



Bruselas, 1.8.2022
COM(2022) 366 final

INFORME DE LA COMISIÓN

INFORME ANUAL DE 2021

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

INFORME ANUAL DE 2021

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

1. INTRODUCCIÓN

El presente es el 29.º informe sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad presentado de conformidad con el artículo 9 del Protocolo n.º 2, 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. Al igual que los tres informes anteriores, abarca las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales, los cuales desempeñan una función primordial a la hora de aplicar dichos principios.

En 2021, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Comité de las Regiones continuaron aplicando y desarrollando sus herramientas y procedimientos probados para garantizar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en su trabajo de preparación de la legislación de la UE. La Comisión, consolidando su política de mejora de la legislación, adoptó nuevas directrices y un conjunto de herramientas, cumpliendo plenamente su compromiso de elaborar la plantilla de evaluación de la subsidiariedad propuesta por el Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»¹ para todas las propuestas legislativas importantes y delicadas desde el punto de vista político acompañadas de una evaluación de impacto. De este modo se hizo mayor hincapié en una poderosa herramienta que, de ser utilizada por todos los agentes involucrados, puede facilitar considerablemente la evaluación objetiva del respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la legislación de la UE. El Comité de las Regiones también siguió desarrollando su contribución al Programa de Mejora de la Legislación, en particular a través de su red de centros regionales, y promovió el concepto de «subsidiariedad activa»².

Las instituciones habían adaptado plenamente sus métodos de trabajo para ajustarse a las condiciones impuestas por la pandemia de COVID-19 y su evolución. En el segundo año de restricciones, la colaboración con los Parlamentos nacionales se intensificó. Estos presentaron 360 dictámenes, cifra considerablemente mayor que la de los dos años anteriores (225 en 2020 y 159 en 2019)³, lo que refleja en parte el aumento del número de propuestas presentadas por la Comisión. Entre ellos se incluía un total de dieciséis dictámenes motivados, en los que expresaron su preocupación por el incumplimiento del principio de subsidiariedad. La mayoría de ellos se centraron en las propuestas legislativas del paquete de medidas «Objetivo 55». Ninguna propuesta individual activó más de tres dictámenes motivados. El paquete de medidas que recibió el mayor grado de atención fue el del «Objetivo 55», y las propuestas individuales que recibieron más observaciones fueron la Ley de Servicios Digitales (diez dictámenes), la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados (nueve dictámenes) y las dos propuestas sobre el certificado COVID digital de la UE (ocho dictámenes cada una).

El intercambio por escrito con los Parlamentos nacionales siguió intensificándose en 2021, al igual que el diálogo político oral en sus múltiples formas. Las reuniones se celebraron en

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es_1.pdf.

² Véase la sección 2.4.

³ Todos los dictámenes y las respuestas de la Comisión pueden consultarse en https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/index_es.htm.

formato presencial, virtual o híbrido, y su número y la participación de la Comisión en actos interparlamentarios continuaron aumentando, en parte gracias a las posibilidades que brindan las videoconferencias.

Otros elementos destacados en las relaciones de los Parlamentos nacionales con las instituciones de la UE en 2021 fueron los siguientes: i) el papel clave que desempeñaron la mayoría de los Parlamentos nacionales, de conformidad con sus normas constitucionales nacionales, en la aprobación de la Decisión del Consejo de 2020 sobre los Recursos Propios; y ii) sus altos niveles de participación en la preparación y celebración de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

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

2.1. LA COMISIÓN

En 2021, la Comisión continuó aplicando su Programa de Mejora de la Legislación, que garantiza que la legislación de la UE sea transparente y tenga una base empírica, así como integrando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las fases de su formulación de políticas. Apoyó aquellas iniciativas susceptibles de tener repercusiones significativas mediante evaluaciones de impacto exhaustivas. Además, mantuvo su compromiso de evaluar las políticas vigentes antes de presentar propuestas para revisarlas. Estas evaluaciones de impacto y evaluaciones implican entre otras cosas analizar en qué medida las iniciativas cumplen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Legislar mejor: comunicación, directrices y conjunto de herramientas nuevos

En noviembre de 2021, la Comisión adoptó nuevas directrices⁴ y un nuevo conjunto de herramientas⁵ para la mejora de la legislación. Las directrices se basaron en los aspectos clave esbozados en su Comunicación sobre legislar mejor⁶, de 29 de abril de 2021, en la que se anunciaba una nueva generación de legislación mejorada.

La Comunicación proponía varias mejoras del proceso legislativo de la UE, en consonancia con los ambiciosos objetivos de la Comisión Von der Leyen, y se basaba en el ejercicio de balance de la mejora de la legislación de 2019⁷, que había detectado varios ámbitos en los que debía mejorarse el Programa de Mejora de la Legislación. La Comunicación reiteró que la mejora de la legislación supone un esfuerzo conjunto para todas las partes interesadas, a fin de garantizar que la legislación sea de la máxima calidad, y que la UE debe actuar únicamente cuando sea necesario (subsidiariedad) y en la medida necesaria (proporcionalidad). También anunció la publicación de una plantilla de evaluación de la subsidiariedad, que ayude a poner en práctica estos principios, junto con cada propuesta legislativa importante o sensible desde el punto de vista político que vaya acompañada de una evaluación de impacto. De esta manera se da seguimiento a las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»⁸.

Los nuevos elementos introducidos incluyen la adopción del principio de «una más, una menos» para minimizar la carga de la nueva legislación de la UE para las personas y las empresas y perfeccionar la manera en que la mejora de la legislación aborda y fomenta la sostenibilidad y la

⁴ SWD(2021) 305 final, que sustituye a SWD(2017) 350.

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

⁶ COM(2021) 219 final.

⁷ COM(2019) 178 final.

⁸ Véase la nota a pie de página n.º 1.

transformación digital. Una cuestión que tiene una importancia directa para los Parlamentos nacionales es la simplificación de las consultas públicas mediante la introducción de una única «convocatoria de datos», que sustituye a varias consultas previas realizadas en distintas fases de la preparación de las políticas, en el portal mejorado «Díganos lo que piensa»⁹. Las aportaciones que los Parlamentos nacionales y regionales o las autoridades nacionales, regionales y locales pueden optar por realizar están claramente identificadas y se distinguen de las aportaciones de otras partes interesadas. No obstante, solo un pequeño número de Parlamentos nacionales utilizó este portal en 2021.

Plataforma «Preparados para el futuro»

Creada en mayo de 2020 para sustituir a la Plataforma REFIT, la Plataforma «Preparados para el futuro» (en lo sucesivo, «la Plataforma») es un grupo de expertos de alto nivel que ayuda a la Comisión a simplificar la legislación, reducir las cargas normativas innecesarias conexas y aprovechar los conocimientos especializados y la experiencia de los niveles inferiores de gobernanza y de las partes interesadas para garantizar que la legislación logre sus objetivos de la manera más eficiente posible, teniendo en cuenta la experiencia de las autoridades nacionales, regionales y locales.

El grupo reúne a representantes de las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros, el Comité de las Regiones —respaldado por su red RegHub¹⁰—, el Comité Económico y Social Europeo y partes interesadas que representan a empresas y a organizaciones no gubernamentales. La Plataforma desempeña un papel importante a la hora de proporcionar información sobre cómo se está aplicando la legislación. En 2021, presentó un ambicioso primer programa de trabajo anual¹¹, que abarcaba quince temas diferentes en un amplio abanico de sectores, con prioridades en materia de digitalización, etiquetado eficiente, autorización y obligaciones de notificación, y simplificación de la legislación de la UE.

Evaluaciones de impacto

La Comisión analiza los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las evaluaciones de impacto elaboradas para las propuestas políticas. Estas evaluaciones están sujetas a un control de calidad independiente por parte del Comité de Control Reglamentario¹². En 2021, el Comité de Control Reglamentario examinó ochenta y tres evaluaciones de impacto, lo que supone un aumento considerable en comparación con el año anterior (cuarenta y una).

Evaluaciones y controles de adecuación

La subsidiariedad y la proporcionalidad también son aspectos esenciales para las evaluaciones y los controles de adecuación, que analizan si las acciones a escala europea han arrojado los resultados esperados en términos de eficiencia, eficacia, coherencia, pertinencia y valor añadido europeo.

En 2021, el Comité de Control Reglamentario examinó quince evaluaciones principales, entre ellas dos controles de adecuación, frente a las trece de 2020. Algunos de los aspectos que contemplan las evaluaciones son especialmente pertinentes en términos de subsidiariedad y proporcionalidad. Por ejemplo, en la evaluación del Reglamento (UE) n.º 1315/2013, sobre las

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es.

¹⁰ RegHub es una red de autoridades locales y regionales cuyo objetivo es recabar experiencias sobre la aplicación de las políticas de la UE mediante consultas con los agentes a escala local. Para más información, véase: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_annual_work_programme_fit_for_future_platform_en.pdf.

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es.

orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte¹³ (RTE-T), se examinaron, entre otras cosas, los cambios respecto a los que puede argumentarse razonablemente que se deben a la intervención de la UE y que exceden de lo que cabría esperar de las acciones a escala nacional de los Estados miembros. La evaluación llegó a la conclusión de que la armonización y la aplicación efectivas de las acciones a escala nacional, regional y local se debían a una única política europea sólida. En ella también se señaló que, si los Estados miembros hubieran actuado de forma individual, no se habría obtenido el significativo valor añadido generado a través de la cooperación en el marco de la RTE-T con terceros países.

2.2. EL PARLAMENTO EUROPEO¹⁴

En 2021, el Parlamento Europeo recibió formalmente 227 documentos de los Parlamentos nacionales en virtud del Protocolo n.º 2, de los cuales 24 eran dictámenes motivados¹⁵ y 203, contribuciones (documentos que no planteaban dudas sobre la subsidiariedad). Si se compara con el año anterior, en 2020 el Parlamento Europeo recibió 134 documentos, 13 de los cuales eran dictámenes motivados¹⁶.

Nacho Sánchez Amor (S&D/ES) y Gilles Lebreton (ID/FR) fueron los ponentes permanentes para la subsidiariedad de la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI) en 2021, durante el primer y el segundo semestre del año, respectivamente. Durante su mandato, esta comisión —que, de conformidad con el anexo VI del Reglamento interno del Parlamento Europeo, tiene la plena responsabilidad de garantizar la conformidad de la legislación de la UE con el principio de subsidiariedad— publicó un informe relativo a los informes anuales de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad correspondientes a los años 2017 a 2019¹⁷. Su ponente fue Mislav Kolakušić (NI/HR). La comisión también contribuyó al 35.^o¹⁸ y 36.^o¹⁹ informes semestrales elaborados por la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) sobre las prácticas parlamentarias.

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

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

¹³ SWD(2021) 117 final.

¹⁴ Las secciones 2.2 a 2.4 del presente informe se basan en las contribuciones de las respectivas instituciones y organismos de la UE.

¹⁵ El Parlamento Europeo y la Comisión (que registró dieciséis dictámenes motivados durante el mismo período) interpretan de forma distinta el número de dictámenes motivados. La Comisión contabiliza un dictamen motivado relativo a más de una propuesta de la Comisión como un solo dictamen motivado a efectos estadísticos, mientras que para determinar si se ha alcanzado el umbral para una tarjeta amarilla o naranja para una propuesta de la Comisión, este se contabiliza como un dictamen motivado para cada una de las propuestas a las que se refiere. Por el contrario, el Parlamento Europeo cuenta tantos dictámenes motivados como propuestas a las que se refieren.

¹⁶ Todos los documentos de los Parlamentos nacionales dirigidos al Parlamento Europeo están disponibles también en «Connect», la base de datos de documentos de los Parlamentos nacionales que mantiene el Parlamento Europeo, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁷ «Informe sobre la adecuación de la normativa de la Unión Europea y la subsidiariedad y la proporcionalidad – informe “Legislar mejor” correspondiente a los años 2017, 2018 y 2019» [2020/2262(INI)], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0191_ES.html.

¹⁸ <https://parleu2021.parlamento.pt/ficheiros/12/35th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN.pdf>.

¹⁹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087d34505f017d5731c86503b7>.

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

En 2021, el EPRS realizó treinta y tres exámenes iniciales de las evaluaciones de impacto de la Comisión y dos evaluaciones de impacto sustitutivas²⁰, siete evaluaciones *ex post* de la aplicación a escala europea, veintisiete evaluaciones de la aplicación, tres documentos sobre la aplicación en acción, otras dos evaluaciones *ex post* (incluida una publicación sobre las nuevas directrices para la mejora de la legislación) y una publicación sobre «la mejora de la legislación en acción», que examina el programa de trabajo anual de la Comisión. Por lo que respecta al valor añadido de la UE, se elaboraron dos informes sobre el coste de la no Europa, doce evaluaciones del valor añadido europeo y un documento sobre el valor añadido de las políticas vigentes de la UE.

2.3. EL CONSEJO

En 2021, el Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Consejo»), en particular sus grupos de trabajo pertinentes, siguió supervisando la aplicación efectiva de las conclusiones que el Consejo y el Consejo Europeo habían adoptado en años anteriores y que trataban sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Se trata de las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el avance en el cumplimiento de la agenda del mercado único²¹, las Conclusiones del Consejo sobre la mejora de la legislación para garantizar la competitividad y un crecimiento sostenible e integrador²² y 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 digital²³.

Además de las obligaciones que le atribuye el Tratado, el Consejo mantiene informados a los Estados miembros de los dictámenes de los Parlamentos nacionales sobre las propuestas legislativas de la Comisión. En 2021, la Secretaría General del Consejo distribuyó 16 dictámenes

²⁰ Las definiciones de los términos incluidos en este párrafo pueden consultarse en IATE, la base de datos terminológica de la UE: <https://iate.europa.eu/home>. Una evaluación de impacto sustitutiva es una evaluación de impacto propia del Parlamento Europeo sobre los aspectos no tratados en absoluto en la evaluación de impacto original de la Comisión, elaborada o encargada por la Unidad de Evaluación de Impacto Ex Ante del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo a petición de la comisión o comisiones competentes. En 2021, elaboró una evaluación de impacto sustitutiva sobre la propuesta de excepción temporal a la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas con el fin de luchar contra el abuso sexual de menores en línea ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU\(2021\)662598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU(2021)662598_EN.pdf)) y otra sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU\(2021\)694210_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU(2021)694210_EN.pdf)).

²¹ Documento EUCO 17/18, puntos II/2 y IV/15, y documento EUCO 13/20, punto II/4, así como documento del Consejo ST 11654/21 en términos de aplicación.

²² Documento del Consejo ST 6232/20, puntos 2 y 12.

²³ Documento del Consejo ST 13026/1/20 REV 1, puntos 3 y 12.

motivados recibidos en el marco del Protocolo n.º 2 y 165 dictámenes emitidos en el marco del diálogo político²⁴.

2.4. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Las actividades del Comité de las Regiones relacionadas con la subsidiariedad en 2021 se guiaron por las prioridades para el período del mandato 2020-2025 que había fijado el año anterior²⁵. Estas reiteraron la determinación del Comité de las Regiones de seguir mejorando la calidad de la legislación de la UE y de anticipar mejor su impacto territorial y promover el principio de subsidiariedad activa²⁶. Esta determinación se vio respaldada por las conclusiones del Barómetro Regional y Local de la UE de 2021 del Comité de las Regiones²⁷, que destacaban que casi dos terceras partes de los políticos locales consideran que las regiones, ciudades y pueblos no tienen suficiente influencia en la elaboración de las políticas de la UE. A este respecto, el Comité de las Regiones llegó a la conclusión²⁸ de que «Europa puede salir de la crisis de la COVID-19 con una resiliencia democrática y medioambiental reforzadas si reconoce formalmente el principio de subsidiariedad activa y lo aplica para garantizar que las medidas se adopten en el nivel en que generen el máximo valor añadido para la ciudadanía, y que existan procesos de toma de decisiones coordinados y eficaces».

En 2021, el Comité de las Regiones emitió cincuenta y nueve dictámenes y nueve resoluciones. De ellos, diez dictámenes legislativos, diecisiete dictámenes no legislativos y cinco resoluciones contenían referencias específicas al cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad o recomendaciones concretas para mejorar su cumplimiento. Muchos de ellos se basaban en las treinta contribuciones sobre subsidiariedad y proporcionalidad enviadas en 2021 a través de la REGPEX, la subred de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad²⁹, abierta a los Parlamentos y Gobiernos regionales con competencias legislativas para promover su participación en la fase temprana del proceso legislativo (control de la subsidiariedad).

El Grupo Director sobre la Subsidiariedad, asesorado por el Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad del Comité de las Regiones, señaló cinco iniciativas prioritarias en el programa

²⁴ La Secretaría General del Consejo no recibe sistemáticamente todos los dictámenes de los Parlamentos nacionales, por lo que el número de dictámenes recibidos puede diferir entre las instituciones; véase también la nota a pie de página n.º 15.

²⁵ Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre «Las prioridades del Comité Europeo de las Regiones para 2020-2025 — Acercar Europa a sus ciudadanos a través de sus pueblos, sus ciudades y sus regiones», DO C 324 de 1.10.2020, p. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

²⁶ La Comisión considera que la «subsidiariedad activa», en la que los Parlamentos nacionales y las autoridades locales y regionales aportan contribuciones en la fase prelegislativa, ayudaría a la Comisión a calibrar sus propuestas en el contexto específico de la gobernanza multinivel. Para más información sobre esta forma de trabajar, véase el informe sobre «subsidiariedad activa» del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», disponible en https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es.

²⁷ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>.

²⁸ Resolución sobre el Barómetro Regional y Local Anual de la UE de 2021, <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-03857-00-00-RES-TRA-ES.docx/content>.

²⁹ En abril de 2007 se creó la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad para facilitar el intercambio de información entre las autoridades locales y regionales y a nivel de la UE en relación con diversos documentos y propuestas legislativas y políticas de la Comisión. A finales de 2021, contaba con 150 miembros, mientras que la REGPEX tenía 76 miembros. Véase <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>.

de trabajo de 2021 sobre subsidiariedad³⁰.

En 2021, el Comité de las Regiones aprobó dictámenes sobre lo que considera dos de las propuestas legislativas más sensibles en lo que respecta a la subsidiariedad: el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo³¹ y la propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE³². Tras consultar a su Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, el Comité de las Regiones llegó a la conclusión de que estas propuestas respetaban el principio de subsidiariedad.

En el marco de la Semana Europea de las Regiones y Ciudades³³ celebrada en octubre de 2021, el Comité de las Regiones organizó conjuntamente, junto con la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la UE (CALRE)³⁴, un taller sobre «Gobernanza multinivel y subsidiariedad activa para la recuperación y la resiliencia sostenibles». Las conclusiones del taller, recogidas en la Resolución del Comité de las Regiones sobre el Barómetro Anual de 2021, reafirmaron la necesidad de implicar a las autoridades locales y regionales en la evaluación y aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y, más concretamente, de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y lamentaban que esta participación hubiera resultado ser limitada hasta la fecha.

En su pleno de diciembre de 2021³⁵, el Comité reiteró su llamamiento para que se revisara el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión sobre la mejora de la legislación a fin de integrar la dimensión multinivel del proceso legislativo europeo, conforme a lo sugerido por el Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente».

El Comité de las Regiones también se comprometió a crear su propio conjunto de herramientas para la mejora de la legislación con objeto de integrar todos sus instrumentos de mejora de la legislación existentes (la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, RegHub³⁶ y las evaluaciones del impacto territorial³⁷) en un único marco de gobernanza, con el fin de mejorar la cooperación, los vínculos y las sinergias entre los distintos instrumentos y agentes y de forjar vínculos más sólidos con el conjunto de herramientas de la Comisión para la mejora de la legislación (que

³⁰ La revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, las modificaciones de la Directiva sobre fuentes de energía renovables y la Directiva de eficiencia energética para aplicar los objetivos climáticos para 2030, la propuesta legislativa sobre la minimización del riesgo de deforestación y degradación forestal asociado a los productos comercializados en la UE y la revisión del Reglamento sobre la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). Véase <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2021/COR-2021-00835-00-01-TCD-REF-EN.pdf>.

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020AR4843>.

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52020AR5859>.

³³ <https://cor.europa.eu/es/events/Pages/multi-level-governance-and-active-subsidiarity-for-sustainable-recovery-and-resilience.aspx>.

³⁴ <https://www.calre.net.eu/>.

³⁵ En un Dictamen en respuesta a la Comunicación de la Comisión titulada «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación» (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-04071-00-00-AC-TRA-ES.docx/content>) y una Resolución sobre el programa de trabajo de la Comisión para 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR5507>).

³⁶ RegHub (<https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>) también recopila pruebas para la Plataforma «Preparados para el futuro» (véase la sección 2.1 del presente informe). El Comité de las Regiones cuenta con tres representantes en el grupo gubernamental de la Plataforma. En 2021, contribuyeron al trabajo de la Plataforma al proponer temas para su programa de trabajo anual, contribuir a los dictámenes de la Plataforma y ejercer como ponentes de tres de los quince dictámenes de evaluación de la aplicación de la legislación de la UE sobre contratación pública electrónica, comunicación de información medioambiental (la Directiva Inspire) y derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza.

³⁷ <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>.

comprende una herramienta sobre el impacto territorial³⁸) y las herramientas desarrolladas por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.

Dentro del programa más general en materia de subsidiariedad, el Comité de las Regiones se posicionó en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Realizó una contribución sobre cómo emplear la «subsidiariedad activa» para involucrar en mayor medida a los Parlamentos, las regiones y las ciudades en el diseño de las políticas europeas³⁹.

2.5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2021, el Tribunal de Justicia no dictó ninguna sentencia significativa en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

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

En 2021, la Comisión recibió **dieciséis dictámenes motivados** de los Parlamentos nacionales⁴⁰. Esta cifra es superior a la de los últimos dos años (nueve en 2020 y ningún dictamen motivado en 2019), pero inferior a la de años anteriores (2016-2018), en cifras absolutas⁴¹ y en proporción al número total de dictámenes enviados por los Parlamentos nacionales⁴² (véase también el gráfico «Tipos de dictámenes» de la sección 4).

De los dieciséis dictámenes motivados recibidos en 2021, **nueve** se referían al **paquete de medidas «Objetivo 55»**, **tres** al **paquete de medidas de la Unión Europea de la Salud**, **dos** al **Pacto sobre Migración y Asilo**, **uno** a la propuesta de Directiva sobre unos **salarios mínimos adecuados** en la UE y **uno** a la propuesta por la que se modifica la **Directiva sobre el IVA** en lo relativo a la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos utilizados en determinadas disposiciones de la citada Directiva.

Los nueve dictámenes motivados relativos a las propuestas del **paquete de medidas «Objetivo 55»**, adoptado por la Comisión el 14 de julio de 2021, procedían de cuatro Parlamentos nacionales⁴³ y se referían a trece propuestas distintas. La mayoría de ellos se referían a la parte del paquete que concierne a la solidaridad entre los Estados miembros, y las preocupaciones que se expresaron con mayor frecuencia fueron una evaluación insuficiente del impacto y la falta de pruebas del valor añadido de la acción europea. Sin embargo, ninguna propuesta individual activó más de tres dictámenes motivados y, por tanto, ninguna alcanzó el umbral para la elaboración de una respuesta conjunta de la Comisión⁴⁴, y mucho menos para la activación de una «tarjeta amarilla»⁴⁵, que exigiría a la Comisión motivar el mantenimiento, la modificación o la retirada de su propuesta.

³⁸ Véase la herramienta n.º 34 en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

³⁹ <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/114517>.

⁴⁰ Esta cifra se refiere al número total de dictámenes recibidos de Cámaras parlamentarias en virtud del Protocolo n.º 2. Véanse también la nota al pie n.º 15 y el anexo 1 para consultar la lista de documentos de la Comisión sobre los que esta recibió dictámenes motivados.

⁴¹ 2018: 37 dictámenes motivados; 2017: 52 dictámenes motivados; 2016: 65 dictámenes motivados.

⁴² 2021: 4,4 % (16/360); 2020: 3,5 % (9/255); 2019: ninguno; 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁴³ El *Senát* checo, las Cámaras del *Oireachtas* irlandesas, el *Riksdag* sueco y el *Sénat* francés.

⁴⁴ La Comisión se ha comprometido a dar una respuesta conjunta si una propuesta activa un número significativo de dictámenes motivados (es decir, al menos cuatro dictámenes motivados que representen al menos siete votos), pero no ha alcanzado el número de votos necesario para activar una «tarjeta amarilla».

⁴⁵ El umbral para activar una «tarjeta amarilla» se alcanza cuando los dictámenes motivados representan al

Las Cámaras del *Oireachtas* irlandesas enviaron dos dictámenes motivados sobre este paquete, cada uno de los cuales abarcaba seis propuestas. En el primero⁴⁶, alegaron que las propuestas no cumplen el principio de subsidiariedad porque la Comisión no había satisfecho adecuadamente los requisitos de procedimiento para proporcionar una declaración detallada con indicadores cuantitativos y cualitativos suficientes que permitiera a los Parlamentos nacionales evaluar plenamente todas las implicaciones de las propuestas a escala de la UE de este tipo. En el segundo⁴⁷, sobre otros elementos del paquete, la principal preocupación de las Cámaras del *Oireachtas* era que la «necesidad» y los «mayores beneficios» de las propuestas frente a las medidas adoptadas a escala de los Estados miembros no se habían determinado adecuadamente y que, por tanto, las propuestas no eran proporcionadas ni respetaban el principio de subsidiariedad. También expresaron preocupaciones específicas en relación con la propuesta de un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión independiente para los sectores del transporte por carretera y de los edificios, y la asignación de ingresos a través del Fondo Social para el Clima, que se abordan en mayor profundidad más adelante en los apartados correspondientes.

En sus respuestas, la Comisión aclaró la necesidad y los mayores beneficios de estas propuestas y explicó que todas ellas se basaban en la Comunicación de la Comisión sobre el Plan del Objetivo Climático para 2030⁴⁸, que iba acompañada de una amplia evaluación de impacto en la que se sustentaba un plan global para aumentar de manera responsable el objetivo vinculante de la UE para 2030 a una reducción neta de las emisiones de al menos el 55 %. Cada una de las propuestas objeto del dictamen motivado estaba respaldada por una evaluación de impacto específica. La Comisión también señaló que se había esforzado por combinar los efectos de las diferentes propuestas políticas en una evaluación del escenario hipotético de un Estado miembro que intenta captar su impacto combinado (el escenario «MIX»). Toda esta información está públicamente disponible en línea⁴⁹.

En cuanto al **Fondo Social para el Clima**⁵⁰, el *Riksdag* sueco cuestionó el beneficio climático de la medida, ya que la ayuda directa a la renta no conduciría necesariamente a una reducción de las emisiones ni contribuiría a alcanzar los objetivos comunes. También criticó la vinculación directa de la ayuda a la renta de los hogares a escala nacional con el presupuesto de la UE. En su respuesta, la Comisión explicó que el Fondo Social para el Clima se había propuesto para corregir el posible impacto social desigual que podría tener un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos. Los objetivos del Fondo deberían alcanzarse mediante ayudas a la inversión y ayuda temporal a la renta. Sin embargo, no habría pagos a los ciudadanos directamente con cargo al presupuesto de la UE. Los Estados miembros recibirían ayudas del presupuesto de la UE y pagarían posteriormente la ayuda directa a la renta temporal con cargo a sus presupuestos nacionales, y cualquier sistema de este tipo sería establecido y gestionado por las autoridades nacionales de conformidad con la legislación y la reglamentación nacionales.

Las Cámaras del *Oireachtas* irlandesas cuestionaron la metodología de la Comisión para calcular las asignaciones financieras del Fondo Social para el Clima a los Estados miembros, dada la falta

menos un tercio de todos los votos asignados a los Parlamentos nacionales (dieciocho de cincuenta y cuatro). Cada Parlamento nacional dispone de dos votos; en los sistemas bicamerales, cada Cámara dispone de un voto.

⁴⁶ Correspondiente a los documentos COM(2021) 552 final, COM(2021) 556 final, COM(2021) 559 final, COM(2021) 561 final, COM(2021) 562 final y COM(2021) 567 final.

⁴⁷ Correspondiente a los documentos COM(2021) 551 final, COM(2021) 554 final, COM(2021) 555 final, COM(2021) 557 final, COM(2021) 558 final y COM(2021) 568 final.

⁴⁸ COM(2020) 562 final.

⁴⁹ https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/energy-modelling_en.

⁵⁰ COM(2021) 568 final.

de datos nacionales al respecto. En su respuesta, la Comisión explicó que las necesidades específicas de cada Estado miembro se reflejaban en la metodología de asignación. El funcionamiento del Fondo también garantizaría que los Estados miembros pudieran adoptar medidas que complementen la acción por el clima a escala de la UE. Son los más indicados para diseñar y seleccionar las medidas e inversiones que reflejen las especificidades nacionales.

El *Senát* checo consideró que la propuesta de refundición de la Directiva sobre **fiscalidad de la energía**⁵¹ interfería con las competencias de los Estados miembros en materia fiscal de diversas maneras: i) al no permitir a los Estados miembros establecer tipos impositivos diferentes para los productos energéticos de la misma categoría; ii) el mecanismo de indexación automática de los niveles de imposición vulneraba las competencias de los Estados miembros en materia fiscal al impedir adoptar una política fiscal racional, especialmente cuando la inflación es elevada; iii) los niveles mínimos de imposición constituyen un elemento esencial y, por consiguiente, únicamente deben ajustarse mediante un acto legislativo, y no mediante un acto delegado de la Comisión; y iv) la definición de hogares vulnerables que podrían beneficiarse de reducciones fiscales no era lo suficientemente flexible y limitaba significativamente las opciones de los Estados miembros para hacer frente a las repercusiones sociales de la Directiva.

La Comisión respondió que la propuesta mantenía la flexibilidad de que disponen los Estados miembros para adaptar su legislación nacional a sus necesidades y contextos específicos. La estructura impositiva propuesta agruparía los productos energéticos y la electricidad en categorías y los clasificaría de acuerdo con su desempeño medioambiental, y los grupos de productos con características similares (como los combustibles fósiles) recibirían el mismo trato fiscal. Sin embargo, los Estados miembros tendrían libertad para fijar sus niveles de imposición por encima de los mínimos como consideren oportuno, siempre y cuando respeten esta clasificación. El mecanismo de indexación propuesto, basado en un índice armonizado de Eurostat, mantendría la pertinencia de los tipos impositivos mínimos y su valor real a lo largo del tiempo. Por último, la posible exención fiscal para los hogares vulnerables estaría vinculada a un criterio armonizado, pero la aplicación de este dependería de la situación a escala nacional.

En su dictamen motivado sobre la revisión de la Directiva sobre el **régimen de comercio de derechos de emisión** de la UE⁵², el *Senát* checo consideró que la evaluación de impacto y el análisis que acompañan a las propuestas legislativas de la Comisión no contenían análisis de impacto específicos por país. Alegó que la Comisión no había tenido suficientemente en cuenta los efectos sociales y económicos negativos de la introducción del comercio de derechos de emisión en los sectores del transporte por carretera y de los edificios en los Estados miembros con menor poder adquisitivo, especialmente teniendo en cuenta la falta de mecanismos para impedir el comercio especulativo.

En su respuesta, la Comisión explicó que el escenario político, que combina las diferentes propuestas políticas, se basa en datos específicos de cada país a disposición del público. La Comisión había propuesto introducir un precio del carbono, además de las políticas a escala nacional, ya que en años anteriores se había demostrado que con las políticas europeas y nacionales existentes para reducir las emisiones en los sectores del transporte por carretera y de los edificios no se obtenían resultados suficientes para alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones en un 55 % de aquí a 2030. Si la aplicación de la tarificación del carbono a las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y del transporte por carretera tuviera un impacto social desigual tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos, el Fondo Social para el Clima se ocuparía de estas repercusiones en las personas y los hogares más vulnerables.

⁵¹ COM(2021) 563 final.

⁵² COM(2021) 551 final.

Las Cámaras del *Oireachtas* irlandesas alegaron que el régimen de comercio de derechos de emisión propuesto probablemente no proporcionaría un nivel de ingresos comparable al del impuesto nacional sobre el carbono y, por tanto, afectaría a la capacidad de Irlanda de aplicar medidas climáticas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir su objetivo nacional de neutralidad climática. La acción de los Estados miembros sería más eficaz que la acción de la UE. La Comisión respondió que el nuevo régimen de comercio de derechos de emisión no impediría a los Estados miembros aplicar políticas nacionales más ambiciosas de tarificación del carbono por medio de impuestos si así lo desearan.

En cuanto a la propuesta de Reglamento relativo a la **implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos**⁵³, el *Senát* checo consideró que la Comisión no había probado que los objetivos vinculantes propuestos para las infraestructuras destinadas a los vehículos pesados pudieran alcanzarse de forma realista con un coste razonable para los Estados miembros, por lo que no había demostrado el valor añadido real del enfoque escogido a escala de la UE. En su respuesta, la Comisión explicó que los objetivos vinculantes solo se aplicarían a la red básica de carreteras europeas (la «red RTE-T») y que dotarla de infraestructuras adecuadas requeriría actuar a escala de la UE debido a su carácter transnacional y a su importancia para toda Europa. Si bien la propuesta de Reglamento dejaba a la discreción de los Estados miembros determinar los medios para alcanzar los objetivos, los Estados miembros que tuvieran previsto cofinanciarlos podrían recurrir a los fondos proporcionados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En lo que respecta a la parte dedicada a la energía dentro del paquete de medidas «Objetivo 55» —esto es, las propuestas de **Directiva sobre fuentes de energía renovables**⁵⁴ y de **Directiva de eficiencia energética**⁵⁵—, la Comisión recibió dos dictámenes motivados, del *Riksdag* sueco sobre la primera propuesta y del *Senát* checo sobre ambas propuestas. En ellos criticaban el detallado nivel de regulación (*Riksdag*) y consideraban que no se habían tenido en cuenta las situaciones específicas de los Estados miembros (*Senát*). Con estas propuestas quedaban excluidas soluciones más rentables y eficientes (*Riksdag*, *Senát*). Además, se cuestionaron los objetivos en cuanto al fondo, especialmente en el sector de la calefacción, por ejemplo en relación con la calefacción urbana⁵⁶ (*Senát*). En cuanto a las energías renovables, el *Senát* subrayó que, dada la situación geográfica de Chequia y el limitado potencial de las energías renovables en el país, la energía nuclear debía admitirse como sostenible en la taxonomía de la UE, así como el gas durante un período transitorio.

La Comisión alegó que la acción de la UE está justificada en consonancia con el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que la coordinación a escala de la UE aumenta la seguridad energética y los beneficios medioambientales y climáticos. Se necesitaban un marco legislativo eficaz y un enfoque coordinado y armonizado a escala de la UE para cumplir el objetivo principal de eficiencia energética de la Unión. Los Estados miembros conservarían la flexibilidad a la hora de seleccionar su combinación de políticas, sectores y medidas individuales para lograr el ahorro de energía requerido, teniendo en cuenta su contexto y sus especificidades nacionales. El objetivo vinculante de la UE de una reducción del 9 % en relación con el consumo de energía primaria y final era necesario como parte del paquete

⁵³ COM(2021) 559 final.

⁵⁴ COM(2021) 557 final.

⁵⁵ COM(2021) 558 final.

⁵⁶ Por «sistema urbano de calefacción» o «de refrigeración» se entiende la distribución de energía térmica en forma de vapor, agua caliente o fluidos refrigerantes, desde fuentes centrales o descentralizadas a través de una red hacia múltiples edificios o emplazamientos de un distrito. Véase la definición del artículo 2, punto 19, de la Directiva (UE) 2018/2001.

legislativo que daría lugar a una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Respecto a la propuesta de modificación del Reglamento sobre **las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS)**⁵⁷, el *Sénat* francés expresó su preocupación, reconociendo al mismo tiempo que el establecimiento de un objetivo de neutralidad climática para la UE de aquí a 2050 reportaba valor añadido europeo. Este consideraba que facultar a la Comisión, durante el período 2026-2029, para adoptar actos de ejecución con un alcance potencialmente ilimitado con objeto de imponer niveles vinculantes de CO₂ para las actividades agrícolas a cada Estado miembro no respetaba los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Además, afirmó que las disposiciones de gobernanza asociadas al establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para el período 2026-2030 no precisaban en suficiente medida los procedimientos de seguimiento para los Parlamentos nacionales.

En su respuesta, la Comisión explicó que había propuesto un objetivo para 2030 en consonancia con una trayectoria hacia un sector de la tierra climáticamente neutro en 2035 y que la distribución propuesta entre los Estados miembros se basaba en dos elementos: i) cada Estado miembro mantiene su nivel reciente de absorciones y emisiones notificadas (es decir, la media del período 2016-2018), que constituye el mismo nivel de partida que el aplicado en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo; ii) la brecha que debe cerrarse para alcanzar el objetivo de la UE en 2030 se distribuirá en proporción a la superficie de tierra gestionada en cada Estado miembro. La Comisión aclaró que la propuesta no iba más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos. En cuanto a la gobernanza, la Comisión explicó que, con la transición a objetivos nacionales anuales para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el período 2026-2030, se introducirían principios similares a los que prevalecen en el marco de cumplimiento del Reglamento (UE) 2018/842 de reparto del esfuerzo. Se pediría a los Estados miembros que presenten planes nacionales en los que detallen su contribución a la consecución del objetivo de 2035. Por último, en cuanto al ejercicio de sus competencias de ejecución, la Comisión señaló que estaba asistida por un Comité del Cambio Climático, en el que estaban representados todos los Estados miembros.

El *Sénat* francés emitió dictámenes motivados sobre cada una de las tres propuestas del **paquete de la Unión Europea de la Salud**. Criticó lo que consideraba una injerencia en las competencias nacionales por parte de la propuesta de Reglamento relativo al **papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos**⁵⁸. El *Sénat* consideraba que el derecho previsto por la Comisión para adoptar todas las medidas necesarias para paliar los efectos de la escasez real o potencial de medicamentos o productos sanitarios, considerados esenciales en un contexto de emergencia sanitaria, entraba en conflicto con la competencia de los Estados miembros para prestar servicios sanitarios y de atención médica, de conformidad con el artículo 168, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En la propuesta de Reglamento sobre el **Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades**⁵⁹, el *Sénat* criticó la presunta armonización a escala de la UE de las disposiciones legales o reglamentarias necesarias para la interoperabilidad de los planes nacionales de preparación y respuesta ante las amenazas transfronterizas graves para la salud por ser contraria a los Tratados y, en referencia a la evaluación de impacto, cuestionó la capacidad del Centro para realizar evaluaciones y auditorías. En lo referente a la propuesta de Reglamento sobre **las amenazas transfronterizas graves para la salud**⁶⁰, el *Sénat* criticó el uso de actos de ejecución y señaló la existencia de un conflicto de

⁵⁷ COM(2021) 554 final.

⁵⁸ COM(2020) 725 final.

⁵⁹ COM(2020) 726 final.

⁶⁰ COM(2020) 727 final.

competencias e incertidumbre en cuanto a la coordinación con el Mecanismo de Respuesta Política Integrada a las Crisis de la UE.

En su respuesta, la Comisión se opuso a la opinión de que la propuesta de Reglamento sobre la Agencia Europea de Medicamentos infringía las responsabilidades de los Estados miembros en virtud del artículo 168, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que las emergencias de salud pública de la magnitud de la crisis de la COVID-19 tienen repercusiones en todos los Estados miembros, que no son capaces de dar una respuesta suficiente a título individual. Un seguimiento coordinado a escala de la UE de la posible escasez podría ayudar a los Estados miembros a prepararse mejor para un aumento repentino de la demanda, evitar restricciones a la exportación dentro del mercado único, impedir la creación de reservas excesivas y desproporcionadas, y asignar los recursos de manera más eficiente a escala nacional y europea. Ninguna de sus propuestas requeriría la armonización de los planes de preparación, las leyes o los reglamentos nacionales. Las medidas de ejecución se limitaban a los procedimientos y no otorgarían competencias adicionales al Comité de Seguridad Sanitaria ni harían vinculantes los dictámenes de dicho comité.

Al igual que en 2020, el **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo**⁶¹ también activó dictámenes motivados en 2021, del *Národná rada* eslovaco en relación con la propuesta sobre la gestión del asilo y la migración⁶² y del *Senato della Repubblica* italiano sobre las cinco propuestas legislativas que componen el paquete⁶³. El *Národná Rada* consideró que se había vulnerado el principio de subsidiariedad porque la propuesta no indicaba la base jurídica de la clave de reparto y de las competencias de la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Guardia Europea de Fronteras y Costas. También cuestionó el uso de actos delegados y sostuvo que cada Estado miembro era competente para decidir sobre la admisión de personas en su propio territorio, sobre la base de su legislación nacional en materia de asilo. El *Senato della Repubblica* consideraba que se incumplía la subsidiariedad en la medida en que las propuestas mostraban una clara asimetría entre las obligaciones y la solidaridad y no resolvían los problemas actuales, por lo que la actuación a escala de la UE no aportaba ningún valor añadido. En cuanto a la proporcionalidad, el *Senato* alegó que se corría el riesgo de que el sistema «previo a la entrada» afectara en exceso al ordenamiento jurídico nacional y a la tutela judicial en el país de entrada; que el umbral por debajo del cual debería activarse el procedimiento fronterizo significaba que casi todos los migrantes marítimos estarían sujetos al procedimiento fronterizo en lugar de a los procedimientos de reubicación; y que la regulación del mecanismo de patrocinio de retornos aumentaba los costes y la burocracia para el Estado miembro de entrada.

En sus respuestas, la Comisión explicó que la clave de reparto no era un elemento nuevo y que la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) solo facilitarían los aspectos operativos de un acto de ejecución. En cuanto a los actos delegados, la Comisión hizo hincapié en que estas disposiciones se basaban en el Reglamento Dublín III y no modificaban las normas actualmente en vigor. También señaló que el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea añade una opción específica para que el Consejo actúe en caso de emergencia caracterizada por un aumento repentino de la llegada de nacionales de terceros países. Solo si el retorno desde el territorio de los Estados miembros beneficiarios fuera infructuoso, se pediría al Estado miembro patrocinador que

⁶¹ COM(2020) 609 final, COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final, C(2020) 6467 final, C(2020) 6468 final, C(2020) 6469 final, C(2020) 6470 final y COM(2020) 758 final.

⁶² COM(2020) 610 final.

⁶³ COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final y COM(2020) 614 final.

trasladase al migrante irregular a su territorio y siguiera esforzándose para llevar a cabo el retorno del migrante.

La Comisión consideró que el pacto lograba un equilibrio adecuado entre responsabilidad y solidaridad, ya que una serie de excepciones garantizaban la flexibilidad del procedimiento fronterizo y los casos en que debía aplicarse. El criterio de responsabilidad vinculado al primer país de entrada debe considerarse en combinación con los demás criterios de responsabilidad. El objetivo del mecanismo de solidaridad del Pacto también era reducir el número de personas presentes en los Estados miembros con un elevado número de llegadas y prestar apoyo en el desarrollo de capacidades, operaciones y medidas en el ámbito de las relaciones exteriores cuando estas pudieran afectar a los flujos migratorios hacia Estados miembros concretos. El patrocinio de retornos no aumentaría los costes para el Estado miembro beneficiario.

Respecto a la propuesta de Directiva sobre unos **salarios mínimos adecuados en la UE**⁶⁴, adoptada el 28 de octubre de 2020, la Comisión recibió un tercer dictamen motivado, de la *Kamra tad-Deputati* maltesa, tras los dos dictámenes motivados ya recibidos en 2020⁶⁵.

La *Kamra tad-Deputati* impugnó la elección de la base jurídica. En cuanto a la subsidiariedad, consideraba que los objetivos de la propuesta podían alcanzarse eficazmente mediante la actuación de los Estados miembros, dadas las diferencias en la fijación de salarios. La propuesta, por el contrario, podría tener efectos negativos, como dificultar el proceso de negociación colectiva y aumentar el riesgo de conflicto laboral en algunos sectores.

La Comisión explicó que la mayoría de los Estados miembros se enfrentaban al problema de una adecuación insuficiente y lagunas en la cobertura de los salarios mínimos, y que la actuación a escala nacional había resultado ser insuficiente para atajar el problema. Destacó las grandes diferencias entre las normas para acceder a una protección adecuada del salario mínimo y que estas discrepancias podrían abordarse mejor a escala de la UE. Los Estados miembros con una cobertura de la negociación colectiva inferior al 70 % tendrían que proporcionar un marco de condiciones favorables y elaborar un plan de acción para promover la negociación colectiva, pero, por lo demás, el diseño del marco y del plan de acción quedaría enteramente en manos de cada país.

En cuanto a la propuesta por la que **se modifica la Directiva sobre el IVA** en lo relativo a la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos utilizados en determinadas disposiciones de dicha Directiva, el *Riksdag* sueco reafirmó en un dictamen motivado la importancia del requisito de unanimidad en materia fiscal y consideró que el procedimiento de toma de decisiones propuesto por la Comisión supondría una transferencia de competencias del nivel nacional al nivel de la UE en un ámbito esencial para la soberanía nacional, excediendo de lo necesario para alcanzar los objetivos de la propuesta.

La Comisión respondió que la aplicación no armonizada por parte de los Estados miembros de los conceptos que se encuentran en la Directiva sobre el IVA obstaculizaba el buen funcionamiento del mercado interior y podía dar lugar a una doble imposición o a la no imposición, y que no era posible que los Estados miembros abordaran estos problemas por sí solos. La propuesta preveía la adopción de actos de ejecución por parte de la Comisión únicamente en relación con un conjunto limitado de normas de ejecución de las disposiciones de la Directiva sobre el IVA, para las que se requería una aplicación uniforme de los conceptos de la legislación de la UE en materia de IVA. Los procedimientos de votación por mayoría cualificada y de comitología ya se utilizaban en relación con la fiscalidad indirecta, y la

⁶⁴ COM(2020) 682 final.

⁶⁵ Véase la sección 3 del informe de 2020 para obtener más información.

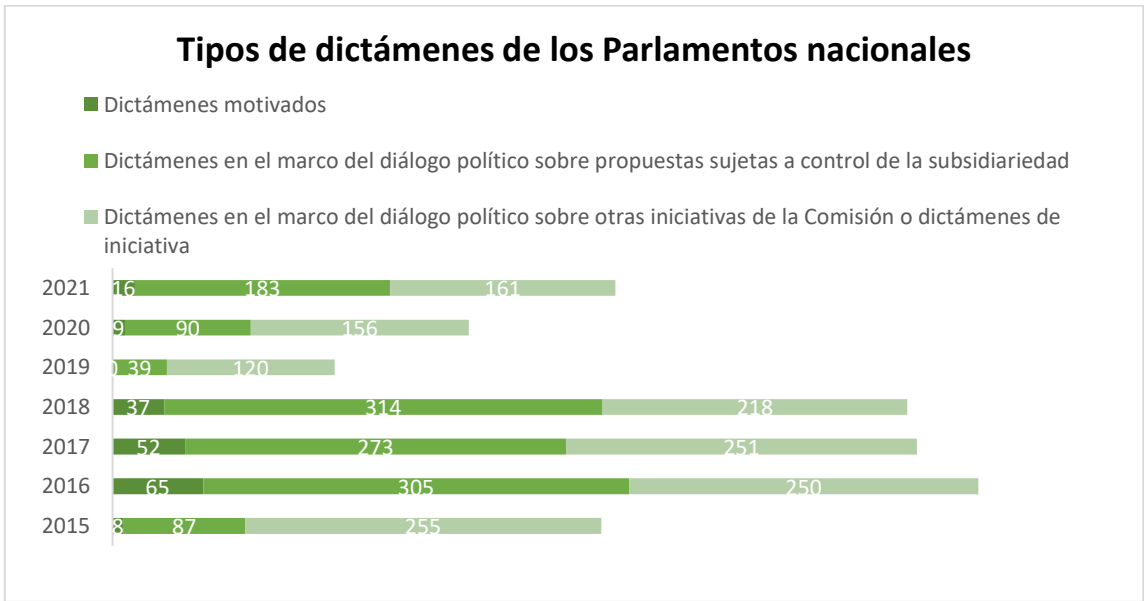
comitología era el enfoque estándar utilizado desde hace mucho tiempo en el Derecho de la Unión Europea para facilitar la aparición de una visión y una práctica comunes.

4. DIÁLOGO POLÍTICO POR ESCRITO CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Además del mecanismo de control de la subsidiariedad consagrado en el Protocolo n.º 2 de los Tratados, las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales también comprenden una serie de actividades complementarias, 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 la que deseen formular observaciones y el diálogo político oral, que se describe más detalladamente en la sección 5.

Observaciones generales

En 2021, los Parlamentos nacionales enviaron 360 dictámenes a la Comisión. Esto supuso un aumento significativo en comparación con los dos años anteriores (255 en 2020 y 159 en 2019), pero siguió siendo una cifra inferior a la de los años intermedios del anterior mandato de la Comisión (569 en 2018, 576 en 2017 y 620 en 2016).



De estos 360 dictámenes, 199 (55,3 %) de ellos, entre los que se encuentran 16 dictámenes motivados (4,4 %), hacían referencia a las propuestas legislativas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de la subsidiariedad⁶⁶. Se trata de una cifra y un porcentaje mucho más elevados que en los dos años anteriores, probablemente como consecuencia del aumento del número de propuestas legislativas presentadas por la Comisión.

Los 161 dictámenes restantes (44,7 %) se referían principalmente a iniciativas no legislativas, como las comunicaciones, o eran dictámenes de iniciativa no directamente relacionados con una iniciativa de la Comisión; se trata de una cifra estable (156 en 2020) que demuestra que algunos Parlamentos nacionales siguieron aportando a la Comisión una valiosa contribución política con visión de futuro.

La Comisión siempre pone las cuestiones planteadas por los Parlamentos o Cámaras nacionales 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 colegisladores.

Participación y alcance

Al igual que en años anteriores, el número de dictámenes enviados a la Comisión varió significativamente de unos Parlamentos nacionales a otros. Las 10 Cámaras más activas emitieron 285 dictámenes, lo que representa el 79 % del total, una cifra acorde con la media de los últimos años⁶⁷. El número de Parlamentos o Cámaras nacionales que no emitieron dictámenes disminuyó⁶⁸ a ocho Cámaras⁶⁹ (de un total de treinta y nueve), lo que significa que cinco Estados miembros⁷⁰, que representan menos de una quinta parte del total, no participaron en 2021 en el diálogo político por escrito. Esto pone de manifiesto el interés creciente de los Parlamentos nacionales por participar en el control de la subsidiariedad y en el diálogo político.

Los doce Parlamentos o Cámaras nacionales⁷¹ que enviaron el mayor número de dictámenes en 2021 fueron: las Cortes Generales españolas (cincuenta y siete dictámenes), la *Assembleia da República* portuguesa (cincuenta y cuatro dictámenes), el *Senát* checo (cuarenta y siete dictámenes), la *Camera Deputaților* rumana (veintisiete dictámenes), el *Bundesrat* alemán (veinticuatro dictámenes), el *Senat* rumano (dieciocho dictámenes), el *Sénat* francés (diecisiete dictámenes), la *Eerste Kamer* neerlandesa (diecisiete dictámenes), la *Poslanecká sněmovna* checa (doce dictámenes), la *Camera dei Deputati* italiana (doce dictámenes), el *Senat* polaco (doce dictámenes) y el *Riksdag* sueco (doce dictámenes). Estos también se contaban entre las Cámaras más activas de años anteriores. 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. Entre

⁶⁶ Para obtener más información sobre el mecanismo de control de la subsidiariedad y el diálogo político, véase: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_es. Las propuestas legislativas relativas a las políticas en las que la UE tiene competencia exclusiva no están sujetas al control de la subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales.

⁶⁷ 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

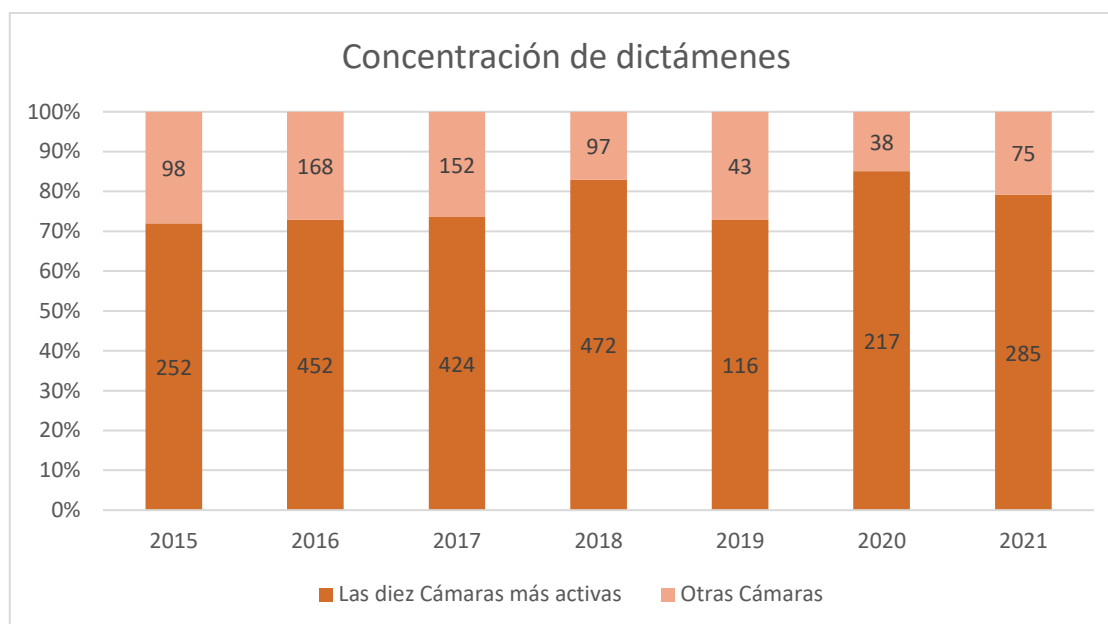
⁶⁸ Doce en 2020, diecisiete en 2019 y diez en 2018.

⁶⁹ La *Chambre des Représentants de Belgique / Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers* belga, el *Bundestag* alemán, la *Vouli ton Antiprosopon* chipriota, el *Riigikogu* estonio, el *Saeima* letón, la *Chambre des Députés* luxemburguesa y el *Državni svet* y la *Državni zbor* eslovenos.

⁷⁰ Los Parlamentos nacionales de Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia y Luxemburgo.

⁷¹ Hubo un empate de cuatro Parlamentos o Cámaras en el noveno puesto.

este último grupo, el *Senát* checo, la *Camera Deputaţilor* y el *Senat* rumanos, el *Bundesrat* alemán y el *Sénat* francés fueron especialmente activos.



Principales temas de los dictámenes en el diálogo político

Los **paquetes de medidas** que más atención recibieron en 2021 fueron los del «Objetivo 55» (cuarenta y nueve dictámenes), el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (diecisiete dictámenes), los servicios digitales (diecisiete dictámenes) y la Unión Europea de la Salud (once dictámenes). En cuanto a las **iniciativas** individuales, los Parlamentos nacionales enviaron la mayoría de los dictámenes en relación con la Ley de Servicios Digitales (diez dictámenes), la propuesta sobre unos salarios mínimos adecuados (nueve dictámenes), las dos propuestas sobre el certificado COVID digital de la UE (ocho dictámenes cada uno), la propuesta de un Fondo de Asilo y Migración (siete dictámenes), la Ley de Mercados Digitales (siete dictámenes), la propuesta de un Fondo Social para el Clima (seis dictámenes), la propuesta modificada por la que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión (seis dictámenes) y la propuesta sobre la igualdad de retribución por un mismo trabajo (seis dictámenes). En seis dictámenes sobre el programa de trabajo de la Comisión para 2021, los Parlamentos nacionales indicaron asimismo a la Comisión sus propias prioridades anuales para 2021.

De los cuarenta y nueve dictámenes sobre el **paquete de medidas «Objetivo 55»**, nueve fueron dictámenes motivados (ya detallados en la sección anterior) y catorce simplemente confirmaron el cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de las propuestas. Entre las iniciativas que contenía el paquete, las que fueron objeto del mayor número de observaciones fueron la propuesta de modificación del Reglamento sobre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS)⁷², la propuesta de revisión de la Directiva de eficiencia energética⁷³, la propuesta de Directiva sobre fuentes de energía renovables⁷⁴, la propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía⁷⁵, la propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de

⁷² COM(2021) 554 final.

⁷³ COM(2021) 558 final.

⁷⁴ COM(2021) 557 final.

⁷⁵ COM(2021) 563 final.

Ajuste en Frontera por Carbono⁷⁶, la propuesta de Reglamento por el que se establece un Fondo Social para el Clima⁷⁷ y la Comunicación sobre la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques⁷⁸.

Respecto a la propuesta de modificación del Reglamento sobre **las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS)**, la Comisión recibió tres dictámenes⁷⁹ en el marco del diálogo político. En uno de ellos se manifestaban inquietudes en cuanto a la capacidad de lograr la neutralidad climática para 2035, se señalaba la falta de incentivos para aumentar las absorciones (que son necesarias para alcanzar la neutralidad climática), se consideraba que una notificación precisa y armonizada y un sistema de sanciones son elementos importantes para conseguir los objetivos de la normativa propuesta, y se consideraba que las medidas para lograr la neutralidad climática ya deberían estar incluidas en los planes estratégicos de la política agrícola común para el período 2023-2027. En otro dictamen se pedía a la Comisión que elaborara un estudio de impacto en el que se describiera la viabilidad específica de las medidas propuestas y se cuantificaran los efectos de los cambios previstos, especialmente los costes y beneficios para Chequia.

En sus respuestas, la Comisión explicó cómo tiene previsto alcanzar la neutralidad climática y qué evaluaciones de impacto había realizado antes de presentar las propuestas sobre el «Objetivo 55». En cuanto a los objetivos para 2030 y 2035, destacó la importancia de recibir planes estratégicos ambiciosos de los Estados miembros referentes a la política agrícola común para el período 2023-2027 y acogió con satisfacción el respaldo de un seguimiento y una notificación precisos y armonizados, así como de un sistema de sanciones, como elementos esenciales para alcanzar los objetivos de la normativa propuesta.

La Comisión recibió seis dictámenes sobre la parte relativa a la fiscalidad del paquete de medidas «Objetivo 55», tres⁸⁰ sobre la propuesta de establecimiento de un **Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono**⁸¹ y tres⁸², entre ellos un dictamen motivado⁸³, sobre la propuesta de **refundición de la Directiva sobre fiscalidad de la energía**⁸⁴. En cuanto al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, los Parlamentos nacionales preguntaron por su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio, los efectos del mecanismo en la competitividad de la UE y la posibilidad de mantener temporalmente derechos de emisión gratuitos. La Comisión respondió que la propuesta se había diseñado de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio, que su evaluación de impacto mostraba que los efectos en la competitividad serían reducidos y que, con el mantenimiento de derechos de emisión gratuitos, se correría el riesgo de socavar el incentivo para invertir en una producción más ecológica. En cuanto a la refundición de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, mientras que en el dictamen motivado se expresaba preocupación por la interferencia con las competencias de los Estados miembros en materia fiscal, los otros dos dictámenes eran favorables, pese a una observación sobre el riesgo de doble imposición. A esto último la Comisión respondió que la Directiva sobre fiscalidad de la energía y el régimen de comercio de derechos de emisión no se solapaban, ya que la primera establecía impuestos sobre el consumo de energía, mientras que el segundo se ocupaba de las emisiones.

⁷⁶ COM(2021) 564 final.

⁷⁷ COM(2021) 568 final.

⁷⁸ COM(2021) 572 final.

⁷⁹ El *Senát* polaco, el *Senát* checo y las Cortes Generales españolas.

⁸⁰ El *Senát* checo, las Cortes Generales españolas y el *Senat* polaco.

⁸¹ COM(2021) 564 final.

⁸² El *Senát* checo, el *Bundesrat* alemán y las Cortes Generales españolas.

⁸³ El *Senát* checo, ya comentado en la sección anterior.

⁸⁴ COM(2021) 563 final.

En relación con las propuestas de **Directiva sobre fuentes de energía renovables**⁸⁵ y de **Directiva relativa a la eficiencia energética**⁸⁶, además de los dictámenes motivados ya comentados en la sección anterior, la Comisión recibió dictámenes por lo general de apoyo de tres Cámaras⁸⁷. Al igual que en los dictámenes motivados, se formularon algunas críticas en relación con los objetivos, habida cuenta de los plazos de las propuestas, especialmente en lo que respecta al sector de la calefacción. En cuanto a las energías renovables, una Cámara subrayó que la energía nuclear debía admitirse como sostenible en la taxonomía de la UE, así como el gas durante un período transitorio. Por lo que respecta a los objetivos y sus implicaciones, la Comisión recalcó que se habían tenido en cuenta los diferentes puntos de partida de los Estados miembros a la hora de elaborar la propuesta y, en particular, al proponer objetivos y valores de referencia para las energías renovables en general y en sectores concretos. Esta subrayó que, en el último decenio, gracias a los avances tecnológicos, el coste de la generación de energías renovables ha disminuido de forma muy significativa y que, por lo tanto, el objetivo propuesto del 40 % para la cuota de energías renovables en la UE de aquí a 2030 era económicamente viable. Por lo que se refiere al papel de la energía nuclear y del gas natural, la Comisión señaló que el acto delegado complementario de taxonomía (climática) de la UE incluye determinadas actividades nucleares y relacionadas con el gas en la categoría de actividades de transición contempladas en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento sobre la taxonomía, sujetas a criterios estrictos.

Los Parlamentos nacionales apoyaron la creación del **Fondo Social para el Clima**⁸⁸ y acogieron con satisfacción la asignación del 25 % de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión para el transporte por carretera y los edificios para apoyar la transformación energética de las personas en situación de pobreza energética. Sin embargo, una Cámara también manifestó su preocupación por la definición a escala de la UE de «pobreza energética» a efectos de identificar a las personas y entidades que necesitan apoyo del Fondo, y consideró que esta definición debía tener más en cuenta las especificidades de cada Estado miembro. Otra Cámara expresó su preocupación en relación con los instrumentos existentes en el presupuesto de la UE diseñados para alcanzar los mismos objetivos.

En cuanto a la definición a escala de la UE de «pobreza energética», la Comisión hizo hincapié en la flexibilidad que ofrecía a los Estados miembros a la hora de determinar los hogares, microempresas y usuarios del transporte vulnerables en función de sus situaciones nacionales específicas. Del mismo modo, el Reglamento sobre el Fondo Social para el Clima pone de relieve que los Estados miembros, en consulta con las autoridades regionales, son los más indicados para diseñar y ejecutar planes sociales para el clima adaptados y orientados a sus circunstancias locales, regionales y nacionales. Por lo que respecta a las preocupaciones sobre los instrumentos existentes, la Comisión aclaró que otros fondos de la UE que apoyan la labor de los Estados miembros en pro de una transición climática justa tenían objetivos diferentes a los del Fondo Social para el Clima. No tienen el mismo marco temporal ni prestan atención a los grupos destinatarios específicos del Fondo Social para el Clima. Una de las principales diferencias respecto a muchos otros fondos era que el Fondo Social para el Clima propuesto hacía gran hincapié en la necesidad de que los Estados miembros emprendieran reformas para justificar su uso del Fondo.

La propuesta de la **Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030**⁸⁹, que también forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55», activó tres dictámenes⁹⁰. Los

⁸⁵ COM(2021) 557 final.

⁸⁶ COM(2021) 558 final.

⁸⁷ El *Senat* polaco, el *Bundesrat* alemán y las Cortes Generales españolas.

⁸⁸ COM(2021) 568 final.

⁸⁹ COM(2021) 572 final.

Parlamentos nacionales reconocieron la importancia de los bosques en la lucha contra el cambio climático, pero expresaron su preocupación ante el aumento de la centralización y los elementos de carácter más supranacional de la Estrategia, si bien el Tratado no establecía una política forestal común. Además, se criticó la falta de una evaluación del impacto de las medidas previstas en los Estados miembros y se plantearon dudas sobre el modo en que la Estrategia guardaba relación con la política agrícola común y si las medidas propuestas, especialmente la gama de productos propuesta, eran suficientes para luchar contra la deforestación mundial y la tala ilegal.

La Comisión respondió que los bosques y la silvicultura se hallaban entre las competencias compartidas de la UE y que la Unión había ejercido dichas competencias en varias ocasiones, por ejemplo, en el caso de la Directiva sobre los hábitats o el Reglamento sobre la madera, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad en todo momento. Llamó la atención sobre la evaluación de impacto general para reforzar el objetivo de reducción de las emisiones netas de la UE de aquí a 2030 y para las propuestas legislativas específicas incluidas en el paquete de medidas «Objetivo 55», para lo cual se tuvieron en cuenta las repercusiones específicas en cada país, tomando como base un escenario de referencia de la UE respecto al que se había consultado a los Estados miembros. Añadió que el aumento de la sostenibilidad y la consideración de las condiciones y necesidades locales eran comunes tanto a la Nueva Estrategia en favor de los Bosques como a la nueva política agrícola común. En cuanto a la competencia de los Estados miembros para hacer cumplir las medidas de control contra la explotación forestal ilegal, la Comisión apoyaría a las autoridades nacionales y fomentaría un uso más amplio de la inteligencia geoespacial. Por último, la futura legislación contemplaría una gama de productos progresiva, lo que permitiría centrarse en aquellos productos y materias primas más afectados por la deforestación y la degradación forestal.

En 2021, la Comisión siguió recibiendo dictámenes⁹¹ sobre el **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo**, adoptado el 23 de septiembre de 2020. Estos dictámenes reflejaban posiciones divergentes, principalmente en relación con el mecanismo de solidaridad. Algunas Cámaras emitieron dictámenes favorables, una de las cuales solicitó información adicional en relación con la protección judicial de los refugiados y los plazos establecidos en la propuesta. En otro dictamen se expresaban dudas sobre la eficacia del mecanismo y se pedía que la reubicación fuera obligatoria en lugar de permitir el patrocinio de retornos. A otras Cámaras les preocupaba que las reubicaciones obligatorias basadas en cuotas pudieran dar lugar a desequilibrios nacionales en caso de no tenerse en cuenta la situación objetiva en los respectivos Estados miembros. Algunas temían que el procedimiento fronterizo sumara una carga adicional a los Estados miembros, y otras advertían de que esta propuesta necesitaría inversiones adicionales en infraestructuras y personal para comenzar a funcionar. En términos más generales, las Cámaras también solicitaron un enfoque que tuviera en cuenta los derechos de los refugiados en todas las fases del procedimiento, en particular la protección de datos y las opciones de recurso.

En sus respuestas, la Comisión subrayó la importancia de organizar eficazmente el patrocinio de retornos. El propósito de esta medida era garantizar, a través de esfuerzos colectivos bien coordinados por parte de todos los agentes pertinentes —entre ellos, por ejemplo, Frontex—, que los retornos se lleven a cabo lo más rápido posible, ofreciendo un apoyo efectivo al Estado miembro beneficiario. Los Estados miembros siempre tendrían la posibilidad de elegir entre al menos dos tipos de medidas de solidaridad, de modo que la reubicación no era automática ni obligatoria. Los Estados miembros podrían utilizar los fondos asignados a sus programas nacionales en el marco tanto del Fondo de Asilo, Migración e Integración existente como del

⁹⁰ El *Riksdag* sueco, el *Senát* checo y la *Eerste Kamer* neerlandesa.

⁹¹ El *Bundesrat* alemán, el *Vouli ton Ellinon* griego, la *Kamra tad-Deputati* maltesa y la *Assembleia da República* portuguesa.

nuevo Fondo de Asilo y Migración para apoyar cualquier inversión necesaria para respaldar el procedimiento fronterizo. En cuanto a la protección jurídica y los derechos fundamentales, la Comisión hizo hincapié en que durante la fase de examen todas las salvaguardias estarían garantizadas en todo momento debido a la obligación de los Estados miembros de establecer un mecanismo de supervisión independiente.

La Comisión recibió diecisiete dictámenes⁹² de diez Cámaras⁹³ acerca del **paquete sobre servicios digitales** (Ley de Servicios Digitales⁹⁴ y Ley de Mercados Digitales⁹⁵). Las observaciones de los Parlamentos nacionales se centraron ante todo en la protección de los consumidores y la designación de guardianes de acceso en grandes plataformas. Varias Cámaras pidieron aclaraciones sobre la coordinación entre los actos propuestos y las normas sectoriales y otros actos legislativos vigentes. Una Cámara subrayó la necesidad de salvaguardar los derechos de los Estados miembros a preservar el pluralismo de los medios de comunicación. Varias Cámaras expresaron su preocupación por la definición de «contenido ilícito» y su retirada, pidiendo que se presentaran nuevas propuestas legislativas referentes a los contenidos legales pero nocivos o que las decisiones pertinentes se dejaran en manos de órganos jurisdiccionales independientes. Varias Cámaras querían que el paquete propuesto abordara la propagación de desinformación.

En sus respuestas, la Comisión explicó que el nuevo paquete se había elaborado cuidadosamente para ajustarse al marco jurídico vigente, y subrayó que las autoridades de los Estados miembros participarían en su aplicación y podrían pedir a la Comisión que abriera investigaciones sobre la designación de guardianes de acceso. A este respecto, el mecanismo de designación se basaba en criterios cuantitativos y cualitativos y cabía la posibilidad de reaccionar ante cambios rápidos en el sector digital mediante el ajuste de los umbrales. En cuanto a la libertad de los medios de comunicación, la Comisión subrayó que las propuestas no obstaculizaban en modo alguno el pluralismo de los medios de comunicación, sino que, por el contrario, reforzaban el papel de estos en las sociedades europeas. La Ley de Servicios Digitales ofrecía un marco regulador para hacer frente a los contenidos ilícitos, que lograba el equilibrio adecuado entre la imposición de obligaciones claras a los servicios intermediarios digitales y la salvaguardia de la libertad de expresión e información. En última instancia, los tribunales deberían decidir sobre la ilegalidad de los contenidos para preservar los derechos e intereses legítimos de todas las partes afectadas. Por lo que se refiere a los contenidos nocivos, en particular la desinformación, las plataformas en línea de muy gran tamaño estarían obligadas a evaluar y, en consecuencia, reducir los riesgos sistémicos que sus sistemas podrían originar.

Las **propuestas sobre el certificado COVID digital de la UE**⁹⁶ activaron dictámenes de siete Cámaras⁹⁷, todos ellos favorables. Sin embargo, en un dictamen también se expresó preocupación por el tratamiento de los datos personales y la duración de la validez del certificado COVID. El *Senato* italiano subrayó que los Estados miembros de la UE tenían derecho a permitir el acceso a su territorio con arreglo a su legislación, también a las personas que no pudieran presentar un certificado COVID digital de la UE. En sus respuestas, la Comisión recalcó que el Reglamento sigue el principio de minimización de datos consagrado en el Reglamento General

⁹² El 5 de enero de 2022 se recibió un dictamen adicional de la *Assemblée nationale* francesa sobre el documento COM(2020) 842 final.

⁹³ El *Sénat* francés, la *Camera dei Deputati* italiana, la *Eerste Kamer* neerlandesa, el *Folketing* danés, el *Senat* polaco, la *Assembleia da República* portuguesa, el *Bundesrat* alemán, el *Senát* y la *Poslanecká sněmovna* checos y las Cortes Generales españolas.

⁹⁴ COM(2020) 825 final.

⁹⁵ COM(2020) 842 final.

⁹⁶ COM(2021) 130 final y COM(2021) 140 final.

⁹⁷ El *Senát* y la *Poslanecká sněmovna* checos, la *Assembleia da República* portuguesa, el *Sénat* francés, el *Senato della Repubblica* italiano (dos dictámenes), el *Senat* rumano y las Cortes Generales españolas.

de Protección de Datos. No se crearía ninguna base de datos europea sobre vacunación, test o recuperación de la COVID-19, pero sería posible la verificación descentralizada de los certificados interoperables firmados digitalmente. Además, el Reglamento principal era lo suficientemente flexible como para responder a los nuevos datos y orientaciones científicos. No afectaría a la competencia de los Estados miembros para decidir cuáles son las medidas más adecuadas para salvaguardar la salud pública. Sin embargo, las restricciones a la libre circulación no debían ir más allá de lo estrictamente necesario ni hacer distinción alguna entre viajeros en función de su nacionalidad.

Además de los dictámenes motivados especificados anteriormente, la **propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea**⁹⁸ activó otros siete dictámenes. En algunos se expresan críticas, mientras que en otros se respalda en general el objetivo de la propuesta de mejorar la adecuación de los salarios mínimos y de ampliar el acceso de los trabajadores a la protección del salario mínimo, además de presentar sugerencias adicionales⁹⁹. Un Parlamento consideró que la base jurídica elegida confería a la UE una competencia complementaria y de apoyo que no podía ejercerse en relación con la remuneración. Según el dictamen, una recomendación del Consejo habría sido un instrumento jurídico más adecuado que una directiva. Dos Parlamentos se opusieron a que se propusieran condiciones diferentes para los Estados miembros con salarios mínimos legales y para los Estados miembros que utilizan sistemas de negociación colectiva, pues lo consideraban una vulneración del principio de proporcionalidad. Algunas Cámaras subrayaron la necesidad de adoptar medidas específicas, adaptadas a cada Estado miembro, para hacer frente al dumping salarial y social. Una Cámara abogó por la aplicación efectiva de los salarios mínimos legales mediante el refuerzo de la supervisión, los controles y las inspecciones sobre el terreno. Otro Parlamento señaló que era preciso examinar más detenidamente la protección de los marinos que trabajan en buques registrados con el pabellón de un Estado miembro de la UE, pero que residen permanentemente en terceros países.

En sus respuestas, la Comisión aseguró a los Parlamentos que la Directiva propuesta no cuestionaba las especificidades de los sistemas y las tradiciones nacionales, y respetaba plenamente las competencias nacionales y la autonomía de los interlocutores sociales, en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y ateniéndose a los límites de las competencias de la UE en el ámbito de los salarios. La Comisión hizo hincapié en que todos los Estados miembros, los que cuentan con un salario mínimo legal y aquellos que prevén la negociación colectiva, tendrían que comprobar si sería necesario introducir cambios políticos y legislativos. Sin embargo, eran libres de decidir cómo cumplir los requisitos mínimos establecidos en la propuesta. En cuanto al refuerzo de los controles, la Comisión señaló la responsabilidad de los Estados miembros en relación con los salarios mínimos legales. Lo mismo se aplicaba al diseño de medidas concretas relacionadas con la negociación colectiva.

En el anexo 3 se citan las distintas iniciativas individuales de la Comisión que activaron al menos cinco dictámenes.

⁹⁸ COM(2020) 682 final.

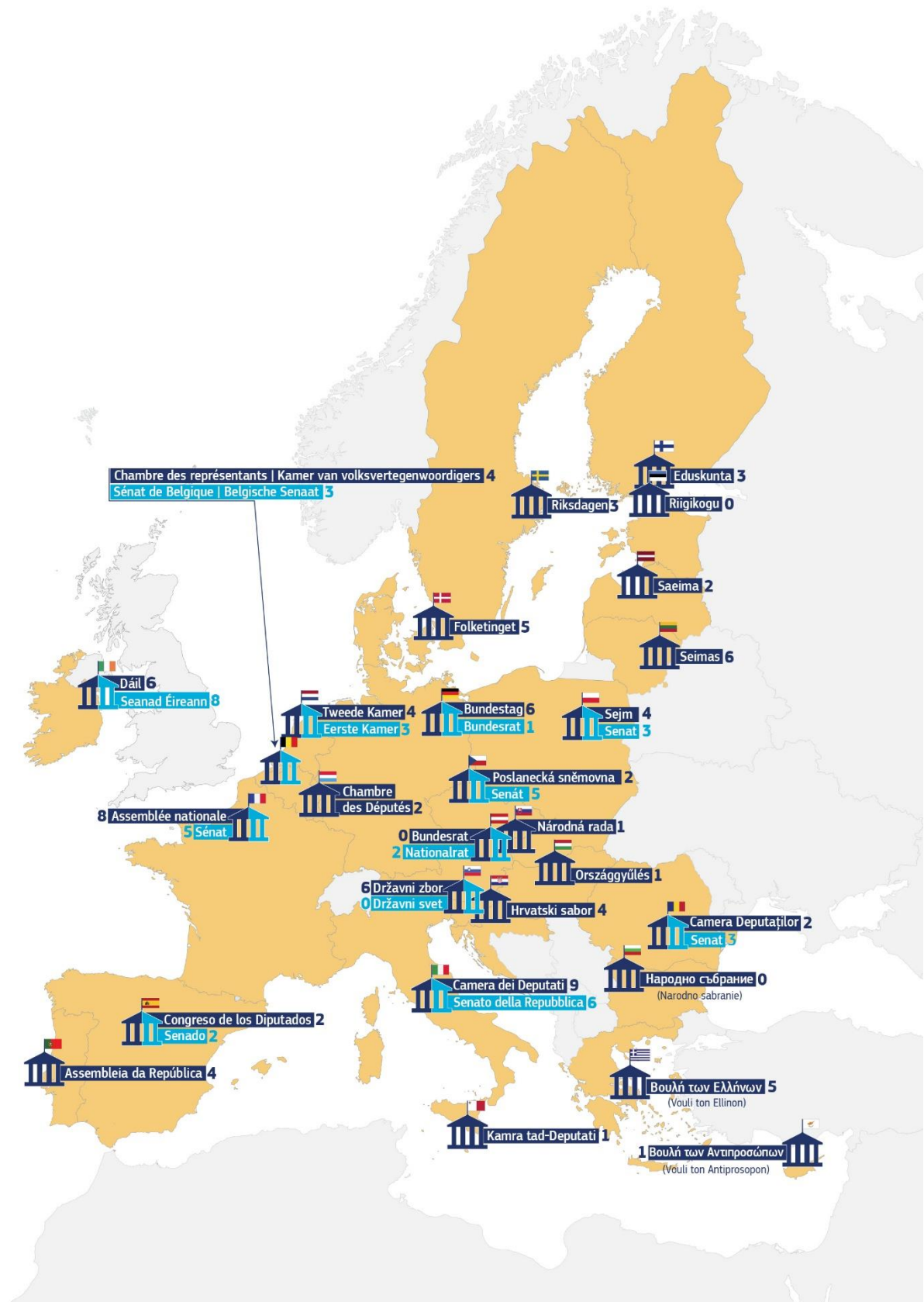
⁹⁹ La *Narodno Sabranie* búlgara, la *Assembleia da República* portuguesa, el *Senato della Repubblica* italiano, la *Országgyűlés* húngara, la *Camera dei Deputati* italiana, el *Nationalrat* austriaco y el *Vouli ton Ellinon* griego.

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

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

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, visitas de delegaciones de los Parlamentos nacionales a la Comisión, participación de la Comisión en reuniones y conferencias interparlamentarias (como la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea, 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.

Νúmero de visitas a los Parlamentos nacionales y reuniones con los Parlamentos nacionales por parte de miembros de la Comisión en 2021 (total de todos los Estados miembros: 130)



En 2021, los miembros de la Comisión llevaron a cabo 130 visitas a Parlamentos nacionales o reuniones con delegaciones de los Parlamentos nacionales, abarcando casi todos los Parlamentos y Cámaras nacionales, lo que supone un aumento significativo respecto a los dos años anteriores (101 en 2020 y 55 en 2019). El formato de estos actos (setenta y dos presenciales y cincuenta y ocho a distancia por videoconferencia) fue reflejo de la evolución de la pandemia de COVID-19, ya que la mayoría de las reuniones virtuales se celebraron durante el primer semestre del año y la mayoría de las reuniones presenciales, durante el segundo. El Informe sobre el Estado de Derecho fue el tema más debatido en estos actos, aunque también se abordaron con frecuencia el pilar europeo de derechos sociales, la Conferencia sobre el Futuro de Europa y el programa de trabajo de la Comisión para 2022.

En 2021, los funcionarios de la Comisión realizaron treinta y seis presentaciones (todas ellas por videoconferencia) dirigidas a los representantes de los Parlamentos nacionales en Bruselas sobre diversos temas, como el programa UEproSalud, la Estrategia de Vacunas de la UE, las relaciones entre la UE y el Reino Unido, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA), el paquete de medidas «Objetivo 55», la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la mejora de la legislación, el informe sobre prospectiva estratégica o la Comunicación sobre el Ártico. Las presentaciones por videoconferencia no solo permitieron ampliar el público para incluir a funcionarios de los Parlamentos nacionales que se encontraban en las capitales, con el consiguiente aumento del número de participantes y mejora del acercamiento de la Comisión a los Parlamentos nacionales, sino que también permitieron organizar muchas más presentaciones que en años anteriores (frente a veintitrés en 2020, año en el que las presentaciones fueron tanto presenciales como por videoconferencia, o trece en 2019, todas ellas presenciales).

Reuniones y conferencias interparlamentarias

Partiendo de la experiencia del año anterior, la cooperación interparlamentaria¹⁰⁰ prosiguió en forma de videoconferencias, en general con la participación de miembros de la Comisión, en particular:

- la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC)¹⁰¹;
- la Semana Parlamentaria Europea¹⁰²;
- el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europa¹⁰³;
- varias conferencias interparlamentarias¹⁰⁴ y reuniones interparlamentarias de comisiones¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Para más información sobre estas reuniones, véase el Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹⁰¹ La COSAC, en la que la Comisión tiene estatuto de observador, es el único foro interparlamentario consagrado en los Tratados, en el Protocolo n.º 1, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. A continuación se ofrece un resumen de sus reuniones en 2021. Para más información, véase: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹⁰² La Semana Parlamentaria Europea congrega a parlamentarios de la UE, países candidatos y países observadores para debatir cuestiones económicas, presupuestarias, medioambientales y sociales. Se organizó desde el Parlamento Europeo el 22 de febrero e incluyó una sesión plenaria a la que asistió la presidenta Von der Leyen y cuatro reuniones de comisiones interparlamentarias en paralelo, a las que asistieron el vicepresidente ejecutivo Timmermans y los comisarios Gentiloni, Hahn y Schmit.

¹⁰³ Celebró sus 8.ª y 9.ª reuniones los días 1 y 2 de febrero, en Lisboa, y los días 25 y 26 de octubre, desde el Parlamento Europeo, a las que asistió la comisaria Johansson.

¹⁰⁴ Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa, celebrada el 4 de marzo, a la que asistieron el AR/VP Borrell y la comisaria Urpilainen, y el 9 de septiembre, a la que asistieron el AR/VP Borrell y el comisario Lenarčič; Conferencia

En la LXV sesión plenaria de la COSAC, celebrada por videoconferencia desde Lisboa del 31 de mayo al 1 de junio, la Comisión estuvo fuertemente representada por los vicepresidentes Šuica y Schinas y los comisarios Schmit y Gentiloni. Entre los temas debatidos figuraron el balance de la Presidencia portuguesa, el modelo social en la triple transición económica, digital y climática, el papel de los Parlamentos nacionales en la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y la situación de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La vicepresidenta Šuica también asistió a la LXVI sesión plenaria de la COSAC, celebrada por videoconferencia desde Liubliana los días 29 y 30 de noviembre, y el comisario Várhelyi participó con un mensaje de vídeo. Entre los temas debatidos figuraron el balance de la Presidencia eslovena, la perspectiva europea para los Balcanes Occidentales, el futuro papel de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones de la UE y fuera de ella, y la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Las dos reuniones periódicas de presidentes de la COSAC también se celebraron por videoconferencia, desde Lisboa y Liubliana, el 11 de enero y el 19 de julio, respectivamente. La reunión de enero, a la que asistió la comisaria Ferreira, se centró en las prioridades de la Presidencia portuguesa y en la recuperación y la resiliencia. La reunión de septiembre, a la que asistió el comisario Breton, se centró en las prioridades de la Presidencia eslovena y la ciberseguridad.

El formato de videoconferencia permitió a la COSAC celebrar varios intercambios temáticos informales¹⁰⁶ en cooperación con la Comisión, además de los actos periódicos, facilitando un diálogo político más estrecho entre los Parlamentos nacionales y la Comisión.

Tras la reunión de presidentes de la COSAC del 11 de enero de 2021, 34 delegados de los Parlamentos nacionales enviaron una carta firmada conjuntamente el 16 de febrero en la que

Interparlamentaria sobre la COVID-19: impacto sobre la salud y efectos sociales, celebrada desde Lisboa el 13 de abril, a la que asistieron los comisarios Kyriakides y Schmit; Conferencia Interparlamentaria de Alto Nivel sobre Migración y Asilo en Europa, celebrada los días 14 de junio y 10 de diciembre, a la que asistió el vicepresidente Schinas en ambas ocasiones; Conferencia Interparlamentaria sobre Desarrollo Rural, Agricultura y Cohesión Territorial, celebrada desde Lisboa el 16 de junio, a la que asistió el comisario Wojciechowski; y Conferencia Interparlamentaria de Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en la Unión Europea, celebrada desde Liubliana el 28 de septiembre, a la que asistieron los comisarios Hahn y Gentiloni.

¹⁰⁵ Reunión interparlamentaria de comisiones con motivo del Día Internacional de la Mujer de 2021, a la que asistió la presidenta Von der Leyen (4 de marzo); reunión interparlamentaria de comisiones sobre los temas «La reforma de la legislación electoral europea» y «El derecho de investigación del Parlamento Europeo», a la que asistió la vicepresidenta Jourová (22 de junio); reunión interparlamentaria de comisiones sobre el tema «Lucha contra el cáncer: Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer desde la perspectiva de los Parlamentos nacionales», a la que asistió la comisaria Kyriakides (27 de septiembre); reunión interparlamentaria de comisiones sobre la inteligencia artificial y la década digital, a la que asistió la vicepresidenta ejecutiva Vestager (8 de noviembre); reunión interparlamentaria de comisiones sobre las expectativas de los Parlamentos nacionales en relación con la Conferencia sobre el Futuro de Europa, a la que asistió la vicepresidenta Šuica (9 de noviembre); reunión interparlamentaria de comisiones sobre la injerencia extranjera en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, incluida la desinformación (9 de noviembre); reunión con los Parlamentos nacionales sobre la elaboración de planes estratégicos de la PAC en cada Estado miembro, a la que asistió el comisario Wojciechowski (18 de noviembre); reunión interparlamentaria de comisiones sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres; reunión interparlamentaria de comisiones de 9 de diciembre sobre la situación del Estado de Derecho en la Unión, a la que asistió el comisario Reynders (30 de noviembre).

¹⁰⁶ En 2021 se celebraron seis actos de esta índole, en los que participaron el Sr. Barnier, en el intercambio sobre el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido (25 de enero); la vicepresidenta Jourová, en el intercambio sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea (28 de enero); la comisaria Kyriakides, en el intercambio sobre la Unión Europea de la Salud (8 de febrero); el vicepresidente ejecutivo Dombrovskis, en el intercambio sobre la revisión de la política comercial y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (7 de abril); la vicepresidenta ejecutiva Vestager, en el intercambio sobre temas digitales prioritarios, en particular la Ley de Servicios Digitales (12 de octubre), y la comisaria Simson, en el intercambio sobre una transición energética ecológica y justa (9 de noviembre).

pedían a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo, del Consejo y de la Comisión que consagrasen un papel activo de los Parlamentos nacionales en la Declaración conjunta relativa a la **Conferencia sobre el Futuro de Europa**, que debían adoptar las tres instituciones. Esta Declaración conjunta, firmada el 10 de marzo de 2021, junto con el Reglamento interno de la Conferencia garantizaron un importante componente parlamentario. Los Parlamentos nacionales participaron con 108 representantes, equivalente al número de representantes del Parlamento Europeo y de ciudadanos en el pleno de la Conferencia, y la troika presidencial de la COSAC fue un observador permanente en el comité ejecutivo de la Conferencia. Además, los Parlamentos nacionales presidieron dos de los grupos de trabajo de la Conferencia, sobre transición digital y migración.

En una carta firmada el 1 de junio de 2021, la troika de la COSAC (Alemania-Portugal-Eslovenia) acogió con satisfacción estas disposiciones para los Parlamentos nacionales.

En cuanto a la Conferencia, la Comisión ha colaborado con los Parlamentos nacionales principalmente a través de la COSAC (mientras que la vicepresidenta Šuica ha pronunciado discursos de presentación en varios actos interparlamentarios) y se ha basado en las observaciones y sugerencias formuladas en dos dictámenes¹⁰⁷ y en una declaración conjunta¹⁰⁸. En estas aportaciones, los Parlamentos nacionales lamentaron que solo se concediera a sus representantes el estatuto de observador sin derecho a voto en el comité ejecutivo y pidieron que en la Conferencia participaran los Parlamentos nacionales de los países de los Balcanes Occidentales que aspiran a adherirse a la UE. También pidieron que en la Conferencia se trataran cuestiones institucionales, como la ampliación del período de ocho semanas de control de la subsidiariedad y la introducción de una «tarjeta verde» que permita a los Parlamentos proponer nuevas iniciativas o modificaciones de las ya existentes.

Ratificación de la Decisión sobre el sistema de recursos propios

La Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión¹⁰⁹ fue adoptada por el Consejo el 14 de diciembre de 2020 y todos los Estados miembros debían aprobarla de conformidad con sus respectivas normas constitucionales antes de que pudiera entrar en vigor¹¹⁰. En veintidós Estados miembros¹¹¹, esto conllevó la ratificación parlamentaria. La ratificación anterior tardó más de dos años en completarse¹¹². Esta vez, dada la urgencia de poner en marcha el instrumento de recuperación NextGenerationEU, en un plazo de seis meses, a más tardar el 31 de mayo de 2021, todos los Estados miembros habían notificado efectivamente su ratificación al Consejo. El 1 de junio de 2021 entró en vigor la Decisión y pudieron iniciarse los empréstitos en los mercados para el instrumento de recuperación NextGenerationEU.

En consonancia con los contextos constitucionales y políticos nacionales, los Parlamentos nacionales participaron a lo largo de todo el procedimiento, desde la ratificación de la Decisión sobre los Recursos Propios hasta el inicio de la financiación de proyectos de recuperación. En algunos Estados miembros se debatió si el plan de recuperación sentaría un precedente para los empréstitos de la UE o si era una solución puntual. En un caso, el procedimiento de ratificación

¹⁰⁷ La *Poslanecká sněmovna* checa y el *Bundesrat* alemán.

¹⁰⁸ Declaración de doce ponentes de los Parlamentos de Europa Sudoriental y de los países del Grupo de Visegrado, véase: <https://v4.parlament.hu/en/-/10th-meeting-of-speakers-of-parliaments-of-southeast-european-countries-with-the-participation-of-the-speakers-presidents-of-the-v4-parliaments-24-september-2021?redirect=%2Fen%2F>.

¹⁰⁹ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo (DO L 424 de 15.12.2020).

¹¹⁰ De conformidad con el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹¹¹ Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Finlandia y Suecia.

¹¹² La Decisión se adoptó en mayo de 2014 y entró en vigor en octubre de 2016.

dio lugar a un procedimiento ante el Tribunal Constitucional de ese país¹¹³. Los Parlamentos nacionales también desempeñaron un papel significativo en el proceso de aprobación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, en consonancia con la configuración constitucional de cada Estado miembro, al encomendar a sus ministros de Hacienda asistir a las reuniones del Consejo en las que se adoptarían las decisiones de ejecución por las que podrían desembolsarse los fondos. La presidenta de la Comisión Von der Leyen también subrayó en su declaración en la reunión plenaria de la COSAC de diciembre de 2020 que la experiencia y las aportaciones de los Parlamentos nacionales podrían ser muy valiosas a la hora de elaborar y ejecutar los planes¹¹⁴.

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, al realizar el control de la 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.

Los miembros de los Parlamentos regionales también están representados en el Comité de las Regiones, que lleva a cabo actividades de seguimiento a través de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad y su plataforma en línea destinada a apoyar la participación de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en el mecanismo de alerta temprana de la subsidiariedad (REGPEX)¹¹⁵. A través de la red RegHub, también participan en la Plataforma «Preparados para el futuro» de la Comisión, que forma parte de su labor para la mejora de la legislación¹¹⁶.

A pesar de que los Tratados no contemplan explícitamente la interacción directa entre la Comisión y los Parlamentos regionales, la Comisión tiene en cuenta su contribución. Varios Parlamentos regionales¹¹⁷ presentaron directamente a la Comisión un número creciente de resoluciones sobre diversas cuestiones, como la política de cohesión y cuestiones regionales, cuestiones europeas (entre ellas la Conferencia sobre el Futuro de Europa) y cuestiones globales como el acceso a las vacunas, los derechos humanos y los derechos de las minorías en todo el mundo. Algunas contribuciones se centraron en Comunicaciones específicas de la Comisión¹¹⁸ y

¹¹³ El 15 de abril de 2021, el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*) decidió no dictar una medida cautelar provisional contra la ratificación de la Decisión sobre los Recursos Propios.

¹¹⁴ https://youtu.be/qxg_cGIOiA?t=388.

¹¹⁵ <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.

¹¹⁶ Para más información sobre la Plataforma «Preparados para el futuro» y la red RegHub, véanse las secciones 2.1 y 2.4.

¹¹⁷ Los Parlamentos regionales de Flandes, Valonia y la Región de Bruselas-Capital (Bélgica), de Baviera (Alemania), de las Islas Baleares y el País Vasco (España), de Alta Austria (Austria), de Baja Silesia y Subcarpacia (Polonia), de la Región de Liberec (Chequia), el Consejo Provincial de Frisia (Países Bajos) y la Conferencia Europea de Presidentes de los Parlamentos Germanófonos de Austria, Alemania, Bélgica e Italia. En total, presentaron cincuenta resoluciones en 2021, frente a las treinta y tres de 2020.

¹¹⁸ Iniciativa Ciudadana Europea «Minority SafePack: un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa» [C(2021) 171], «Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas» [COM(2020) 662 final], «Preparación para las estrategias de vacunación y el despliegue de las vacunas contra la COVID-19» [COM(2020) 680 final], «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales» [COM(2021) 102 final], «Brújula digital 2030: el enfoque de Europa para la Década Digital» [COM(2021) 118 final] y «La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: “Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo”» [COM(2021) 400 final].

en paquetes o propuestas legislativos¹¹⁹. Además de los dictámenes, los Parlamentos regionales participaron en las 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 Comisión¹²⁰. Un Parlamento regional utilizó otro canal, pues presentó dos dictámenes a través de un Parlamento nacional¹²¹. Además de los intercambios por escrito, los miembros de la Comisión también celebraron reuniones con varios Parlamentos regionales¹²².

7. CONCLUSIÓN

Al resumir la evolución de los acontecimientos en 2021 en relación con el control del respeto de la subsidiariedad y la proporcionalidad en la legislación de la UE y en las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos nacionales, se pueden extraer las tres conclusiones principales siguientes:

En primer lugar, el foco de atención de los Parlamentos nacionales refleja las principales prioridades políticas que persigue esta Comisión, en particular el paquete de medidas «Objetivo 55», el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la transformación digital, la Unión Europea de la Salud y la pandemia de COVID-19.

En segundo lugar, una serie de Parlamentos nacionales dedican una atención significativa a los controles de la subsidiariedad y la proporcionalidad de las propuestas de la Comisión, pero las preocupaciones concretas por la percepción de infracciones siguen siendo poco frecuentes:

- Las preocupaciones expresadas por los Parlamentos nacionales no se refieren en la mayoría de los dictámenes motivados a una percepción concreta de la vulneración del principio de subsidiariedad, sino a lo que consideran una justificación fáctica insuficiente de los proyectos de actos legislativos que no les permite evaluar su conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- El porcentaje de dictámenes de los Parlamentos nacionales relacionados con el control de la subsidiariedad fue más elevado en 2021 que en años anteriores, en consonancia con el aumento del número de propuestas legislativas.
- Ninguna propuesta individual activó más de tres dictámenes motivados, muy por debajo del umbral para activar una «tarjeta amarilla», y por debajo del número de dictámenes motivados con respecto al cual la Comisión se ha comprometido a dar mayor visibilidad a las preocupaciones de los Parlamentos nacionales en materia de subsidiariedad por medio de una respuesta conjunta.

En tercer lugar, las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos nacionales son dinámicas y de amplio alcance, pero los Parlamentos nacionales recurren a ellas en distinta medida.

¹¹⁹ Sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo [COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final, COM(2021) 423 final] y sobre la promoción de la energía procedente de fuentes renovables [COM(2021) 557 final].

¹²⁰ El *Landtag* de Baviera realizó contribuciones a más de diez consultas públicas sobre iniciativas en el marco de diversas políticas.

¹²¹ El Parlamento flamenco presentó dictámenes sobre la división en los acuerdos comerciales y los tratados de inversión y sobre la agenda europea de digitalización. Según la Declaración n.º 51 de los Tratados, el Parlamento flamenco es un componente del sistema parlamentario nacional belga. Por consiguiente, la Comisión los registró como dictámenes del *Sénat/Senaat* belga y respondió a este último.

¹²² La vicepresidenta Šuica se reunió con los Parlamentos regionales de Alemania y Austria, el Parlamento de Tirol del Sur (Italia), el Parlamento de la comunidad germanófona belga (1 de febrero) y el Parlamento flamenco (Bélgica, 5 de mayo), y el comisario Breton se reunió con el Parlamento regional del Sarre (Alemania, 22 de noviembre).

- Juzgar la contribución de los Parlamentos nacionales al proceso político a escala de la UE únicamente por el número cuantitativo de dictámenes en el marco del control de la subsidiariedad y sus efectos inmediatos induce a error. Los Parlamentos también contribuyen a través de múltiples canales de diálogo oral en reuniones y actos interparlamentarios.
- Los medios digitales utilizados durante la pandemia de COVID-19 permitieron un contacto más regular y fructífero entre la Comisión y los Parlamentos nacionales desde el punto de vista político y técnico.
- El número de Parlamentos nacionales que participan en los controles de la subsidiariedad y en el diálogo político por escrito con la Comisión ha seguido aumentando, continuando con la misma tendencia desde 2019. Al mismo tiempo, en 2021 también hubo ocho Parlamentos o Cámaras nacionales (de cinco Estados miembros) que, por razones de configuración constitucional nacional o tradiciones o decisiones políticas, no enviaron ningún dictamen.
- En torno a un tercio de los Parlamentos o Cámaras nacionales emitieron más de diez dictámenes en 2021. Como en años anteriores, casi el 80 % de todos los dictámenes fueron enviados por los diez Parlamentos o Cámaras más activos. Entre ellos, algunos centraron sus dictámenes en si se habían respetado los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y no formularon críticas ni sugerencias en relación con las propuestas de la Comisión.
- El número de dictámenes relativos a iniciativas no legislativas de la Comisión o que expresan las opiniones o prioridades políticas de los Parlamentos nacionales por iniciativa propia sigue siendo tan elevado como en años anteriores, lo que demuestra que varios Parlamentos o Cámaras hacen un uso muy activo del diálogo político por escrito con la Comisión para dar a conocer sus posturas en una fase temprana del proceso político. La Comisión ha facilitado la contribución de los Parlamentos nacionales a las consultas públicas para la elaboración de propuestas legislativas identificando más claramente su contribución.

Garantizar que solo se adopten medidas a escala de la UE cuando sea necesario y únicamente en la medida necesaria sigue siendo una responsabilidad y un esfuerzo compartidos, para lo cual es vital mantener un diálogo activo oral y por escrito con los Parlamentos nacionales.