara.

### Principales temas de los dictámenes en el diálogo político

En 2019, como en años anteriores, los dictámenes presentados por los Parlamentos nacionales abarcaban varios temas. Los cinco expedientes siguientes, que atrajeron entre cinco y nueve dictámenes cada uno<sup>42</sup>, suscitaron la mayor atención de los Parlamentos nacionales:

1. Ampliación del voto por mayoría cualificada – nueve opiniones;
2. Subsidiariedad y mejora de la legislación – ocho dictámenes;
3. Refuerzo del Estado de Derecho – seis dictámenes;
4. Hacia una Europa sostenible – cinco dictámenes;
5. Lucha contra la desinformación online – cinco dictámenes.

- *Ampliación del voto por mayoría cualificada*

<sup>42</sup> Ningún documento individual atrajo más de seis dictámenes. El anexo 2 enumera los documentos que han activado más de cuatro dictámenes, ninguno de los cuales era una propuesta legislativa.

La Comisión se comprometió a estudiar formas de lograr que la toma de decisiones sea más eficiente determinando ámbitos en los que se pueda incrementar el uso del voto por mayoría cualificada.<sup>43</sup> Para tal fin, ha adoptado cuatro comunicaciones sobre cuatro ámbitos políticos clave: política exterior y de seguridad común, el 12 de septiembre de 2018<sup>44</sup>; fiscalidad, el 15 de enero de 2019<sup>45</sup>; energía y clima, el 9 de abril de 2019<sup>46</sup>; y política social, el 16 de abril de 2019<sup>47</sup>.

Estas comunicaciones activaron nueve dictámenes de seis Parlamentos nacionales<sup>48</sup>. Estos dictámenes expresaban por lo general la oposición a ampliar el voto por mayoría cualificada ya que consideraban que era necesario mantener una toma de decisiones unánime en estos ámbitos con el fin de proteger la soberanía y los intereses nacionales. Asimismo, algunas Cámaras opinaban que la toma de decisiones unánime funcionaba correctamente en estos ámbitos y no suponía un obstáculo para avanzar a nivel de la UE.

La Comisión respondió que, en materia de política exterior y de seguridad común, la unanimidad ha afectado, en ciertas ocasiones, al ritmo y capacidad de la UE para adoptar medidas en cuestiones globales y que, para poder continuar definiendo su futuro, la UE debería mejorar su proceso de toma de decisiones utilizando la amplia gama de opciones disponible en los Tratados. Respecto a la fiscalidad, destacó que la acción coordinada de la UE era esencial para proteger los ingresos de los Estados miembros y garantizar la equidad en el entorno fiscal y el correcto funcionamiento del mercado interno.

Aunque la globalización y la digitalización han creado desafíos comunes que afectan a la política fiscal y que exigen soluciones comunes, la UE no ha podido actuar o reaccionar rápidamente debido a las limitaciones de la unanimidad. Con el voto por mayoría cualificada, los Estados miembros podrían alcanzar soluciones más rápidas y eficaces sobre cuestiones fiscales. Asimismo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las decisiones en materia de fiscalidad se beneficiarían de aportaciones del Parlamento Europeo, representando de este modo las opiniones de los ciudadanos y una mayor rendición de cuentas. En materia de política energética y climática, la Comisión señaló que el actual régimen de fiscalidad de la energía provoca distorsiones en el mercado interno debido a los diferentes tipos impositivos y bases imponibles sobre combustibles en competencia entre sí. Por tanto, en la futura reforma de la fiscalidad de la energía se debe reflexionar sobre la igualdad de trato de todas las fuentes de energía según su contribución a los objetivos de la Unión de la Energía (como fomentar la energía sostenible y evitar el consumo de energía ineficiente). Para esto, resultará crucial poder encontrar soluciones de compromiso que reflejen los intereses y las condiciones económicas y sociales específicas de los Estados miembros.

---

<sup>43</sup> Véase el discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker de 12 de septiembre de 2018 y el programa de trabajo de la Comisión para 2019 [COM(2018) 800 final de 23.10.2018].

<sup>44</sup> COM(2018) 647 final de 12.9.2018.

<sup>45</sup> COM(2019) 8 final de 15.1.2019.

<sup>46</sup> COM(2019) 177 final de 9.4.2019.

<sup>47</sup> COM(2019) 186 final de 16.4.2019.

<sup>48</sup> El *Poslanecká sněmovna* checo (emitió dos dictámenes, uno sobre fiscalidad y otro sobre energía y clima), el *Senát* checo (tres dictámenes, sobre fiscalidad, energía y clima y política social, respectivamente), la *Országgyűlés* húngara (un único dictamen sobre fiscalidad, política exterior y de seguridad común y política social), la *Kamra tad-Deputati* maltesa (fiscalidad), la *Eerste Kamer* neerlandesa (energía y clima) y el *Riksdag* sueco (fiscalidad).

Por último, en cuanto a la política social, la Comisión explicó que había adoptado un enfoque específico para el uso de «cláusulas pasarela». Sugirió el uso de estas cláusulas únicamente en cuestiones de no discriminación y para la adopción de recomendaciones sobre la seguridad social y la protección social de los trabajadores, en las que el voto por mayoría cualificada facilitaría a los Estados miembros abordar rápidamente los desafíos comunes.

- *Subsidiariedad y proporcionalidad*

En la Comunicación titulada «Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE»<sup>49</sup>, adoptada el 23 de octubre de 2018, el informe anual de 2017 sobre subsidiariedad y proporcionalidad<sup>50</sup> y el informe sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales<sup>51</sup>, la Comisión estableció su seguimiento a las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente».

En 2019, este paquete activó seis dictámenes de seis Parlamentos nacionales<sup>52</sup> y una opinión de un Parlamento regional<sup>53</sup>. En general, todas las Cámaras acogieron favorablemente el trabajo del Grupo Operativo, apoyaron el concepto de «subsidiariedad activa» y aprobaron las acciones de seguimiento ya adoptadas por la Comisión.

Algunas Cámaras sugirieron que la Comisión podría mejorar su interacción con ellas al elaborar sus propuestas mediante la mejora de la planificación de sus iniciativas para permitir a los Parlamentos nacionales planificar de mejor forma sus controles de subsidiariedad o mediante la mejora de la calidad de las evaluaciones de impacto y ofreciendo más información sobre ellas en todas las lenguas oficiales. Asimismo, se hicieron otras sugerencias para mejorar el control de los Parlamentos nacionales durante la fase legislativa, tales como la organización de debates con representantes de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo cuando una propuesta active una serie de dictámenes motivados, o debatiendo las observaciones hechas por los Parlamentos nacionales en los grupos de trabajo del Consejo. Algunos Parlamentos también sugirieron medidas que exigirían cambios en los Tratados, como ampliar el periodo para emitir dictámenes motivados a doce semanas, reducir el número de dictámenes motivados necesarios para activar una «tarjeta amarilla», permitir que los dictámenes motivados se basen en la proporcionalidad, establecer un plazo formal para que la Comisión responda y dar al Parlamento Europeo el poder de iniciativa legislativa.

En sus respuestas, la Comisión acogió favorablemente el apoyo de los Parlamentos nacionales para las iniciativas que había anunciado en la Comunicación y confirmó que se estaba preparando para aplicarlas. Estaba de acuerdo con la necesidad de ofrecer información sobre la forma en que las propuestas cumplen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y destacó que los resúmenes de las evaluaciones de impacto ya se publicaban en todas las lenguas

---

<sup>49</sup> COM(2018) 703 final de 23.10.2018. Véase asimismo la sección 2.1 del informe anual de 2018 y, para las medidas aplicadas en 2019, véase la sección 2.1 del presente informe.

<sup>50</sup> COM(2018) 490 final de 23.10.2018.

<sup>51</sup> COM(2018) 491 final de 23.10.2018.

<sup>52</sup> El *Senát* checo, el *Bundesrat* alemán, la *Camera dei Deputati* italiana, el *Seimas* lituano, la *Camera Deputaţilor* rumana, el *Riksdag* sueco. El *Eduskunta* finlandés no envió un dictamen a la Comisión, pero publicó una declaración sobre la Comunicación en su sitio web. El *Senat* polaco ya había facilitado un dictamen en diciembre de 2018 (véase la sección 2.1 del informe anual de 2018).

<sup>53</sup> *Landtag* de Bavaria.



de la UE. Destacó su trabajo para mejorar el nivel de detalle y la fiabilidad de la información de las iniciativas anunciadas en su programa de trabajo, y acogió con interés las sugerencias de organizar debates sobre las propuestas realizadas. Aunque tomó nota de las sugerencias que exigían cambios en los Tratados, la Comisión señaló que no se preveían tales cambios en un futuro cercano.

- *Estado de Derecho*

El 3 de abril de 2019, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión: Situación y posibles próximas etapas»<sup>54</sup>. El objetivo de la misma era ofrecer un resumen del actual conjunto de herramientas destinadas a abordar los desafíos que amenacen el estado de Derecho, así como abrir un debate sobre cómo reforzarlo. Como seguimiento, la Comisión adoptó el 17 de julio de 2019 una Comunicación titulada «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión: Propuesta de actuación»<sup>55</sup>, que establecía medidas específicas para las acciones en este ámbito.

Estas comunicaciones activaron seis dictámenes de cinco Parlamentos nacionales<sup>56</sup>. En general estos acogieron favorablemente el trabajo de la Comisión para fomentar y defender el estado de Derecho en la UE y se mostraron de acuerdo con la necesidad de mejorar y reforzar las herramientas disponibles para proteger los valores fundamentales de la UE. Algunas Cámaras también enfatizaron la importancia del diálogo permanente con los Estados miembros en el estado de Derecho.

En sus respuestas, la Comisión destacó que, como había aclarado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del estado de Derecho es una cuestión tanto nacional como europea, y es responsabilidad de las instituciones de la UE abordar estas cuestiones en el marco institucional. Resaltó el papel que desempeñan los Parlamentos nacionales a la hora de garantizar el estado de Derecho en los Estados miembros, tanto por su función legislativa como por la garantía de la rendición de cuentas del poder ejecutivo. Asimismo, explicó que la propuesta del «ciclo de revisión del estado de Derecho» debería ser una herramienta preventiva para identificar problemas y crear un espacio para el diálogo. La Comisión supervisará el proceso en estrecha cooperación con las autoridades nacionales.

- *Hacia una Europa sostenible*

El 30 de enero de 2019, la Comisión adoptó un documento de reflexión titulado «Hacia una Europa sostenible en 2030»<sup>57</sup> para guiar el debate sobre la mejor forma de que la UE alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas.

Este documento activó cinco dictámenes de cuatro Parlamentos nacionales<sup>58</sup> que planteaban cuestiones muy diversas. Estas incluían los aspectos regionales y sociales de la transición hacia

---

<sup>54</sup> COM(2019) 163 final de 3.4.2019.

<sup>55</sup> COM(2019) 343 final de 17.7.2019.

<sup>56</sup> el *Bundesrat* alemán (dos dictámenes, uno sobre cada comunicación), la *Eerste Kamer* y la *Tweede Kamer* neerlandesas [sobre COM(2019) 343 y COM(2019) 163, respectivamente], el *Senat* rumano [sobre COM(2019) 163], el *Riksdag* sueco [sobre COM(2019) 163].

<sup>57</sup> COM(2019) 22 final de 30.1.2019.

<sup>58</sup> El *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos, la *Eerste Kamer* neerlandesa (dos dictámenes sucesivos), la *Camera Deputaților* rumana.

la sostenibilidad, la necesidad de involucrar a todas las partes interesadas en dicha transición, la compatibilidad entre el crecimiento y el desarrollo del comercio mundial, por una parte, y la sostenibilidad, por otra, y la necesidad de apoyar la educación, tanto en la UE como en países en vías de desarrollo.

En sus respuestas, la Comisión se mostró de acuerdo en que alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigía una cooperación eficaz a nivel global, de la UE, nacional, regional y local, respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Observó que los Parlamentos nacionales estaban en una posición clave dado que los avances dependen en gran medida de las acciones adoptadas por los Estados miembros a todos los niveles. Asimismo, destacó que acciones como la iniciativa dirigida a las regiones intensivas en carbón y carbono en transición se habían puesto en marcha para garantizar que la transición a la neutralidad climática fuera equitativa y se basara en la solidaridad, sin dejar atrás a las regiones ni a los ciudadanos.

- *Lucha contra la desinformación online*

El 26 de abril de 2018, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo»<sup>59</sup>. El 2 de diciembre de 2018, realizó un seguimiento con un informe<sup>60</sup> sobre la aplicación de esta Comunicación, acompañado de un Plan de Acción contra la Desinformación<sup>61</sup>.

En 2019, estas iniciativas activaron cinco dictámenes de cuatro Parlamento nacionales<sup>62</sup>. Estos pedían que se aclararan cuestiones sobre cómo definir la desinformación, el límite entre luchar contra la desinformación y la censura, el papel e independencia de los verificadores de datos y la orientación de la desinformación procedente de Rusia.

En sus respuestas, la Comisión se mostró de acuerdo en que los términos utilizados en la Comunicación, como «desinformación», así como las medidas anunciadas, no debían usarse con la finalidad de censurar y destacó que la Comunicación evitaba expresamente criminalizar la libertad de palabra o crear nuevas categorías de contenidos ilícitos. Explicó que un requisito imprescindible para un ecosistema digital saludable era contar con una densa red de verificadores de datos firmes e independientes y que, por tanto, había facilitado la colaboración en red entre organizaciones europeas de verificadores de datos independientes proporcionando la infraestructura de cooperación transfronteriza, pero sin ofrecer apoyo financiero ni ejercer ningún tipo de control sobre su línea editorial. En cuanto a las fuentes externas de desinformación, la Comisión observó que existían pruebas sólidas de desinformación procedente de Rusia y, aunque otros países no pertenecientes a la UE también estaban desplegando estrategias de desinformación, las acciones de Rusia eran sistemáticas, contaban con abundantes recursos y se desplegaban a una escala mayor que las acciones adoptadas por otros países.

## **Dictámenes de iniciativa conjuntos**

---

<sup>59</sup> COM(2018) 236 final de 26.4.2018.

<sup>60</sup> COM(2018) 794 final de 5.12.2018.

<sup>61</sup> JOIN(2018) 36 final de 5.12.2018.

<sup>62</sup> El *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos, el *Bundesrat* alemán [dictámenes sobre COM(2018) 794 y JOIN (2018) 36], la *Eerste Kamer* neerlandesa [dos nuevos dictámenes sobre COM(2018) 36, tras el de 2018]. En 2018, el *Bundesrat* alemán y la *Eerste Kamer* neerlandesa ya habían emitido una opinión sobre la Comunicación COM(2018) 236.

En 2019, la Comisión recibió dos dictámenes de iniciativa conjuntos de los Parlamentos nacionales. Ambos fueron firmados por las seis Cámaras de los países del Grupo de Visegrado («V4»)<sup>63</sup>. Uno afectaba a la ampliación de la Unión Europea y apoyaba la ampliación a los Balcanes Occidentales. El otro dictamen de iniciativa conjunto trataba sobre el marco financiero plurianual, para el que los Parlamentos nacionales del V4 habían solicitado asignar el mismo nivel de financiación que en el anterior marco financiero a la política agrícola común y a la política de cohesión.

## 5. CONTACTOS, VISITAS, REUNIONES Y CONFERENCIAS

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

En 2019, los miembros de la Comisión realizaron un total de cincuenta y cinco visitas a Parlamentos nacionales o reuniones con delegaciones de estos (véase mapa a continuación), menos que en años anteriores (140 en 2018) debido a que 2019 fue un año de transición entre dos Comisiones. En total, realizaron 915 visitas durante el mandato de la Comisión Juncker. Esta estrecha colaboración con los Parlamentos nacionales va a continuar ya que la presidenta von der Leyen ha solicitado que todos los comisarios visiten todos los Estados miembros durante los dos primeros años del mandato y que se reúnan periódicamente con los Parlamentos nacionales.

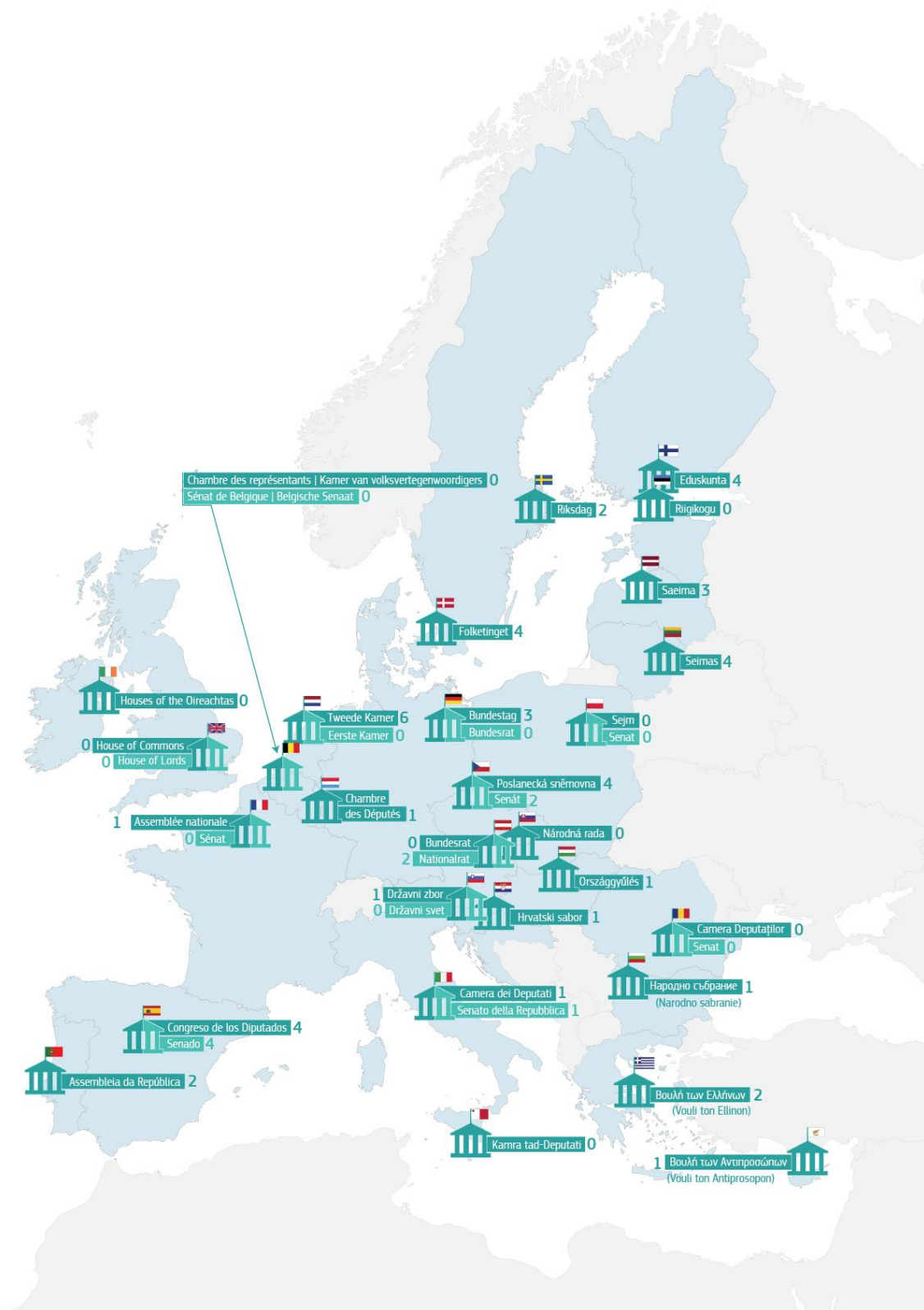
El negociador principal del *Brexit* de la UE, Michel Barnier, también se reunió con trece Parlamentos nacionales en 2019, tanto en el contexto de sus visitas a las capitales de la Europa de los Veintisiete como durante sus reuniones en Bruselas, para informarles acerca de las negociaciones con el Reino Unido. Estos contactos se llevarán a cabo y se intensificarán en el contexto de las actuales negociaciones sobre las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido.

Durante 2019, funcionarios de la Comisión, principalmente de alto nivel, asistieron a más de cuarenta reuniones de comisiones de Parlamentos nacionales para debatir propuestas legislativas a un nivel más técnico. Asimismo, los funcionarios de la Comisión ofrecieron trece presentaciones a los representantes de los Parlamentos nacionales en Bruselas acerca de temas como la mejora de la legislación, una legislación más eficiente en el ámbito de la fiscalidad y la política social, la legislación relativa a la preparación para el *Brexit* y el acuerdo comercial entre la UE y Mercosur. Además, las representaciones de la Comisión en los Estados miembros siguieron permitiendo un contacto frecuente con los Parlamentos nacionales, en particular en lo relativo al proceso del Semestre Europeo y a otras cuestiones económicas.

---

<sup>63</sup> El *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos, la *Országgyűlés* húngara, la *Sejm* y el *Senat* polacos, la *Národná rada* eslovaca.

**Visitas a los Parlamentos nacionales y reuniones con ellos de los miembros de la Comisión en 2019 (total para todos los Estados miembros: 55)**



## Reuniones y conferencias interparlamentarias

En 2019, se celebraron varias reuniones y conferencias interparlamentarias importantes<sup>64</sup>, incluidas:

- la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC<sup>65</sup>);
- la Conferencia de presidentes de Parlamentos de la Unión Europea<sup>66</sup>;
- la Semana Parlamentaria Europea<sup>67</sup>;
- la Conferencia Interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza<sup>68</sup>;
- las conferencias interparlamentarias para la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa<sup>69</sup> y
- el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol<sup>70</sup>.

Las dos reuniones de los presidentes de la COSAC de 2019 se celebraron en Bucarest del 20 al 21 de enero, y en Helsinki del 21 al 22 de julio. El comisario Crețu participó en la reunión de Bucarest. En esencia, los delegados examinaron las prioridades de las Presidencias rumana y finlandesa del Consejo, la cohesión y la convergencia (en Bucarest) y el presupuesto europeo (en Helsinki).

---

<sup>64</sup> Para más información sobre estas reuniones, véase el Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

<sup>65</sup> La COSAC es el único foro interparlamentario consagrado en los Tratados, en el Protocolo n.º 1 sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Por lo general, se reúne en dos ocasiones (una reunión de presidentes y una plenaria) en el Estado miembro que ejerce la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. La Comisión tiene el estatuto de observador en la COSAC. Se puede encontrar información sobre la COSAC en:

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

<sup>66</sup> La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea se organiza anualmente en el Estado miembro que ostenta la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre del año precedente. La reunión de 2019 tuvo lugar en Viena del 8 al 9 de abril. Más información en:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa>.

<sup>67</sup> La Semana Parlamentaria Europea se celebró en el Parlamento Europeo del 18 al 19 de febrero de 2019. Participaron el vicepresidente Dombrovskis y los comisarios Moscovici, Oettinger y Thyssen. Más información en: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

<sup>68</sup> A esta conferencia, celebrada en Helsinki el 30 de septiembre y el 1 de octubre, asistió el vicepresidente Katainen. En el primer semestre, la conferencia formó parte, como en años anteriores, de la Semana Parlamentaria Europea. Más información en:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab>.

<sup>69</sup> Se celebraron dos conferencias, una en Bucarest del 7 al 8 de marzo y otra en Helsinki del 4 al 6 de septiembre. La alta representante y vicepresidenta Mogherini asistió a ambas a través de videoconferencia. Más información en:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410> y

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016b6ff76cbb2295>.

<sup>70</sup> Se celebraron dos conferencias, una en Bucarest del 24 al 25 de febrero y otra en Bruselas del 23 al 24 de septiembre. El comisario King asistió a ambas. Más información en:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407> and

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7>.

La sexagésimo primera reunión plenaria de la COSAC, celebrada del 23 al 25 de junio en Bucarest, abordó los logros de la Presidencia rumana, las relaciones comerciales internacionales en el contexto del *Brexit*, el Espacio Europeo de Educación como factor determinante para reconfigurar y reforzar el mercado único, así como una economía basada en la innovación y la tecnología.

A la sexagésimo segunda reunión plenaria de la COSAC, celebrada del 1 al 3 de diciembre en Helsinki, asistieron el vicepresidente Šefčovič y el negociador principal de la Unión Europea Barnier, que debatieron con los delegados la configuración y la agenda política de la nueva Comisión, sus relaciones con los Parlamentos nacionales y el *Brexit*. Asimismo, los delegados debatieron el posible papel de los Parlamentos nacionales en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, los resultados de la Presidencia finlandesa, el fomento del estado de Derecho en la UE, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la estrategia climática para Europa.

La Comisión proporcionó respuestas por escrito a las contribuciones adoptadas por la COSAC en sus dos sesiones plenarias<sup>71</sup>.

## 6. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES

Los Parlamentos regionales contribuyen indirectamente a las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales. De conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados, al realizar el control de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, con vistas a la emisión de dictámenes motivados, corresponderá a cada Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas<sup>72</sup>.

Los miembros de los Parlamentos regionales también están representados en el Comité Europeo de las Regiones, que lleva a cabo actividades de seguimiento a través de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad y su plataforma en línea destinada a apoyar la participación de los Parlamentos regionales con poderes legislativos en el mecanismo de alerta temprana de la subsidiariedad (REGPEX)<sup>73</sup>.

Aunque ninguna disposición explícita de los Tratados establece la interacción directa entre la Comisión y los Parlamentos regionales, algunos de ellos, especialmente de Alemania, emitieron resoluciones directamente a la Comisión con comentarios sobre subsidiariedad (*Landtag* de Bavaria), el futuro de Europa (*Landtag* de Baden-Württemberg) y aspectos políticos de varias propuestas de la Comisión. Por tanto, los Parlamentos regionales han subrayado su interés por manifestar su contribución a la elaboración de las políticas europeas directamente. En 2019, el Consejo Parlamentario Interregional de la Gran Región<sup>74</sup> presentó sus recomendaciones sobre política de cohesión, el desarrollo de la vía navegable de Moselle, cuestiones transfronterizas en

---

<sup>71</sup> Publicadas junto a otros documentos de la COSAC en:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469> and <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>.

<sup>72</sup> Artículo 6, párrafo primero, del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>73</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Para más información sobre la actividad del Comité de las Regiones relacionada con el control de la subsidiariedad, véase la sección 2.4.

<sup>74</sup> Compuesto por parlamentarios de Sarre, Renania-Palatinado (Alemania), Luxemburgo, Gran Este (Francia), Valonia y Parlamentos de la Unión germanoparlantes (Bélgica).

el ámbito del empleo, la economía circular, el transporte ferroviario, el fomento del multilingüismo y el tribunal civil digital. La Comisión respondió en esencia a todas las resoluciones recibidas de Parlamentos regionales u organizaciones de estos.

Por su parte, el Parlamento flamenco envió un dictamen a la Comisión a través del Parlamento Federal belga sobre la estrategia de la UE posterior al *Brexit*<sup>75</sup>.

El Comisario Crețu y el negociador principal de la Unión Europea Barnier participaron en la octava Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, organizada en Bucarest del 14 al 15 de marzo de 2019 por el Comité Europeo de las Regiones. Mantuvieron un intercambio con la presidenta de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), Donatella Porzi, sobre cuestiones relativas a la política regional y sobre el impacto del *Brexit*.

En 2019, el presidente Juncker pronunció discursos ante los Parlamentos regionales de Baden-Württemberg, Sarre y Turingia (Alemania). Asimismo, participó en la Conferencia Europea de Parlamentos Regionales germanoparlantes, que fue organizada conjuntamente con los Parlamentos de la Unión germanoparlantes de Austria, el Tirol del Sur italiano y Bélgica.

## 7. CONCLUSIÓN

2019 fue el primer año desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el que los Parlamentos nacionales no enviaron ningún dictamen motivado a la Comisión. Del resto de tipos de dictámenes enviados por los Parlamentos nacionales, el 75 % se referían a iniciativas no legislativas de la Comisión o eran dictámenes de iniciativa propia. Esto muestra claramente el interés de los Parlamentos nacionales en proporcionar información política prospectiva a la Comisión en una fase temprana del proceso de toma de decisiones.

La Comisión realizó un esfuerzo significativo para seguir las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente», especialmente como parte de su trabajo sobre la mejora de la legislación, que pretende mejorar la elaboración y justificación de la legislación de la UE y garantizar que sigue los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Asimismo, ayudó a los Parlamentos nacionales a desempeñar su papel de forma más eficaz al excluir el período de vacaciones de Navidad y Año Nuevo del cálculo del periodo de ocho semanas para presentar dictámenes motivados y ofreciendo respuestas conjuntas cuando un número significativo de Parlamentos nacionales expresa inquietudes relativas a la subsidiariedad en un expediente concreto.

En 2019, los miembros de la Comisión siguieron colaborando con los Parlamentos nacionales en debates periódicos, los cuales deben desempeñar un papel crucial para acercar la UE a sus ciudadanos.

La nueva Comisión, presidida por Ursula von der Leyen, tomó posesión el 1 de diciembre de 2019. Mejorará la estrecha colaboración de la Comisión con los Parlamentos nacionales a través de visitas e intercambios ya que la presidenta von der Leyen ha solicitado que todos los comisarios visiten todos los Estados miembros durante los dos primeros años del mandato y que se reúnan periódicamente con los Parlamentos nacionales. Asimismo, la Comisión von der Leyen hará hincapié en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en su labor política y legislativa.

---

<sup>75</sup> La Comisión lo registró como un dictamen del *Sénat/Senaat* belga.

