

Bruselas, 11.7.2019
COM(2019) 333 final

INFORME DE LA COMISIÓN

INFORME ANUAL DE 2018

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

INFORME ANUAL DE 2018

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

1. INTRODUCCIÓN

Cada año, la Comisión presenta, de conformidad con el artículo 9 del Protocolo n.º 2 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, un informe anual sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el proceso legislativo de la Unión Europea. Desde 2005, la Comisión también ha decidido publicar un informe anual sobre sus relaciones con los Parlamentos nacionales. Dada la importante función que desempeñan los Parlamentos nacionales en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la Comisión ha decidido fusionar los dos informes. Este nuevo enfoque dará más importancia a las opiniones de los Parlamentos nacionales y evitará solapamientos entre los dos informes anuales. En consecuencia, este vigésimo sexto informe sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también abarca las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos nacionales.

En lo que respecta a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en 2018, cabe destacar la labor del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente» (en lo sucesivo, «el Grupo Operativo»), creado por el presidente Juncker y presidido por el vicepresidente primero Timmermans. Sus conclusiones dieron un nuevo impulso a la reflexión interinstitucional y a medidas concretas para garantizar que la legislación de la Unión se desarrolle y aplique de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El número de dictámenes motivados siguió la caída observada en los dos años anteriores y ninguna propuesta de la Comisión recibió dictámenes motivados de más de cuatro Parlamentos nacionales, lo que está muy por debajo del umbral para activar una «tarjeta amarilla».

En general, las relaciones con los Parlamentos nacionales continuaron siendo intensivas y fructíferas en 2018. Los dictámenes emitidos tanto como parte del diálogo político de la Comisión con los Parlamentos nacionales como en el marco del sistema de alerta temprana de subsidiariedad cubren un amplio abanico de políticas y cuestiones. El número de dictámenes presentados en el diálogo político se mantuvo al mismo alto nivel en 2018 que en 2017, aunque la gran mayoría de los dictámenes fueron emitidos por unas pocas Cámaras muy activas. A la inversa, el número de Parlamentos nacionales que no emitieron ningún dictamen aumentó a ocho (diez Cámaras) en 2018. Al mismo tiempo, alrededor de un tercio de todos los dictámenes recibidos por la Comisión se referían a propuestas que no están sujetas al control de subsidiariedad¹, incluidos varios dictámenes de iniciativa propia no relacionados con ninguna propuesta específica de la Comisión.

Esto demuestra que la gran mayoría de los Parlamentos nacionales tienen un interés continuo en participar activamente con la Comisión en sus iniciativas, incluso en una etapa temprana pero vanguardista del ciclo político, por ejemplo en el próximo marco financiero plurianual o en la

¹ Tales como propuestas legislativas en ámbitos en los que la Unión tiene competencia exclusiva o comunicaciones y libros blancos.

profundización de la unión económica y monetaria. Este intercambio intensivo también está marcado por la gran cantidad de visitas que realizan los comisarios a los Parlamentos nacionales y viceversa.

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

2.1. La Comisión

El Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente» y el seguimiento de sus recomendaciones

El 12 de septiembre de 2017, el presidente Juncker anunció en su discurso sobre el estado de la Unión la creación de un Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente». Con la presencia del vicepresidente primero Timmermans en calidad de presidente, los seis miembros del Grupo Operativo² se reunieron siete veces entre enero y julio de 2018 para debatir las tareas presentadas por el presidente Juncker en su decisión de crear el Grupo Operativo:

- Cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la labor de las instituciones de la Unión, particularmente en su labor legislativa.
- Cómo identificar posibles sectores de actuación en los que, con el tiempo, se pudiera volver a delegar, total o parcialmente, o restituir definitivamente a los Estados miembros la toma de decisiones y/o su aplicación.
- Cómo implicar más a las autoridades regionales y locales en la preparación y seguimiento de las políticas de la Unión.

A partir de esos debates, de una audiencia pública y de las aportaciones de numerosas partes interesadas, el Grupo Operativo formuló nueve recomendaciones en su informe presentado al presidente Juncker el 10 de julio de 2018³. Entre esas recomendaciones destacan las siguientes:

- Es necesaria una nueva forma de trabajar para mejorar la legislación sobre la base de una comprensión común de la subsidiariedad y la proporcionalidad.
- Se necesita una «subsidiariedad activa» para dar más voz a las autoridades locales y regionales, así como a los Parlamentos nacionales con el fin de fomentar la apropiación de la labor de la Unión.
- La Unión debe utilizar sus recursos de manera más eficiente y establecer un rango de prioridad para sus acciones, pero no hay ninguna razón para volver a delegar las competencias del Tratado o algún ámbito de actuación en su conjunto a los Estados miembros.

En su Comunicación «Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE»⁴, adoptada el 23 de octubre de 2018, la Comisión expuso en términos generales su respuesta al Grupo Operativo. También instó a las demás instituciones,

² Tres miembros de los Parlamentos nacionales, el Sr. Lopatka (Austria), el Sr. Vigenin (Bulgaria) y el Sr. Vitsut (Estonia), y tres miembros del Comité de las Regiones, el Sr. Lambertz (Bélgica), el Sr. Schneider (Alemania) y el Sr. Decoster (Francia). El Parlamento Europeo no aceptó la invitación de la Comisión a participar en el Grupo Operativo.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es

⁴ COM(2018) 703.

órganos consultivos, Parlamentos nacionales y otros a que se plantearan cómo responder a las recomendaciones del Grupo Operativo.

La Comisión:

- Presentará las evaluaciones de subsidiariedad y proporcionalidad de una manera estándar y estructurada, utilizando la tabla de evaluación común propuesta por el Grupo Operativo. Esto producirá todos sus beneficios si el Parlamento Europeo, el Consejo y los Parlamentos nacionales hacen lo mismo.
- Enfocará mejor las opiniones de las autoridades locales y regionales en las consultas y evaluaciones porque su experiencia de primera mano en la aplicación de la legislación de la Unión Europea es esencial.
- Examinará más detenidamente la legislación vigente desde el punto de vista de la subsidiariedad, la proporcionalidad y el papel de las autoridades locales y regionales. Esto incluye los actos delegados y los de ejecución.
- Ayudará a los Parlamentos nacionales a desempeñar su función de manera más efectiva descontando, de acuerdo con el Parlamento Europeo y el Consejo, el período de vacaciones de Navidad y Año Nuevo del período de ocho semanas durante el cual pueden enviar dictámenes motivados.
- Elaborará respuestas conjuntas en los casos en que cuatro o más Parlamentos nacionales emitan dictámenes motivados sobre una propuesta legislativa de la Comisión, pero el número no alcance el umbral requerido para activar una «tarjeta amarilla». Esto dará mayor protagonismo a los dictámenes de los Parlamentos nacionales y una visión global de las preocupaciones planteadas, así como de las consideraciones de la Comisión, que también se pondrán a disposición del público y de los legisladores.

En su Comunicación de 15 de abril de 2019 sobre el balance del programa «Legislar mejor»⁵, la Comisión estableció las medidas que planea llevar a cabo para preparar sus propuestas legislativas.

Los días 15 y 16 de noviembre de 2018, el vicepresidente primero Timmermans presentó el enfoque de la Comisión en una conferencia sobre «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea» organizada en Bregenz por la Presidencia austriaca.

El 20 de diciembre de 2018, la Comisión recibió del *Senat* polaco, en el marco del diálogo político, un primer dictamen sobre su Comunicación de 23 de octubre. El *Senat* expresó su apoyo a las intenciones de la Comisión al tiempo que solicitó un mayor fortalecimiento del papel de los Parlamentos nacionales en la próxima revisión de los Tratados⁶.

Legislar mejor: análisis de subsidiariedad y proporcionalidad

En 2018, la Comisión continuó aplicando su programa reforzado «Legislar mejor» e integrando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las etapas de la formulación de políticas a partir de una guía mejorada publicada en 2017. El portal web «Díganos lo que

⁵ COM(2019) 178.

⁶ Además, se recibieron dictámenes de otras Cámaras, en general favorables, durante el primer trimestre de 2019.

piensa»⁷ se mejoró aún más para ofrecer un punto único de acceso a fin de que los ciudadanos y las partes interesadas participen en la preparación de políticas de la Comisión. La Comisión también siguió evaluando las normas y los marcos políticos vigentes, antes de presentar propuestas para revisarlos. Estas evaluaciones incluyen valoraciones sobre la «aptitud para el uso previsto» de las medidas políticas vigentes y la medida en que se ajustan a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El sitio web de la Comisión «Aligerar la carga: díganos lo que piensa»⁸ y la Plataforma sobre adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)⁹ también ofrecen vías para que los ciudadanos y las partes interesadas comuniquen a la Comisión posibles cargas excesivas o ineficiencias de las normas vigentes de la Unión, que pueden incluir cuestiones sobre subsidiariedad o proporcionalidad. En 2018, la Plataforma REFIT elaboró veinte dictámenes con recomendaciones a la Comisión sobre cómo simplificar la legislación actual de la Unión y reducir su carga normativa¹⁰. La Comisión está respondiendo a estas recomendaciones, especialmente mediante la aplicación de sus programas de trabajo.

Las directrices del programa «Legislar mejor» y su correspondiente «caja de herramientas»¹¹ exigen que la Comisión realice un análisis de la subsidiariedad al estudiar una nueva iniciativa en ámbitos en los que la Unión no tiene competencia exclusiva, y al evaluar la pertinencia y el valor añadido europeo de una intervención vigente. La Comisión analiza la subsidiariedad tanto para iniciativas legislativas como no legislativas.

El objetivo del análisis tiene dos vertientes:

1. evaluar si una acción a nivel nacional, regional o local es suficiente para alcanzar el objetivo que se persigue; y
2. evaluar si la acción de la Unión proporcionaría un valor añadido en comparación con la acción de los Estados miembros.

En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben exceder lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. El respeto del principio de proporcionalidad es una forma de garantizar que el enfoque y el nivel de intervención normativa sean acordes a su objetivo. Todas las evaluaciones de impacto, evaluaciones y controles de adecuación deben analizar claramente la aplicación del principio de proporcionalidad.

Evaluaciones de impacto

En 2018, el Comité de Control Reglamentario¹² (en lo sucesivo, «el Comité») examinó 75 evaluaciones de impacto y emitió un dictamen¹³ sobre cada uno de los casos. En 16 casos, el

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_es

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_es. Desde su creación en 2015, la Plataforma REFIT ha elaborado 89 recomendaciones.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_es.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en

¹² El Comité de Control Reglamentario se compone de un Presidente (con nivel de Director General) y seis miembros a tiempo completo, de los que tres son ajenos a la Comisión. Todos los miembros del Comité son independientes y actúan a título personal en función de sus conocimientos individuales. El Comité examina la

análisis de subsidiariedad y el valor añadido europeo debían mejorarse, mientras que 47 dictámenes contenían comentarios dirigidos a mejorar el análisis de proporcionalidad y la comparación de opciones de actuación. Los siguientes ejemplos ilustran cómo el Comité evaluó la subsidiariedad y la proporcionalidad en 2018 y ayudó a la Comisión a mejorar su análisis de las propuestas en lo que respecta al cumplimiento de estos principios:

- Tras el control del Comité, el **ámbito de aplicación** de la propuesta de la Comisión sobre **prácticas comerciales desleales** fue **restringido** a las relaciones de negociación asimétricas con pequeñas y medianas empresas (pymes) en lugar de a toda la **cadena alimentaria**¹⁴.
- En su dictamen positivo con reservas sobre los **contenidos ilegales en línea**¹⁵, el Comité cuestionó la proporcionalidad de las opciones de actuación previstas, argumentando que estas no eran coherentes con el ámbito de aplicación de la intervención. Esta se centraba en los contenidos terroristas en línea, pero la base de referencia y las opciones de actuación no reflejaban adecuadamente ese enfoque. La evaluación de impacto también necesitaba reflejar mejor por qué las medidas adicionales sobre los contenidos terroristas eran más urgentes que las dedicadas a otros contenidos ilegales. Como resultado, se revisó la evaluación de impacto y **se adaptaron las opciones de actuación para garantizar un mejor enfoque y un contenido más detallado**.
- En su dictamen negativo sobre **protección de denunciantes**¹⁶, el Comité cuestionó el análisis de la evaluación de impacto en relación con la subsidiariedad y solicitó que se mejorara. Después de esto, la evaluación de impacto revisada desarrolló la fundamentación de las medidas de la Unión Europea habida cuenta de la ausencia de leyes nacionales o europeas suficientes sobre denuncia de irregularidades. **Se hizo hincapié en la dimensión transfronteriza y se ilustró esta mejor**, demostrando con ello la necesidad de medidas a nivel de la Unión Europea.
- En el caso del **programa Europa Digital**¹⁷, que forma parte del marco financiero plurianual 2021-2027, el Comité consideró que la evaluación de impacto debería haber tenido en cuenta en mayor medida los compromisos asumidos por los Estados miembros de coinvertir y contribuir con activos a una infraestructura conjunta a nivel europeo. La evaluación de impacto también debería haber identificado mejor la petición emitida por los Estados Miembros, la comunidad de investigación y el sector privado para coordinar sus actividades de investigación y formación. Debería haber mostrado cómo el programa de gastos ayudaría a dar respuesta a esta petición. Respondiendo a las inquietudes del Comité, la **sección sobre el compromiso del Estado miembro** de la evaluación de impacto revisada fue **ampliada y reorganizada con el fin de hacerla corresponderse con las cinco partes del programa**.

Evaluaciones y controles de adecuación

calidad de las evaluaciones de impacto, de los controles de adecuación y de las principales evaluaciones. La subsidiariedad y la proporcionalidad forman parte de este control de calidad. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es.

¹³ Los dictámenes se publican junto con las evaluaciones de impacto, cuando las iniciativas son adoptadas por la Comisión.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

La subsidiariedad y la proporcionalidad resultaron también elementos esenciales para las evaluaciones y controles de adecuación retrospectivos, que evalúan si las acciones europeas están dando los resultados esperados en términos de eficiencia, eficacia, coherencia, pertinencia y valor añadido europeo. En 2018, la Comisión finalizó unas setenta evaluaciones, incluidos tres controles de adecuación (evaluaciones de ámbitos de actuación más amplios). Los tres controles de adecuación se referían a asuntos marítimos, migración legal y legislación química (excluyendo REACH).

El Comité de Control Reglamentario examinó diez evaluaciones y controles de adecuación importantes en 2018. Emitió recomendaciones para mejoras en la categoría de «pertinencia y valor añadido para la UE / subsidiariedad» en siete casos, entre ellos los relativos a la migración legal, la pesca y los asuntos marítimos, la ecologización de la política agrícola común y la estrategia de la Unión Europea sobre adaptación al cambio climático. Este examen contribuyó a mejorar el análisis que la Comisión realiza de las evaluaciones y los controles de adecuación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁸.

2.2. El Parlamento Europeo

En 2018, el Parlamento Europeo recibió formalmente 473 documentos de Parlamentos nacionales en virtud del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁹. De estos, 46 eran dictámenes motivados, mientras que los 427 restantes eran contribuciones (no planteaban asuntos relacionados con el cumplimiento del principio de subsidiariedad). En comparación, en 2017 se remitieron oficialmente al Parlamento Europeo 49 dictámenes motivados y 372 contribuciones. La proporción de dictámenes motivados respecto de las contribuciones sigue siendo baja, lo que indica que los Parlamentos nacionales no consideran que el control de subsidiariedad constituya un medio para paralizar el proceso legislativo de la Unión Europea, sino más bien una manera de expresar sus opiniones y preocupaciones²⁰.

De conformidad con el anexo V del Reglamento interno del Parlamento Europeo, la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI) es la comisión parlamentaria que tiene la responsabilidad horizontal de garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Cada seis meses se designa a un miembro de la Comisión JURI como ponente permanente para la subsidiariedad en un sistema de rotación entre los grupos políticos. Sajjad Karim (Conservadores y Reformistas Europeos) fue el ponente permanente durante el primer semestre de 2018, seguido por Gilles Lebreton (Europa de las Naciones y de las Libertades) durante el segundo semestre del año. Los dictámenes motivados recibidos y confirmados como tales por el Comité se incluyen a efectos informativos en la agenda de la primera reunión posterior de la Comisión JURI.

La Comisión JURI también elabora periódicamente un informe sobre el informe anual de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad. De manera excepcional, el último informe sobre el informe anual sobre subsidiariedad y proporcionalidad concernía tanto a 2015 como a

¹⁸ Para más información sobre los controles de adecuación, consúltese el sitio web de la Plataforma REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_es.

¹⁹ Para el procedimiento que emplea el Parlamento Europeo para tratar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, véase el punto 2.3 del informe anual de 2016 sobre subsidiariedad y proporcionalidad.

²⁰ Todas las observaciones de los Parlamentos nacionales están disponibles en «Connect», la base de datos de documentos de los Parlamentos nacionales que mantiene el Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

2016. Este informe de Mady Delvaux (Socialistas y Demócratas) fue adoptado por el pleno de 18 de abril de 2018²¹.

La Comisión JURI contribuye asimismo a los informes semestrales de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC)²² sobre cuestiones relacionadas con la subsidiariedad y la proporcionalidad. En particular, respondiendo al vigésimo noveno informe semestral de la COSAC y con vistas a su resolución de 17 de mayo de 2017, la Comisión JURI reafirmó que, en una posible revisión de los Tratados, el proceso de verificación de la subsidiariedad podría mejorarse para ser más eficaz²³. Por ejemplo, se podría plantear si los dictámenes motivados deben limitarse a examinar los motivos de la subsidiariedad o si también deben incluir evaluaciones de proporcionalidad, y cuál debería ser el efecto en los casos en que se alcance el umbral para estos procedimientos de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2.

La Comisión JURI también sugirió que el período de ocho semanas para que los Parlamentos nacionales emitan dictámenes motivados podría extenderse sobre la base de razones objetivas justificadas (por ejemplo, desastres naturales y períodos de receso). Esto podría lograrse a través de un acuerdo político entre las instituciones de la Unión Europea y los Parlamentos nacionales. Además, la Comisión JURI propuso que la Comisión evaluara, junto con los Parlamentos nacionales, la posibilidad de establecer directrices no vinculantes para ayudar a los Parlamentos nacionales a evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, sin menoscabar su poder discrecional.

El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo también siguió prestando asistencia al Parlamento Europeo con el fin de tener en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en su trabajo:

- analizando sistemáticamente los aspectos de subsidiariedad y proporcionalidad en las evaluaciones de impacto de la Comisión y prestando atención a las preocupaciones expresadas a este respecto, en particular por parte de los Parlamentos nacionales y el Comité Europeo de las Regiones²⁴;
- garantizando que estos principios se respetan plenamente en el trabajo del Parlamento Europeo, por ejemplo a la hora de llevar a cabo evaluaciones de impacto de sus propias modificaciones significativas o de analizar el valor añadido de las propuestas del Parlamento para la nueva legislación, sobre la base del artículo 225 del TFUE, y el coste de la inacción a escala de la Unión Europea; y

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//ES>

²² Con respecto a la COSAC, véase la sección 5 a continuación.

²³ Véase la respuesta del Parlamento Europeo en el anexo al vigésimo noveno informe semestral ES (p. 346), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4>

²⁴ En 2018, el Parlamento Europeo realizó sesenta y cuatro exámenes iniciales de evaluaciones de impacto de la Comisión, un examen detallado de una evaluación de impacto de la Comisión y una evaluación de impacto completa, diecisiete evaluaciones de impacto ex-post europeas, otras seis evaluaciones ex-post y cuatro documentos de aplicación en acción relacionados con esta cuestión. También completó tres informes sobre el coste de la no Europa, seis evaluaciones del valor añadido europeo y un análisis de coste-beneficio.

- examinando los aspectos de subsidiariedad y proporcionalidad a la hora de elaborar las evaluaciones de impacto, centrándose en el valor añadido de la Unión Europea con relación a las acciones o el gasto nacionales.

2.3. El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea

El Consejo Europeo, en las conclusiones adoptadas en su reunión de 14 de diciembre de 2018 en el contexto de la continuación del avance en el programa del mercado único de la Unión Europea²⁵, «instó a que se aplicaran y se hicieran cumplir, en todos los niveles de gobierno, las decisiones tomadas y las normas adoptadas, así como a que se defendieran las normas y se asegurara la aplicación inteligente de los principios de mejora de la legislación, *en particular la subsidiariedad y la proporcionalidad*». En estas conclusiones, el Consejo Europeo también acogió con satisfacción, con vistas a la preparación de la próxima Agenda Estratégica de los dirigentes, el informe conjunto sobre las consultas a los ciudadanos. Este informe conjunto, presentado en nombre de la Presidencia austriaca y la Presidencia rumana entrante del Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo: «el Consejo»), subrayó la importancia del principio de subsidiariedad²⁶.

En sus conclusiones de 30 de noviembre de 2018 sobre el Informe Especial n.º 16/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo «Revisión ex post de la legislación de la UE: un sistema bien asentado, pero incompleto»²⁷, el Consejo «*subrayó la importancia del Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación (...), sus objetivos relevantes, como el enfoque legislativo en áreas con mayor valor añadido para los ciudadanos europeos, simplificando la legislación de la Unión y evitando la regulación excesiva, y los principios como la subsidiariedad, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia*».

En virtud del artículo 4 del Protocolo n.º 2 de los Tratados, el Consejo deberá remitir a los Parlamentos nacionales todos los proyectos de actos legislativos (y proyectos modificados) que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones. Además, en virtud del artículo 6 del Protocolo n.º 2, el presidente del Consejo remitirá a los Gobiernos de los Estados miembros que lo propongan todo dictamen procedente de un Parlamento nacional sobre propuestas legislativas que procedan de un grupo de Estados miembros. Del mismo modo, el presidente del Consejo también remitirá a la institución u organismo correspondiente los dictámenes de los Parlamentos nacionales sobre proyectos de actos legislativos que provengan del Tribunal de Justicia, del Banco Central Europeo o del Banco Europeo de Inversiones.

En abril de 2018, el Consejo remitió a los Parlamentos nacionales una solicitud del Tribunal de Justicia para un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 281 del TFUE²⁸. En octubre de 2018, remitió a los Parlamentos nacionales una solicitud del Banco

²⁵ EUCO doc. 17/18., puntos II/2 y IV/15, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/es/pdf>.

²⁶ Consejo doc. 14535/18, página 7, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/es/pdf>

²⁷ Consejo doc. 14137/18, punto 3, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14537-2018-INIT/en/pdf>.

²⁸ Consejo 2018/0900 (COD) - doc. 7586/18, disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/es/pdf>

Europeo de Inversiones al Consejo para que modificara el Estatuto del Banco Europeo de Inversiones, sobre la base del procedimiento legislativo especial establecido en el artículo 308 del TFUE²⁹.

Además de las obligaciones que le atribuye el Tratado, el Consejo también mantiene informados a los Estados miembros de los dictámenes de los Parlamentos nacionales sobre las propuestas legislativas de la Comisión. En 2018, la Secretaría General del Consejo distribuyó a las delegaciones 36 dictámenes motivados, recibidos con arreglo al Protocolo n.º 2, y 200 dictámenes emitidos en el marco del diálogo político³⁰.

2.4. El Comité de las Regiones³¹

El año 2018 estuvo marcado por el trabajo del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente»³², en el que la delegación del Comité Europeo de las Regiones (en lo sucesivo, «el Comité») destacó la importancia de las autoridades locales y regionales en la supervisión de la subsidiariedad y la proporcionalidad, así como en el proceso de toma de decisiones en Europa en su conjunto.

El trabajo del Grupo Operativo ha provocado, según el Comité, un cambio significativo en cuanto a cómo se consideran la subsidiariedad y la proporcionalidad dentro de la Unión Europea, y ha destacado la necesidad de un nuevo enfoque para la formulación de políticas de la Unión Europea. Tras el final del mandato del Grupo Operativo, el Comité ha expresado en varias ocasiones su compromiso con este nuevo enfoque, denominado «Subsidiariedad activa: una nueva forma de trabajar», especialmente con su declaración de la Mesa³³ de 14 de septiembre de 2018. El Comité también tomó medidas y acciones concretas para aplicar este enfoque de «subsidiariedad activa» en su trabajo consultivo y político.

Un gran ejemplo de estos esfuerzos es el proyecto piloto de una red de centros regionales para evaluar la aplicación de la legislación de la Unión Europea³⁴. El proyecto se encontraba entre las recomendaciones del informe final del Grupo Operativo y fue aprobado por la Mesa del Comité el 8 de octubre de 2018. Su objetivo principal era canalizar la experiencia local y regional en la aplicación de las políticas europeas con el fin de aumentar el valor añadido de la legislación de la Unión. La fase piloto, cuyo desarrollo está previsto que se extienda por un período de dos años con veinte regiones participantes, se puso en marcha, a nivel político, en la octava Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, que tuvo lugar los días 14 y 15 de marzo de 2019 en Bucarest.

²⁹ Consejo 2018/0811 (CNS) - doc. 13166/18, disponible en:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/es/pdf>

³⁰ Existe una discrepancia en el número de dictámenes motivados registrados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, ya que no todas las instituciones recibieron todos los dictámenes motivados, o bien las instituciones contabilizan de forma diferente el número de dictámenes motivados recibidos. Véase asimismo la nota a pie de página 45.

³¹ En el informe anual sobre la subsidiariedad de 2018 publicado por el Comité Europeo de las Regiones se recoge una descripción más detallada de las actividades relacionadas con la subsidiariedad, disponible tras su adopción por la Mesa del Comité Europeo de las Regiones en <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³² Sobre el trabajo de este Grupo Operativo, véase también la sección 2.1.

³³ Declaración de la Mesa sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

³⁴ Seguimiento del Grupo Operativo sobre subsidiariedad: Proyecto piloto para una red de centros regionales para evaluar la aplicación de la legislación de la UE, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

En 2018, el Comité aplicó nuevamente el programa de trabajo sobre subsidiariedad como su principal instrumento para supervisar la subsidiariedad. En un inicio, se seleccionaron cinco iniciativas prioritarias y cinco iniciativas adicionales del Programa de trabajo de la Comisión para 2018. Sin embargo, debido a la labor de la delegación del Comité en el Grupo Operativo, las actividades regulares de supervisión de la subsidiariedad del Comité se suspendieron durante el primer semestre de 2018. Como parte del programa de trabajo revisado de subsidiariedad para el segundo semestre de 2018³⁵, se supervisaron dos iniciativas prioritarias de las cinco originalmente seleccionadas.

Además, a partir de su propio reglamento interno, el Comité evaluó si se cumplían los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las propuestas legislativas sobre las que emitió dictámenes³⁶. En 2018, adoptó 78 dictámenes, de los cuales 40 se referían a una propuesta legislativa, 35 incluían una evaluación del cumplimiento del principio de subsidiariedad y 33 incluían una evaluación del cumplimiento del principio de proporcionalidad.

El Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad realizó dos consultas sobre las iniciativas prioritarias en el programa de trabajo de subsidiariedad del segundo semestre de 2018 con el fin de apoyar el trabajo de los ponentes.

El paquete de Equidad Social³⁷ fue la primera de las iniciativas prioritarias incluidas en el programa de trabajo de subsidiariedad para el segundo semestre de 2018. El Grupo Director sobre la Subsidiariedad destacó que se debería hacer hincapié en las iniciativas legislativas relacionadas con el establecimiento de una Autoridad Laboral Europea, publicadas el 13 de marzo de 2018³⁸. Por tanto, se consultó al Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad con respecto a la propuesta legislativa sobre el establecimiento de una Autoridad Laboral Europea, y la mayoría de los expertos expresó su preocupación en cuanto a la aplicación de la subsidiariedad, pero no vieron esta propuesta como una clara violación del principio.

El tema principal que resalta de las contribuciones es si la nueva Autoridad Laboral Europea es, de hecho, una alternativa mejor, en el sentido de escala y efecto, a un mecanismo de cooperación reforzada entre las autoridades nacionales. El dictamen concluyó que: «[e]l principio de subsidiariedad se debe cumplir plenamente a todos los niveles de desarrollo de la Autoridad Laboral Europea y se deben respetar todas las competencias nacionales en materia de política laboral y social», señalando que la Autoridad Laboral Europea debe permitir los diferentes modelos y prioridades del mercado laboral que los Estados miembros puedan tener.

El marco financiero plurianual fue la segunda iniciativa prioritaria del programa de trabajo de subsidiariedad para el segundo semestre de 2018. Del paquete de propuestas legislativas, la única propuesta que planteó dudas fue la propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros³⁹, en la que se destacó que no había una evaluación de impacto, lo cual, debido a su importancia y contenido completamente nuevo, debería considerarse como una deficiencia procedimental fundamental. Si bien «acoge con

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

³⁶ Regla 55.2. del Reglamento interno (DO L 65 de 5.3.2014, p. 41).

³⁷ COM(2018) 131 y COM(2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

³⁹ COM(2018) 324.

satisfacción la intención de la Comisión de introducir tres nuevos recursos propios», el dictamen incluye que el Comité de las Regiones «considera lamentable que la propuesta de la Comisión de introducir nuevos recursos propios no proporcione una evaluación suficiente del cumplimiento del principio de subsidiariedad y del impacto potencial de la propuesta sobre la situación financiera de las autoridades locales y regionales». La Comisión respondió que la introducción de nuevos recursos reduciría la contribución de los Estados miembros sobre la base de la renta nacional bruta, y que el principio de compartir una base fiscal común entre la Unión Europea y los Estados miembros, por ejemplo, el Impuesto sobre el Valor Añadido, era una práctica bien asentada.

Además de sus contribuciones sobre la selección y análisis de las iniciativas prioritarias del programa de trabajo de subsidiariedad para el segundo semestre de 2018, también se consultó al Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad para facilitar el trabajo del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente». Se consultó a los expertos con respecto a la tarea a) del mandato del Grupo Operativo, en particular con respecto a la tabla de evaluación de subsidiariedad, y los resultados se incluyeron en la contribución de los miembros del Comité a la tercera reunión del Grupo Operativo de 15 de marzo de 2018.

El Grupo Director sobre la Subsidiariedad, que apoya el trabajo de la delegación del Comité en el Grupo Operativo, se reunió cinco veces en 2018, más que en los años anteriores. El 28 de mayo de 2018, el Comité organizó una Audiencia del Grupo Operativo para apoyar su trabajo. Esta Audiencia fue una oportunidad para que las partes interesadas expresasen directamente sus inquietudes y sugerencias al Grupo Operativo, y sirvió como fundamento para el informe final del Grupo Operativo.

La red de supervisión de la subsidiariedad⁴⁰ continuó siendo un instrumento importante para las actividades de supervisión de la subsidiariedad del Comité. La red cambió solo ligeramente en comparación con 2017, con un número de socios que aumentó de 155 a 156 para finales de 2018. La única incorporación en 2018 fue el municipio de Maia, en Portugal.

En 2018, el nivel de actividad de la plataforma de la red de supervisión de la subsidiariedad REGPEX⁴¹ continuó creciendo. La subred de la red de supervisión de la subsidiariedad abierta a los Parlamentos y Gobiernos de las regiones con poderes legislativos se está utilizando cada vez más, con 95 contribuciones realizadas en 2018. Este es un aumento muy significativo con respecto a años anteriores (66 contribuciones en 2017, 28 contribuciones en 2016), lo que podría reflejar la creciente relevancia política de la subsidiariedad y la proporcionalidad en el seno de la Unión Europea. Las propuestas que recibieron el mayor número de reacciones de los socios de REGPEX fueron las propuestas para una Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>, en abril de 2007 se creó la red de supervisión de la subsidiariedad para facilitar el intercambio de información entre las autoridades locales y regionales y a nivel de la Unión en relación con diversos documentos y propuestas legislativas y políticas de la Comisión. Sirve como un punto de acceso que permite a todos sus socios no solo obtener información, sino también expresar sus opiniones.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>, la subred de la red de supervisión de la subsidiariedad para las asambleas regionales con poderes legislativos sirve para apoyar la participación de sus socios en la fase temprana del procedimiento legislativo de la Unión Europea (el período del sistema de alerta temprana).

consumo humano⁴² y para una Decisión relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁴³, ambas con seis contribuciones.

2.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En 2018, el Tribunal de Justicia emitió una sentencia en relación con el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad por parte de los legisladores de la Unión. Confirmó que estos principios habían sido respetados. Se trataba del asunto *Swedish Match AB* de 22 de noviembre de 2018⁴⁴ (asunto C 151/17), en el que el Tribunal de Justicia confirmó la validez de la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados a la luz de dichos principios.

Sobre el principio de proporcionalidad, la decisión prejudicial confirmó que los legisladores de la Unión estaban facultados, sobre la base de estudios científicos, en el ejercicio de la amplia discrecionalidad a su disposición a este respecto y de conformidad con el principio de precaución, para concluir que la comercialización de productos de tabaco para uso oral podría crear riesgos para la salud pública. En lo que respecta a la procedencia de la prohibición de comercializar productos de tabaco para uso oral para lograr el objetivo de garantizar un alto nivel de protección de la salud pública, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva no superaba manifiestamente lo necesario para lograr el objetivo de garantizar un alto nivel de protección de la salud pública.

Al considerar el principio de subsidiariedad, el Tribunal de Justicia observó que la Directiva 2014/40 perseguía un doble objetivo, ya que pretendía facilitar el buen funcionamiento del mercado interior del tabaco, al tiempo que garantizaba un alto nivel de protección de la salud humana.

Dada la interdependencia de estos dos objetivos, los legisladores de la Unión podrían legítimamente considerar que tenían que establecer un conjunto de normas para la comercialización en el mercado de la Unión Europea de productos de tabaco para uso oral y que el doble objetivo podría lograrse mejor a nivel europeo. En particular, el Tribunal de Justicia consideró que, incluso si el segundo de esos objetivos pudiera lograrse mejor a nivel de los Estados miembros, el hecho es que perseguirlo a ese nivel podría afianzar situaciones en las que algunos Estados miembros permiten la comercialización de productos de tabaco para uso oral, mientras que otros Estados miembros lo prohíben. Esto sería completamente contrario al primer objetivo de la Directiva 2014/40/UE, es decir, mejorar el funcionamiento del mercado interior para el tabaco y los productos relacionados.

⁴² COM(2017) 753.

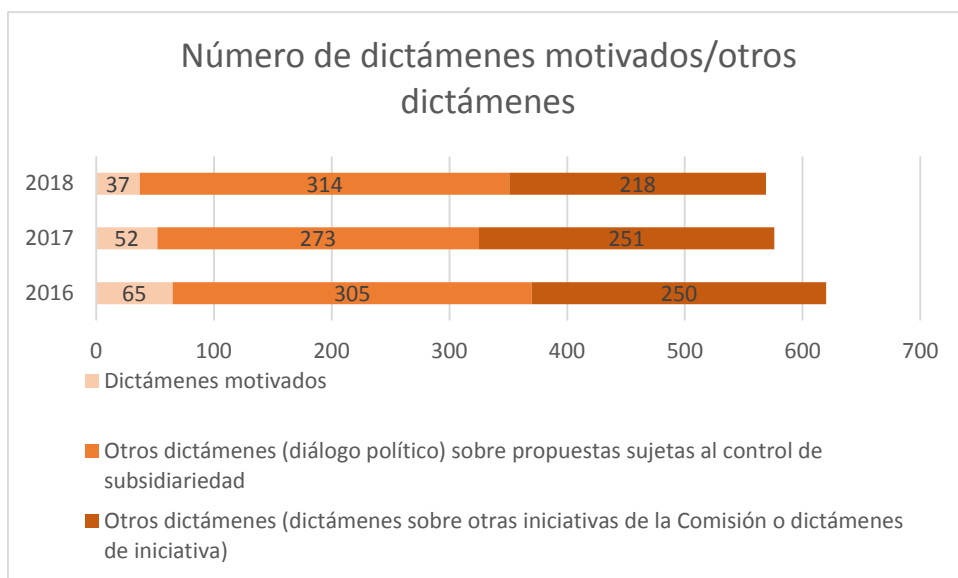
⁴³ COM(2017) 772.

⁴⁴ Sentencia de 22 de noviembre de 2018, C-151/17 [petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Queen's Bench Division (Tribunal Administrativo) - Reino Unido] - *Swedish Match AB/Secretario de Estado de Sanidad*, EU:C:2018:938.

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

3.1. Visión general

En 2018, la Comisión recibió 37 **dictámenes motivados** de los Parlamentos nacionales⁴⁵, una cifra significativamente inferior que en 2016 (65) y en 2017 (52). El número total de dictámenes recibidos en 2018 fue casi el mismo que en años anteriores (576 en 2017, 569 en 2018), lo que significa que la proporción de dictámenes motivados en comparación con el número total de dictámenes recibidos continuó disminuyendo, cayendo del 10,5 % en 2016 y el 9 % en 2017 al 6,5 % en 2018. La proporción de dictámenes motivados en comparación con el número total de dictámenes sobre las propuestas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de subsidiariedad también se redujo considerablemente, del 17,6 % (65/370) en 2016 y del 16 % (52/325) en 2017 al 10,5 % (37/351) en 2018.



Los 37 dictámenes motivados recibidos en 2018 se referían a 22 propuestas o paquetes diferentes (véase el anexo 1). Ninguno recibió más de cuatro dictámenes motivados (con entre cinco y siete votos). Esto contrasta con la situación en 2016, donde la propuesta de revisar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores recibió catorce dictámenes motivados y desencadenó el procedimiento de «tarjeta amarilla», y en 2017, donde la propuesta sobre el mercado interno de la electricidad generó once dictámenes motivados sin desencadenar este procedimiento. Las propuestas que dieron origen a la mayoría de los dictámenes motivados fueron las relativas a la revisión de la Directiva sobre el agua potable, a la fiscalidad de las actividades digitales en la

⁴⁵ Esta cifra se refiere al número total de dictámenes recibidos de las Cámaras de los Parlamentos en virtud del Protocolo n.º 2 de los Tratados. Un dictamen motivado relativo a más de una propuesta de la Comisión se contabiliza como un solo dictamen motivado con fines estadísticos, mientras que para determinar si se alcanza el umbral para una tarjeta amarilla o naranja para una propuesta de la Comisión, este dictamen motivado se contabiliza como un dictamen motivado para cada una de las propuestas a las que se refiere. Por el contrario, el Parlamento Europeo cuenta tantos dictámenes motivados como propuestas en cuestión.

Unión y a la racionalización de las medidas para promover la finalización de la red transeuropea de transporte. Cada una generó cuatro dictámenes motivados. La sección 3.2. los describe con más detalle.

Si bien los dictámenes motivados enviados por los Parlamentos nacionales cuestionan generalmente el valor añadido de la acción propuesta a nivel europeo en comparación con la acción a nivel nacional, regional o local, también vale la pena mencionar que, a la inversa, el dictamen motivado emitido por la *Assemblée nationale* francesa sobre planes estratégicos en el marco de la política agrícola común⁴⁶ se opuso a la delegación excesiva de poder a los Estados miembros y consideró que la política se aplicaría más efectivamente a nivel de la Unión.

El descenso del número total de dictámenes motivados emitidos en 2018 coincidió con un descenso similar del número de dictámenes motivados emitidos por Cámara. Catorce de las cuarenta y una Cámaras emitieron dictámenes motivados en 2018 (frente a veintiséis en 2016 y diecinueve en 2017). La Cámara que emitió de largo el mayor número de dictámenes motivados fue el *Riksdag* sueco. Ella sola emitió doce dictámenes motivados, más de un tercio del total. Otras Cámaras que emitieron dictámenes motivados en 2018, por orden alfabético de Estados miembros, fueron: el *Poslanecká sněmovna* checo (4), el *Senát* checo (1), el *Folketing* danés (2), el *Dáil* y el *Seanad Éireann* irlandeses (4)⁴⁷, el *Bundestag* alemán (2), el *Sénat* francés (2), la *Assemblée nationale* francesa (1), el *Senato della Repubblica* italiano (1), la *Kamra tad-Deputati* maltesa (1), la *Tweede Kamer* neerlandesa (1), el *Bundesrat* austríaco (3) y la *House of Commons* (2) y la *House of Lords* británicas (1).

3.2. Casos clave

Esta sección presenta las tres propuestas o paquetes individuales que recibieron el mayor número de dictámenes motivados en 2018 (cuatro cada una).

- *Propuesta relativa a la revisión de la Directiva sobre el agua potable*

El 1 de febrero de 2018, la Comisión propuso refundir la Directiva sobre la calidad del agua destinada al consumo humano⁴⁸. Esta propuesta dio lugar a cuatro dictámenes motivados⁴⁹.

El *Bundesrat* austríaco cuestionó el beneficio de las disposiciones sugeridas sobre evaluación de riesgos e información al público y la compatibilidad de las disposiciones sobre el acceso a la justicia con el sistema jurídico austríaco. El *Dáil* y el *Seanad Éireann* irlandeses consideraron que la propuesta limitaba innecesariamente el alcance para la toma de decisiones nacional y no tenía en cuenta los acuerdos existentes a nivel nacional y las consideraciones locales y regionales. La *House of Commons* británica argumentó que la propuesta no explicaba el mayor beneficio de actuar a nivel europeo y otorgaba a los Estados miembros poco margen discrecional

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ El *Dáil* y el *Seanad Éireann* presentaron cuatro dictámenes motivados conjuntos.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ Del *Bundesrat* austríaco, el *Poslanecká sněmovna* checo, el *Dáil* y el *Seanad Éireann* irlandeses y la *House of Commons* británica. La Comisión también recibió cuatro dictámenes en el contexto del diálogo político, a saber, del *Senát* checo, el *Bundesrat* alemán, la *Assembleia da República* portuguesa y el *Senat* rumano. Todos apoyaron las toma de medidas a nivel de la Unión, pero tres de ellas (la excepción fue la *Assembleia da República* portuguesa) también plantearon algunas inquietudes relativas a la proporcionalidad. Las contribuciones enviadas por los Parlamentos regionales (véase la sección 2.4. arriba) fueron generalmente críticas con la propuesta.

para aplicar las nuevas disposiciones, en particular sobre el requisito de proporcionar acceso al agua potable en espacios públicos. El *Poslanecká sněmovna* checo consideró que la calidad del agua y los asuntos relacionados con el libre acceso al agua en los espacios públicos podían alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros a nivel central, regional y local.

En sus respuestas a las preocupaciones sobre la subsidiariedad expresadas por los Parlamentos nacionales, la Comisión hizo hincapié en que al proponer la revisión de la Directiva sobre el agua potable estaba respondiendo a la primera iniciativa ciudadana europea exitosa, «Right2Water», y a una resolución del Parlamento Europeo que instaba a la Comisión a que presentara propuestas legislativas coherentes con el objetivo principal de esa iniciativa ciudadana europea⁵⁰. También estaba dando seguimiento a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Además, la evaluación de la Directiva sobre el agua potable⁵¹ confirmó el valor de la legislación sobre agua potable a nivel europeo. Por tanto, la Comisión sostuvo que el objetivo de la propuesta de proteger la salud humana al garantizar agua potable de alta calidad para los ciudadanos de toda Europa podría lograrse mejor a nivel europeo. La Comisión también recordó que la propuesta dejaba a los Estados miembros un amplio margen de discrecionalidad a la hora de transponer la Directiva a la legislación nacional y aplicarla.

- *Propuesta de Directivas sobre la fiscalidad de las actividades digitales en la Unión*

El 21 de marzo de 2018, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva que establecía normas relativas al impuesto sobre sociedades de una presencia digital significativa⁵² y una propuesta de Directiva sobre el sistema común del impuesto de los servicios digitales sobre los ingresos resultantes de la prestación de ciertos servicios digitales⁵³. Estas Directivas formaban parte de un paquete sobre la fiscalidad de la economía digital e iban destinadas a abordar los problemas planteados por el marco actual del impuesto sobre sociedades que no está a la par con las nuevas funcionalidades del sector digital. Estas dos propuestas activaron cuatro dictámenes motivados⁵⁴. Las cuatro Cámaras que emitieron los dictámenes motivados argumentaron que la fiscalidad era principalmente un asunto de los Estados miembros y que el objetivo de las propuestas podría lograrse mejor a través de soluciones nacionales coordinadas a nivel internacional, en particular bajo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En sus respuestas, la Comisión destacó que la fiscalidad de las actividades digitales tenía una dimensión internacional porque estaba arraigada en el marco fiscal internacional y se refería a los casos de actividades digitales transfronterizas. Las acciones nacionales en este ámbito que no estuvieran coordinadas crearían complejidad, conducirían a distorsiones en el mercado único y aumentarían el riesgo de doble imposición. Ante esta situación, una solución europea aportaría valor añadido en comparación con diferentes políticas nacionales, ya que reduciría la carga de

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea «Right2Water», 2014/2239(INI); DO C 316 de 22.9.2017, p. 99.

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

⁵⁴ Del *Folketing* danés, el *Dáil* y el *Seanad Éireann* irlandeses, la *Kamra tad-Deputati* maltesa y la *Tweede Kamer* neerlandesa. La Comisión también recibió cinco dictámenes en el contexto del diálogo político, a saber, de la *Chambre des représentants* belga, el *Senát* checo, las *Cortes Generales* españolas (dos dictámenes) y la *Assembleia da República* portuguesa. Estos dictámenes, aunque en general apoyaban la iniciativa, hacían hincapié en la necesidad de una buena articulación entre la acción a nivel de la Unión y las negociaciones internacionales.

cumplimiento para las empresas sujetas a las nuevas reglas y enviaría una señal firme a la comunidad internacional de que la Unión Europea está comprometida a garantizar una fiscalidad justa de la economía digital. La Comisión ha estado trabajando en estrecha colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con el fin de apoyar el desarrollo de una solución internacional, pero esto llevaría tiempo y la propuesta del impuesto sobre sociedades de una presencia digital significativa estimularía el debate internacional.

- *Propuesta de Reglamento sobre la racionalización de las medidas para promover la finalización de la red transeuropea de transporte*

El 27 de mayo de 2018, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento sobre la racionalización de las medidas para promover la finalización de la red transeuropea de transporte⁵⁵. Esta propuesta estaba destinada a apoyar la implementación eficaz y oportuna de la red principal de transportes transeuropea y requiere que cada Estado miembro designe una única autoridad competente para la concesión de permisos. Dio lugar a cuatro dictámenes motivados⁵⁶.

El *Riksdag* sueco apoyó los objetivos de la propuesta, pero criticó el alcance propuesto del proyecto de Reglamento, que incluiría todos los componentes de infraestructura de la red principal de transportes transeuropea, consistentes en redes de transporte nacionales sujetas a procedimientos nacionales de planificación y concesión de permisos. En opinión del *Riksdag*, no es necesario controlar a fondo los procedimientos nacionales de planificación y concesión de permisos, ni el funcionamiento de las instituciones nacionales, incluido el autogobierno local y regional. El *Bundestag* alemán también apoyó los objetivos de la propuesta, pero consideró que los Estados miembros podrían alcanzar estos objetivos de manera igualmente eficaz a nivel central, regional o local, sin que cada Estado miembro tenga que designar una única autoridad competente. También criticó la elección de un reglamento, considerando que una directiva habría permitido que pudieran tenerse más en cuenta las especificidades nacionales. El *Senát* checo consideró que el procedimiento integrado único propuesto no tenía en cuenta la complejidad de las situaciones que se habían presentado y que la situación actual podría mejorarse mediante el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. El *Oireachtas* irlandés consideró que la propuesta limitaba innecesariamente la toma de decisiones nacional y no tenía en cuenta las especificidades locales y regionales.

En sus respuestas, la Comisión explicó que la propuesta se dirige a la red principal de transportes transeuropea, cuya importancia transfronteriza y europea es clara, y que solo completando la totalidad de esa red será posible que la Unión Europea pueda disfrutar de todos sus beneficios. Si bien se mostró de acuerdo con que la autoridad competente única debería designarse de conformidad con los marcos legales y las disposiciones administrativas nacionales, la Comisión subrayó que una autoridad competente única haría que los procedimientos fueran menos complejos, más eficientes y más transparentes. La Comisión también hizo hincapié en que, en algunos Estados miembros, estos procedimientos de concesión de permisos ya están integrados y centralizados, y un órgano competente actúa como líder de todo el proceso. Esto explica por qué

⁵⁵ COM(2018) 277.

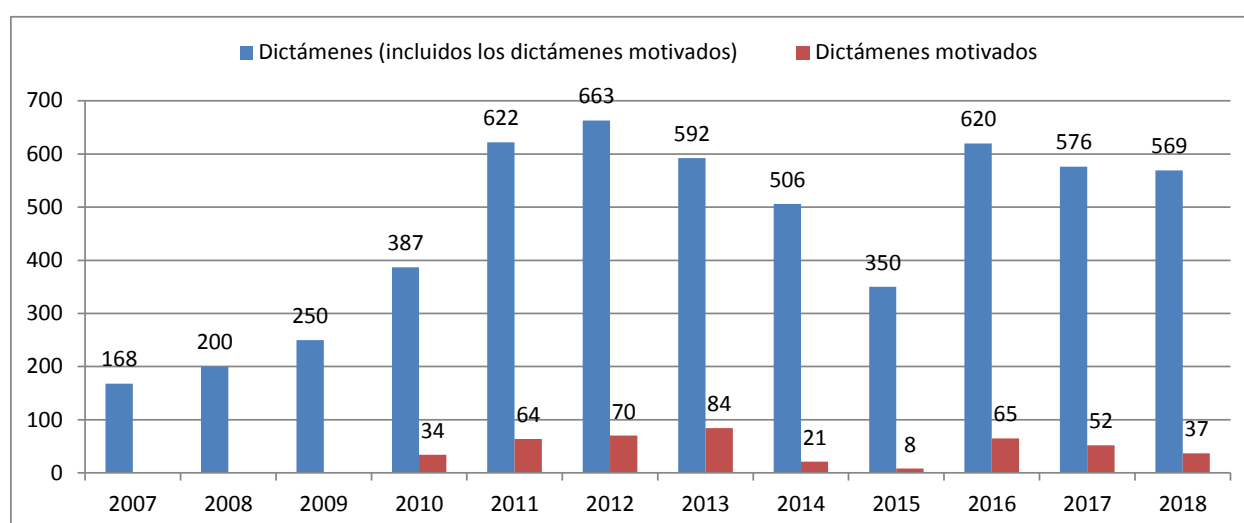
⁵⁶ Del *Senát* checo, el *Bundestag* alemán, el Dáil y el Seanad Éireann irlandeses y el *Riksdag* sueco. La Comisión también recibió tres dictámenes en el contexto del diálogo político, a saber, del *Bundesrat* alemán, la *Assemblée nationale* francesa y la *Assembleia da República* portuguesa, que también plantearon algunas inquietudes sobre la proporcionalidad de las acciones propuestas.

eligió un reglamento en lugar de una directiva, para no obligar a trasponer una directiva en leyes nacionales en los casos en que la organización nacional ya cumple con dichos requisitos.

4. DIÁLOGO POLÍTICO CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Observaciones generales sobre los dictámenes escritos

En 2018, los Parlamentos nacionales dirigieron 569 dictámenes (incluidos los 37 dictámenes motivados anteriormente mencionados) a la Comisión. El número es bastante parecido al de 2017, cuando los Parlamentos nacionales emitieron 576 dictámenes. De los 569 dictámenes, 351 (62 %) se referían a propuestas de la Comisión sujetas al mecanismo de control de la subsidiariedad. Los 218 dictámenes (38 %) restantes se referían a iniciativas no legislativas, como comunicaciones, o eran dictámenes de iniciativa propia. Esta proporción relativamente alta muestra el interés de los Parlamentos nacionales en proporcionar información política valiosa a la Comisión tan pronto como sea posible en el proceso de toma de decisiones.



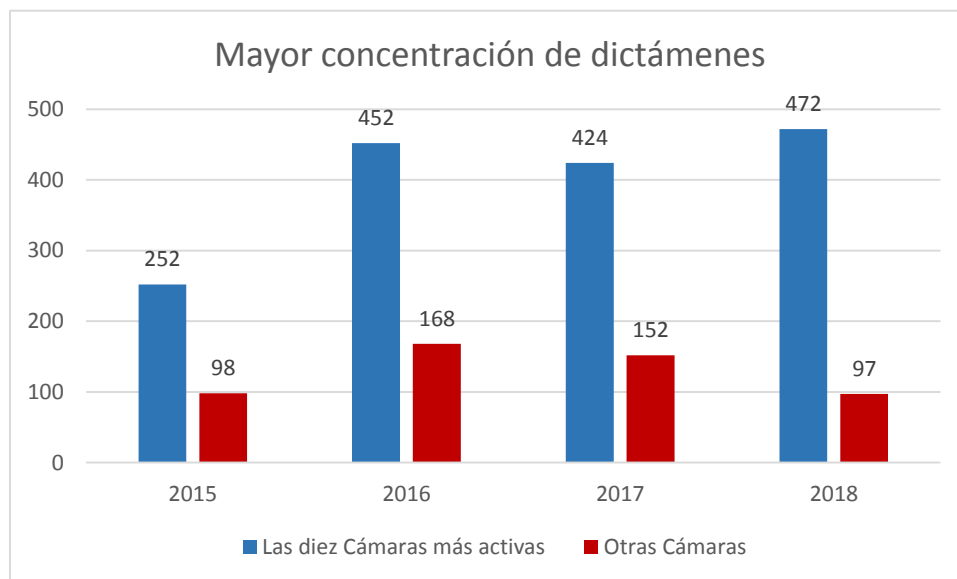
Participación y alcance

Incluso más que en años anteriores, el número de dictámenes enviados a la Comisión fue significativamente diferente para cada Parlamento nacional. Las diez Cámaras más activas emitieron 472 dictámenes, es decir, el 83 % del total (en 2017: 74 %, en 2016: 73 %, en 2015: 72 %), mientras que diez Cámaras⁵⁷ (cuatro en 2017) no emitieron ningún dictamen.

La Cámara que presentó el mayor número de dictámenes en 2018 fue la *Assembleia da República* portuguesa. Sus 99 dictámenes representaron más del 17 % del total de dictámenes recibidos. Los otros nueve Parlamentos o Cámaras nacionales que enviaron el mayor número de dictámenes en 2017 fueron el *Senát* checo (81 dictámenes), las *Cortes Generales* españolas (53 dictámenes), el *Bundesrat* alemán (52 dictámenes), la *Camera Deputaților* rumana (48 dictámenes), el *Senat* rumano (45 dictámenes), el *Poslanecká sněmovna* checo (37 dictámenes), el *Sénat* francés (24 dictámenes), el *Senato della Repubblica* italiano (18 dictámenes) y el

⁵⁷ El Nationalrat austríaco, el Narodno Sabranie búlgaro, el Vouli ton Antiprosopon chipriota, el Riigikogu estonio, el Eduskunta finlandés, el Vouli ton Ellinon griego, el Saeima letón, la Chambre des Députés de Luxemburgo, el Državni svet y el Državni zbor eslovenos.

Riksdag sueco (15 dictámenes). El anexo 2 muestra el número de dictámenes enviados por cada Cámara.



Principales temas de los dictámenes en el diálogo político

Incluso más que en años anteriores, en 2018 los dictámenes de los Parlamentos nacionales se dividieron en un amplio abanico de temas. Ninguna iniciativa de la Comisión atrajo la atención generalizada de los Parlamentos nacionales como el Paquete de Energías Limpias en 2017 (62 dictámenes). Los seis paquetes siguientes, que atrajeron entre once y quince dictámenes cada uno⁵⁸, suscitaron la mayor atención de los Parlamentos nacionales:

1. Culminación de la Unión Económica y Monetaria - 15 dictámenes
2. Desarrollo regional y política de cohesión después de 2020 - 13 dictámenes
3. Un nuevo marco para los consumidores - 11 dictámenes
4. Política agrícola común después de 2020 - 11 dictámenes
5. Autoridad Laboral Europea y acceso a la protección social - 11 dictámenes
6. El futuro del aprendizaje - 11 dictámenes

- *Marco financiero plurianual 2021-2027 - aspectos horizontales*

Las propuestas para el marco financiero plurianual 2021-2027, para un sistema de recursos propios de la Unión Europea y para la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, aprobadas por la Comisión el 2 de mayo de 2018⁵⁹, activaron directamente ocho dictámenes de seis Cámaras⁶⁰, incluido un dictamen motivado⁶¹. Estas propuestas se complementaron, a finales de mayo y en junio, con una serie de propuestas o paquetes sectoriales para programas de apoyo y aplicación

⁵⁸ Ningún documento individual de la Comisión atrajo más de diez dictámenes. El anexo 3 enumera aquellos documentos que provocaron más de siete dictámenes.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 y 328 de 2 de mayo de 2018.

⁶⁰ El Poslanecká Sněmovna checo, el Senát checo (tres dictámenes), el Bundesrat alemán, la Assembleia da República portuguesa, la Camera Deputaților rumana, el Riksdag sueco.

⁶¹ Del *Riksdag* sueco en relación con los documentos COM(2018) 325 y 327 (recursos propios).

de políticas europeas⁶², entre los cuales los que versan sobre desarrollo regional y cohesión (13 dictámenes) y sobre agricultura (11 dictámenes) fueron los que atrajeron la mayor atención de los Parlamentos nacionales (véase más abajo).

Los ocho dictámenes directamente relacionados con el paquete de 2 de mayo apoyaron en general determinadas partes de las propuestas, como la simplificación de la estructura presupuestaria y una mayor flexibilidad en la gestión de los fondos europeos. Sin embargo, algunos de ellos también expresaron reservas sobre la reducción de la financiación de las políticas «tradicionales», como la agricultura y la cohesión, o sobre el nuevo sistema de recursos propios propuesto, y específicamente sobre el recurso propio vinculado a la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades.

En sus respuestas, la Comisión explicó que, si bien sus propuestas se centraban en las nuevas prioridades acordadas por los dirigentes y en áreas donde el presupuesto de la Unión Europea ofrece el mayor valor añadido, las reducciones moderadas propuestas para la política agrícola y el gasto de la política de cohesión no deberían dañar el cumplimiento de los objetivos de estas políticas. También hizo hincapié en que la canasta de nuevos recursos propios estaría más directamente vinculada a las políticas de la Unión Europea que en el caso de la mayoría de las fuentes de ingresos actuales, y en que la introducción de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades mitigaría las distorsiones al crear un entorno tributario más justo y coherente para las empresas, evitaría una carrera a la baja en términos de tributación para las empresas entre los Estados miembros y aportaría una fuerte contribución a la lucha contra la elusión fiscal y la erosión de la base imponible.

- Desarrollo regional y política de cohesión después de 2020⁶³

La Comisión adoptó un paquete de propuestas el 31 de mayo de 2018, diseñado para abordar las desigualdades entre las diferentes regiones de Europa en términos de su cohesión económica, social y territorial. Las nuevas propuestas de la política de cohesión tienen como objetivo abordar las principales prioridades de la Unión Europea, como la lucha contra el desempleo y la orientación del desarrollo económico y social hacia un fomento de la competitividad y la convergencia. También pretenden hacer que la financiación de la política de cohesión sea más eficaz para las inversiones y los proyectos en las regiones transfronterizas, impulsando así el crecimiento de estas regiones.

En 2018, siete Cámaras⁶⁴ presentaron trece dictámenes, incluido un dictamen motivado⁶⁵. En general, apoyaron los objetivos del paquete y acogieron con satisfacción la simplificación de los

⁶² Desarrollo regional y cohesión (29 de mayo); fondos sociales y de adaptación a la globalización, Erasmus, Europa Creativa, Justicia, Derechos y Valores, y programa antifraude (30 de mayo); Función Europea de Estabilización de las Inversiones, Programa de Apoyo a las Reformas y lucha contra la falsificación (31 de mayo); política agrícola común, Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (1 de junio); Invest EU, Mecanismo «Conectar Europa», Europa Digital y programas espaciales (6 de junio); Programa de Investigación e Innovación (Horizonte Europa, ITER y Euratom) y Mercado Único (7 de junio); Impuestos y aduanas (8 de junio); Cuerpo Europeo de Solidaridad (11 de junio); Fondo de Asilo y Migración, equipos de control aduanero y gestión de fronteras y visados (12 de junio); Fondo Europeo de Defensa, Fondo de Seguridad Interior, Seguridad Nuclear y ayuda a la clausura nuclear (13 de junio); Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, ayuda preadhesión y países y territorios de ultramar (14 de junio).

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 y 375 de 29 de mayo de 2018.

procedimientos (algunos desearon una mayor simplificación), así como la división de las regiones en tres categorías según su desarrollo, pero rechazaron las reducciones propuestas para el gasto de la política de cohesión y, en particular, para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg). Varias Cámaras expresaron su preocupación por la alta concentración temática en ciertos objetivos estratégicos o pidieron más flexibilidad para los Estados miembros. Algunos tenían dudas sobre el mecanismo para resolver las barreras legales o sobre el retorno al plazo de dos años para el levantamiento de las partidas («N+2»).

En sus respuestas, la Comisión hizo hincapié en que era necesario realizar ajustes en el presupuesto de la política de cohesión, así como en la asignación para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) debido a diversas cuestiones, como el Brexit y la necesidad de prestar ayuda a las nuevas prioridades. Sin embargo, la política de cohesión propuesta seguiría siendo la política más importante de la Unión en términos de volumen financiero y continuaría cubriendo todas las regiones.

La Comisión señaló que, a través de la concentración temática, los recursos de la política de cohesión no se extenderían demasiado y que los requisitos de mayor concentración para ciertos objetivos políticos irían de la mano con una mayor flexibilidad otorgada a los Estados miembros. Esto incluye la posibilidad de definir los requisitos a nivel nacional, teniendo en cuenta las necesidades y el potencial de sus regiones. Hizo hincapié en que el retorno progresivo a la regla «N+2», junto con más de 80 simplificaciones propuestas, que incluyen requisitos de informes y programación más ligeros y más estratégicos, así como niveles de prefinanciación más bajos, contribuirían a acelerar la ejecución del programa Interreg.

La Comisión también explicó que el objetivo del mecanismo propuesto para resolver los obstáculos legales era ayudar a los Estados miembros que no cuentan con tales mecanismos a resolver los obstáculos legales y permitir que los actores de las regiones fronterizas desarrollen proyectos conjuntos, y que el mecanismo no interfería con las competencias legislativas nacionales ni imponía nuevas obligaciones a los Estados miembros con mecanismos comparablemente eficaces.

- *Política agrícola común después de 2020*⁶⁶

El 1 de junio de 2018, la Comisión presentó un paquete de tres propuestas legislativas sobre la política agrícola común después de 2020. Su objetivo era hacer que esta política respondiera mejor a los retos presentes y futuros, como el cambio climático o el relevo generacional, sin dejar de apoyar a los agricultores europeos para conseguir un sector agrícola sostenible y competitivo. Para simplificar y modernizar la política agrícola común, la Comisión también propuso, a partir de planes estratégicos, dar a los Estados miembros más flexibilidad para establecer los detalles de las intervenciones.

Diez Cámaras⁶⁷ presentaron once dictámenes sobre este paquete, incluido un dictamen motivado⁶⁸. La mayoría de las Cámaras acogieron con satisfacción el hecho de que la estructura

⁶⁴ El *Senát* checo (dos dictámenes), el *Bundesrat* alemán (tres dictámenes), las Cortes Generales españolas, el *Senato della Repubblica* italiano, la *Assembleia da República* portuguesa (cuatro dictámenes), el *Senat* rumano, el *Riksdag* sueco.

⁶⁵ Del *Riksdag* sueco en relación con el documento COM(2018) 373.

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 y 394 de 1 de junio de 2018.

actual de la política agrícola común, que se divide en dos líneas, así como los objetivos propuestos, se hayan mantenido para el próximo período de programación. Sin embargo, también subrayaron la necesidad de recursos financieros suficientes para esta política. Algunas Cámaras no estaban de acuerdo con la reducción de la financiación de la política de desarrollo rural o con la obligatoriedad de la fijación de límites y de la reducción progresiva de los pagos directos. Creen que los Estados miembros deberían tener la posibilidad de decidir, a partir de sus especificidades, si introducen o no estos instrumentos. Además, una Cámara se opuso a una delegación excesiva en los Estados miembros de competencias que se ejercerían mejor a nivel europeo⁶⁹.

En sus respuestas, la Comisión, refiriéndose a la retirada del Reino Unido de la Unión Europea y a la necesidad de abordar las prioridades políticas existentes y venideras, explicó que, en este desafiante contexto presupuestario, su propuesta de destinar 365 000 millones EUR a la política agrícola común en 2021-2027 era una fuerte señal de apoyo continuo para el futuro de la agricultura de la Unión Europea y las zonas rurales. Subrayó que solo habría una reducción moderada de los pagos directos, y que se proponía reequilibrar las responsabilidades entre la Unión Europea y los Estados miembros para el desarrollo rural, incluida la posibilidad de aumentar las contribuciones nacionales a fin de mantener un nivel adecuado de apoyo a las zonas rurales.

La Comisión también explicó que dar más flexibilidad a los Estados miembros para establecer los detalles de las intervenciones de acuerdo con sus necesidades les ofrecería un mayor potencial para una mejor personalización y simplificación. Destacó que sus propuestas apuntaban a mantener la política agrícola común adecuada para su propósito, basada en una modernización y racionalización del marco político, en una distribución más justa y más específica de los pagos directos, y en una mayor ambición climática y medioambiental, así como en acciones en pro del crecimiento y el empleo en las zonas rurales, al tiempo que contribuye a otras políticas y a los compromisos internacionales de la Unión Europea (por ejemplo, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas).

- *Culminación de la Unión Económica y Monetaria*⁷⁰

El 6 de diciembre de 2017, la Comisión publicó una hoja de ruta para profundizar en la Unión Económica y Monetaria de Europa, con el objetivo de mejorar la unidad, la eficiencia y la rendición de cuentas democrática de la Unión Económica y Monetaria de Europa para el año 2025.

Comprendía cuatro iniciativas principales:

- 1) una propuesta para crear un Fondo Monetario Europeo, integrado en el marco jurídico de la Unión y basado en la estructura consolidada del Mecanismo Europeo de Estabilidad;

⁶⁷ El Senát checo, el Bundesrat alemán, las Cortes Generales españolas, la Assemblée nationale francesa, el Hrvatski Sabor croata, el Dáil y el Seanad Éireann irlandeses, la Camera dei Deputati italiana, el Sejm polaco, la Assembleia da República portuguesa (dos dictámenes), el Senat rumano.

⁶⁸ De la Assemblée nationale francesa en relación con el documento COM(2018) 392.

⁶⁹ Sobre este dictamen motivado de la Assemblée nationale francesa, véase también la sección 3.1..

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 y 827 de 6 de diciembre de 2017.

- 2) una propuesta para integrar el contenido del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en el marco jurídico de la Unión, teniendo en cuenta la flexibilidad adecuada incorporada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- 3) una Comunicación sobre los nuevos instrumentos presupuestarios para la estabilidad de la zona del euro en el marco de la UE; y
- 4) una Comunicación en la que se exponen las posibles funciones de un ministro de Economía y Finanzas que pueda desempeñar el cargo de vicepresidente de la Comisión y de presidente del Eurogrupo, tal como disponen los Tratados vigentes.

En 2018, siete Cámaras⁷¹ presentaron quince dictámenes sobre el paquete. La mayoría de los Parlamentos nacionales estaban de acuerdo con que la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria era un interés estratégico de la UE y apoyaron el paquete en líneas generales, pero consideraron que debían aclararse algunas de las propuestas. La mayoría de las Cámaras apoyaron la creación del cargo de un ministro europeo de Economía y Finanzas, con algunas inquietudes sobre la necesidad de un posible cambio de los Tratados de la Unión Europea para que esto suceda. A algunos les preocupaba que la profundización de la Unión Económica y Monetaria llevara a la transferencia de competencias del nivel nacional a la Unión Europea, particularmente en el área fiscal y en la supervisión del sector bancario.

En sus respuestas, la Comisión reconoció que aún debían desarrollarse varias propuestas del paquete. En particular, se detallaron varias propuestas mencionadas en la Comunicación de la Comisión «Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona del euro estable en el marco de la Unión», junto con las propuestas de la Comisión sobre el próximo marco financiero plurianual. La Comisión acogió con satisfacción la opinión de los Parlamentos nacionales de que la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria es un interés estratégico de la Unión Europea.

La Comisión también tomó nota del escepticismo de algunos Parlamentos nacionales sobre la idea de un ministro europeo de Economía y Finanzas. Sin embargo, la Comisión consideró que la creación de este cargo ayudaría a aumentar la eficacia y la rendición de cuentas democrática de la gobernanza económica en la zona del euro y en la Unión Europea en su conjunto.

- *Un nuevo pacto para los consumidores*⁷²

De conformidad con los objetivos del «Nuevo pacto para los consumidores» anunciado por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017, la Comisión adoptó una Comunicación y dos propuestas de Directiva, el 11 de abril de 2018, con el objetivo de mejorar el cumplimiento de la legislación de la Unión Europea en materia de protección de los consumidores, modernizándola a la luz de la evolución de los mercados y aliviando las cargas sobre las empresas cuando sea necesario. Con respecto al cumplimiento, estas propuestas mejoran el procedimiento de cesación ya existente que permite a entidades competentes debidamente designadas proteger los intereses colectivos de los consumidores y complementarlos con un mecanismo de recurso colectivo. Las propuestas también armonizan aún más las normas sobre sanciones por incumplimiento de las normas de protección de los

⁷¹ El *Poslanecká sněmovna* checo, el *Senát* checo (cuatro dictámenes), el *Bundesrat* alemán (dos dictámenes), las *Cortes Generales* españolas, la *Camera dei Deputati* italiana (cinco dictámenes), el *Senato della Repubblica* italiano, el *Senat* rumano.

⁷² COM(2018) 183, 184 y 185.

consumidores, en particular en el caso de infracciones transfronterizas generalizadas, y establecen el derecho a reparaciones para las víctimas de prácticas comerciales desleales. En cuanto a la modernización de la normativa de protección de los consumidores de la Unión Europea, las propuestas fortalecen la transparencia en las transacciones en línea y extienden la protección de los consumidores cuando usan servicios «gratuitos».

Ocho Cámaras⁷³ presentaron once dictámenes, incluidos tres dictámenes motivados⁷⁴.

Mientras que la mayoría de las Cámaras apoyaron los esfuerzos de la Comisión para modernizar la legislación en materia de consumidores, varias Cámaras expresaron reservas sobre las normas propuestas para el endurecimiento de las sanciones, en particular en lo que respecta a la asignación de los ingresos procedentes de multas, y el derecho a reparaciones para las víctimas de prácticas comerciales desleales. Algunas Cámaras también criticaron los cambios propuestos en lo relativo al derecho de retirada, la doble calidad de los productos, la venta a domicilio no solicitada y las excursiones comerciales. Con respecto a las acciones representativas, varias Cámaras sugirieron aclarar ciertas definiciones (como los intereses colectivos de los consumidores) y los criterios para la designación de entidades cualificadas, así como las reglas sobre cómo los consumidores expresan la voluntad de ser representados por una entidad cualificada en el contexto de una acción representativa.

En sus respuestas, la Comisión explicó que la armonización de los niveles máximos de multa era necesaria para que las autoridades de los Estados miembros pudieran realizar una acción coordinada en el marco de la Red de Cooperación para la Protección del Consumidor, a la vez que garantizaba el efecto disuasorio de esas sanciones. Añadió que las reglas propuestas no requieren que se asigne ninguna parte específica de los fondos para la protección del consumidor ni el propósito preciso de la asignación. También aclaró que su propuesta era neutral en cuanto a cómo garantizar que el consumidor esté cubierto por una acción representativa (de participación facultativa) cuando sea necesario, y por lo tanto dejaba la elección del enfoque sobre este tema a los Estados miembros.

- *Autoridad Laboral Europea y acceso a la protección social*⁷⁵

El 13 de marzo de 2018, la Comisión adoptó el paquete de Equidad Social. Consiste en una propuesta de Reglamento que establece una Autoridad Laboral Europea, y una propuesta de recomendación del Consejo para mejorar el acceso a la protección social de los trabajadores y los trabajadores autónomos, a fin de cumplir con el pilar europeo de derechos sociales y apoyar unos mercados laborales justos y que funcionen bien.

En 2018, nueve Cámaras⁷⁶ presentaron once dictámenes, incluido un dictamen motivado⁷⁷. La mayoría de los dictámenes se refieren a la propuesta sobre la Autoridad Laboral Europea.

⁷³ El *Bundesrat* austríaco (dos dictámenes), el *Poslanecká sněmovna* checo, el *Senát* checo (dos dictámenes), el *Bundesrat* alemán (dos dictámenes), el *Senato della Repubblica* italiano, la *Assembleia da República* portuguesa, la *Camera Deputaţilor* rumana, el *Riksdag* sueco.

⁷⁴ Del *Bundesrat* austríaco [dos dictámenes motivados, uno sobre el documento COM(2018) 184 y el otro sobre el documento COM(2018) 185, y el *Riksdag* sueco] [un dictamen sobre los documentos COM(2018) 184 y COM(2018) 185].

⁷⁵ COM(2018) 131 y 132 de 13 de marzo de 2018.

Varias Cámaras cuestionaron el valor añadido de la Autoridad propuesta y la distribución de competencias con las autoridades nacionales y las agencias europeas, haciendo hincapié en la importancia de respetar los diversos modelos de mercados laborales nacionales y las competencias de los Estados miembros en el ámbito social y laboral. Algunas Cámaras expresaron reservas sobre la recopilación de datos estadísticos y las inspecciones conjuntas o solicitaron aclaraciones sobre cómo se resolverían las controversias entre la Autoridad propuesta y los Estados miembros. También se expresó preocupación por el hecho de que la propuesta de protección social, junto con otras medidas, podría ejercer presión para cambiar los sistemas de protección social de los Estados miembros.

En sus respuestas, la Comisión hizo hincapié en que las medidas propuestas tenían como objetivo ayudar a los Estados miembros a responder a los desafíos del aumento de la movilidad en toda Europa. También aclaró que las tareas de la Autoridad propuesta consistían en apoyar a las autoridades nacionales en las actividades operativas relacionadas con la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la seguridad social, y no asumir o duplicar sus tareas. La Autoridad propuesta establecería un Consejo de Mediación para gestionar las controversias entre los Estados miembros sobre todos los aspectos de la movilidad laboral. Sin embargo, el Tribunal de Justicia seguiría siendo la única institución competente para interpretar el Derecho de la Unión.

La Comisión explicó que las inspecciones conjuntas no serían obligatorias y se llevarían a cabo de conformidad con la legislación nacional de los Estados miembros afectados. También aseguró a los Parlamentos nacionales que, en términos de recopilación de datos e intercambio de información, la Autoridad propuesta seguiría los principios del marco de interoperabilidad pertinente.

En cuanto a la propuesta de protección social, la Comisión señaló que la recomendación propuesta brindaría la flexibilidad necesaria para abordar los problemas de acceso a la protección social, al tiempo que reconocía plenamente la diversidad de marcos institucionales en los Estados miembros.

- *El futuro del aprendizaje*⁷⁸

El 17 de enero de 2018, la Comisión adoptó tres iniciativas para mejorar las competencias clave y las habilidades digitales de los europeos, así como para promover valores comunes y sensibilizar a los estudiantes sobre cómo funciona la Unión Europea. El objetivo de las propuestas es promover el desarrollo de competencias clave (por ejemplo, alfabetización, lenguas o habilidades cívicas y digitales) en los sistemas educativos para personas de todas las edades, hacer un mejor uso de las tecnologías digitales para la enseñanza y el aprendizaje, desarrollar las habilidades digitales necesarias para vivir y trabajar en una era de rápidos cambios digitales, y ayudar a los Estados miembros a promover valores comunes y construir sistemas de educación y formación inclusivos y de alta calidad a todos los niveles educativos.

⁷⁶ El *Senát* checo (dos dictámenes), las *Cortes Generales* españolas, el *Senato della Repubblica* italiano, el *Sejm* polaco, el *Senat* polaco, la *Assembleia da República* portuguesa (dos dictámenes), la *Camera Deputaţilor* rumana, el *Senat* rumano, el *Riksdag* sueco.

⁷⁷ Del *Riksdag* sueco en relación con el documento COM(2018) 131.

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 y 24 de 17 de enero de 2018.

En 2018, cinco Cámaras⁷⁹ presentaron once dictámenes sobre el paquete educativo. Estos dictámenes apoyaron en general las propuestas de la Comisión y las acogieron con satisfacción.

Algunas Cámaras recordaron a la Comisión que las competencias en educación corresponden exclusivamente a los Estados miembros e insistieron en que el papel de la Unión no debería ir más allá de las recomendaciones legalmente no vinculantes, y solicitaron un examen cuidadoso del valor añadido europeo y la carga administrativa que pueden generar las propuestas. Otras Cámaras pidieron un vínculo más fuerte entre la educación y el sector empresarial y obtener más aclaraciones sobre la certificación de habilidades digitales.

En sus respuestas, la Comisión aseguró a los Parlamentos nacionales que las propuestas se redactaron teniendo en cuenta la subsidiariedad y con pleno respeto de las competencias de los Estados miembros en política educativa. Explicó que los futuros materiales para respaldar el desarrollo de competencias clave se desarrollarían en estrecha colaboración con los Estados miembros, como herramientas voluntarias que den apoyo al aprendizaje mutuo, y que la Comisión no emitiría calificaciones por sí misma ni validaría las competencias en virtud del Plan de Acción de Educación Digital.

Dictámenes de iniciativa conjuntos

En 2018, la Comisión recibió dos dictámenes de iniciativa conjuntos de los Parlamentos nacionales. Ambos fueron firmados por los seis Parlamentos o Cámaras de los países del Grupo de Visegrado («V4»)⁸⁰. Uno se refería a la cooperación parlamentaria dentro de la V4 y el otro al futuro del principio de subsidiariedad y de la Unión de la Energía y la política en materia de cambio climático.

5. CONTACTOS, VISITAS, REUNIONES Y CONFERENCIAS

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

Como en años anteriores, los miembros de la Comisión realizaron en 2018 numerosas visitas a los Parlamentos nacionales de todos los Estados miembros y a casi todas las Cámaras. Muchas Cámaras recibieron más de una visita del presidente Juncker, el vicepresidente primero, los vicepresidentes o los comisarios.

Además, un gran número de Parlamentos nacionales enviaron delegaciones a Bruselas para reunirse con los miembros de la Comisión. En total, se realizaron 140 visitas y reuniones en 2018 (véase mapa a continuación). Como parte integrante del proceso de negociación del Brexit, el negociador principal Michel Barnier también se reunió con la gran mayoría de los Parlamentos nacionales durante sus visitas regulares a los países en el curso de las negociaciones para informarles sobre las negociaciones y sus resultados. Durante 2018, funcionarios de la Comisión, principalmente de alto nivel, asistieron a más de ochenta reuniones de comisiones de Parlamentos nacionales para debatir propuestas legislativas a un nivel más técnico. Además, se invitó a funcionarios de la Comisión a presentar iniciativas clave o temas importantes como el

⁷⁹ El *Poslanecká sněmovna* checo (tres dictámenes), el *Senát* checo, el *Bundesrat* alemán (tres dictámenes), la *Assembleia da República* portuguesa, la *Camera Deputaţilor* rumana (tres dictámenes).

⁸⁰ El *Poslanecká sněmovna* checo, el *Senát* checo, el *Országgyűlés* húngaro, el *Národná rada* eslovaco, el *Sejm* polaco, el *Senat* polaco.

Brexit, el marco financiero plurianual o el trabajo y seguimiento del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad en veinticuatro reuniones de los representantes permanentes de los Parlamentos nacionales en Bruselas. Por otra parte, los responsables del Semestre Europeo, que trabajan en las Representaciones de la Comisión en los Estados miembros, mantuvieron contactos con los Parlamentos nacionales sobre el Semestre y sobre otras cuestiones económicas.

Reuniones y conferencias interparlamentarias

Varias reuniones y conferencias interparlamentarias importantes tuvieron lugar en 2018⁸¹, en concreto la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC⁸²), la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea⁸³, la Semana Parlamentaria Europea⁸⁴, la Conferencia Interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza⁸⁵, las conferencias interparlamentarias para la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa⁸⁶, y el recién creado Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol⁸⁷.

Las dos reuniones de los presidentes de la COSAC de 2018 se celebraron, respectivamente, en Sofía (Bulgaria) los días 21 y 22 de enero de 2018, y en Viena (Austria) los días 8 y 9 de julio de 2018. El vicepresidente primero de la Comisión, Frans Timmermans, asistió a ambas. Los delegados examinaron las prioridades de ambas Presidencias, el futuro de la Unión Europea y, en el caso de la reunión de Sofía, las estrategias macrorregionales.

⁸¹ Para más información sobre estas reuniones, véase el Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales:

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

⁸² La COSAC es el único foro interparlamentario consagrado en los Tratados, en el Protocolo n.º 1 sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Por lo general, se reúne en dos ocasiones (una reunión de presidentes y una plenaria) en cada Estado miembro que ejerce la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. La Comisión tiene el estatuto de observador en la COSAC. El sitio web de la COSAC <http://www.cosac.eu/en/> contiene informes detallados de las reuniones de la COSAC, así como copias de las contribuciones de la COSAC y las respectivas respuestas de la Comisión. También se puede encontrar información sobre la COSAC en

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

⁸³ La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea se organiza anualmente en el Estado miembro que ostenta la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre del año precedente. La reunión de 2018 tuvo lugar en Tallin los días 23 y 24 de abril de 2018. Más información:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed>

⁸⁴ La Semana Parlamentaria Europea, celebrada en el Parlamento Europeo los días 19 y 20 de febrero de 2018, contó con la intervención del vicepresidente Dombrovskis y los comisarios Oettinger y Thyssen. Más información: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁸⁵ Esta conferencia, celebrada los días 17 y 18 de septiembre de 2018 en Viena, contó con la intervención del comisario Moscovici. Más información:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee>.

⁸⁶ Se celebraron dos conferencias, respectivamente, del 15 al 17 de febrero de 2018 en Sofía y los días 11 y 12 de octubre de 2018 en Viena. La alta representante y vicepresidenta Mogherini asistió a ambas sesiones. Más información:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca> y <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc>

⁸⁷ El Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol se creó en 2018 y se reunió dos veces, en Sofía, los días 18 y 19 de marzo, con la participación de los comisarios Gabriel y King, y en Bruselas, los días 24 y 25 de septiembre, con la participación del comisario King.

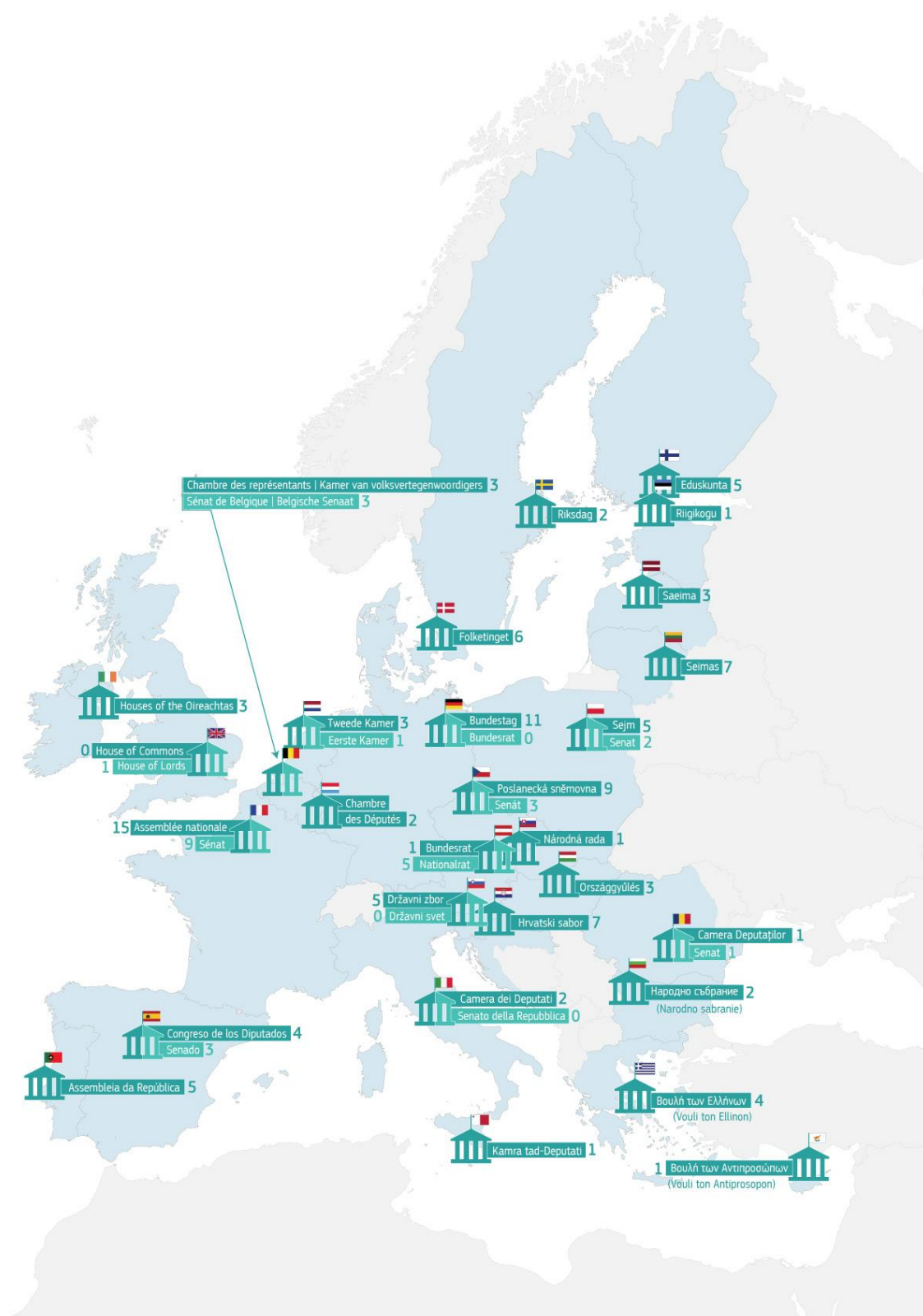
La quincuagésimo novena reunión plenaria COSAC, celebrada del 17 al 19 de junio de 2018 en Sofía, abordó los logros de la Presidencia búlgara, la integración y conectividad de los Balcanes Occidentales, el pilar europeo de derechos sociales y la política de cohesión posterior a 2020.

A la sexagésima reunión plenaria, celebrada del 18 al 20 de noviembre de 2018 en Viena, asistió el vicepresidente Šefčovič, quien discutió con los delegados la situación actual de la Unión de la Energía. Los delegados también examinaron la situación actual de la Presidencia austriaca, el Brexit (a cuyo respecto expresaron su fuerte apoyo al negociador principal de la Unión y al acuerdo de retirada), la política en materia de cambio climático y la Unión de la Energía y la transparencia del proceso legislativo de la Unión a la luz de las próximas elecciones parlamentarias europeas.

La Comisión proporcionó respuestas por escrito a las contribuciones adoptadas por la COSAC en sus dos sesiones plenarias⁸⁸.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

Número de visitas a los Parlamentos nacionales y de reuniones con ellos de los miembros de la Comisión en 2018 (total para todos los Estados miembros: 140)



6. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES

Los Parlamentos regionales contribuyen indirectamente a las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales. De conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados, al realizar el control de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, con vistas a la emisión de dictámenes motivados, los Parlamentos nacionales deberán consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas⁸⁹. Los miembros de los Parlamentos regionales también están representados en el Comité Europeo de las Regiones, que lleva a cabo actividades de seguimiento a través de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad y su plataforma en línea REGPEX destinada a apoyar la participación de los Parlamentos de regiones con poderes legislativos en el mecanismo de alerta temprana de la subsidiariedad⁹⁰.

En 2018, los socios de REGPEX presentaron 95 contribuciones, 75 de las cuales provenían de Parlamentos regionales. Los Parlamentos regionales más activos fueron la Asamblea Legislativa Regional de Emilia Romagna (21 contribuciones), el Parlamento Estatal de Baviera (20 contribuciones) y el Parlamento Estatal de Turingia (10 contribuciones). Esto muestra un fuerte aumento de la actividad en comparación con 2017, donde solo se registraron en REGPEX 30 contribuciones de los Parlamentos regionales (de entre 66 contribuciones de los socios de REGPEX). Las propuestas de la Comisión que recibieron el mayor número de comentarios de los Parlamentos regionales se referían a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, la revisión de la Directiva sobre el agua potable⁹¹, los requisitos mínimos para la reutilización del agua y la evaluación de las tecnologías sanitarias⁹².

Aunque no existe una disposición explícita en los Tratados para la interacción directa entre la Comisión y los Parlamentos regionales, varios Parlamentos regionales también presentaron sus dictámenes directamente a la Comisión en 2018. Sus comentarios no versaban solo sobre la subsidiariedad sino también sobre los aspectos políticos de varias propuestas de la Comisión. La Comisión tomó nota de todos los aspectos comentados y los trató de forma general en sus respuestas a los Parlamentos regionales.

Reflexionar sobre cómo involucrar mejor a las autoridades regionales y locales en la preparación y el seguimiento de las políticas de la Unión fue una de las tareas del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente» (véase la sección 2.1). Varios Parlamentos regionales presentaron contribuciones con propuestas significativas al Grupo Operativo, incluso durante su audiencia pública, y sostuvieron discusiones sobre estos asuntos en el Grupo de trabajo sobre subsidiariedad de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE). El Grupo Operativo animó a los Parlamentos nacionales, los Parlamentos regionales y el Comité de las Regiones a mejorar su comunicación, por ejemplo utilizando sus respectivos instrumentos informáticos con mayor eficacia, para garantizar que el procedimiento legislativo y el mecanismo de control de la subsidiariedad reflejen mejor sus inquietudes.

⁸⁹ Artículo 6, párrafo primero, del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁹⁰ Para más información sobre la actividad del Comité de las Regiones relacionada con el control de la subsidiariedad, véase la sección 2.4.

⁹¹ Lo que también provocó cuatro dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales (véase la sección 3.2).

⁹² COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 y COM(2018) 51, respectivamente.

El presidente Juncker se reunió con representantes de varios Gobiernos y Parlamentos regionales durante el año, entre ellos Flandes, Valonia (Bélgica), Baviera, Renania-Palatinado (Alemania) y Baja Austria (Austria). Otros miembros de la Comisión tuvieron reuniones similares.

7. CONCLUSIÓN

En 2018 se observó una disminución significativa en el número total de **dictámenes motivados** recibidos por la Comisión (37 frente a 52 en 2017 y 65 en 2016). Esto ocurrió en el contexto de un número más o menos estable de propuestas legislativas presentadas por la Comisión y un número total de dictámenes casi idéntico en comparación con 2017. Además, los dictámenes motivados recibidos abarcaban varios ámbitos políticos, y ninguna propuesta en particular generó más de cuatro dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales. Esto podría ser el resultado de la aplicación por la Comisión aplicase un programa de mejora de la legislación bien probado e incluso reforzado, y de su compromiso de integrar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las etapas de la formulación de políticas, evaluando los marcos de políticas existentes antes de presentar revisiones legislativas e iniciando acciones a nivel europeo solo si tienen un claro valor añadido.

El control y seguimiento de la subsidiariedad también fue una prioridad para el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, y las conclusiones del Consejo Europeo hicieron hincapié en la necesidad de una aplicación inteligente de los principios del programa «Legislar mejor», incluida la subsidiariedad y la proporcionalidad.

El **Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos, pero de forma más eficiente»** realizó una reflexión interinstitucional sobre cómo garantizar y mejorar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Su informe final recomienda acciones de seguimiento por parte de las instituciones, destinadas a involucrar mejor a los Parlamentos nacionales, así como a las autoridades regionales y locales, en la preparación y el seguimiento de la legislación y las políticas de la Unión. La Comisión reaccionó al trabajo del Grupo Operativo en dos comunicaciones, en octubre de 2018 y abril de 2019. Presentó una serie de acciones de seguimiento, como la elaboración de respuestas conjuntas a los dictámenes motivados, y las ha estado llevando a cabo en 2019, incluso como parte de su Programa «Legislar mejor» revisado.

El número de dictámenes presentados por los Parlamentos nacionales como parte del **diálogo político** se mantuvo alto en 2018 (569 dictámenes), aproximadamente el mismo número que en 2017 (576) aunque, incluso en mayor medida que en años anteriores, algunas Cámaras muy activas presentaron gran parte de estos dictámenes. La proporción relativamente pequeña de dictámenes motivados (6,5 %) y, a la inversa, la proporción relativamente alta de dictámenes de iniciativa o dictámenes relativos a iniciativas no legislativas (38 %) en proporción al número total de dictámenes presentados, muestran el interés continuo de los Parlamentos nacionales en participar en asuntos que van más allá de los aspectos de subsidiariedad de las iniciativas de la Comisión y proporcionar información valiosa lo antes posible sobre el contenido de estas iniciativas. Esto refleja el deseo de los Parlamentos nacionales de participar activamente en el proceso de toma de decisiones en Europa y de influir y controlar las posturas europeas de sus gobiernos.

Como parte del compromiso asumido desde el principio por esta Comisión de desarrollar sus relaciones con los Parlamentos nacionales, los miembros de la Comisión también siguieron manteniendo debates regulares con los Parlamentos nacionales en 2018. Esto refleja cuánto valoran las instituciones europeas el papel de los Parlamentos nacionales, que tienen un papel crucial que desempeñar para acercar la Unión a sus ciudadanos, para hacerla más transparente y accesible.