

Bruselas, 30.6.2017  
COM(2017) 600 final

**INFORME DE LA COMISIÓN**

**INFORME ANUAL 2016**

**SOBRE LA SUBSIDIARIDAD Y LA PROPORCIONALIDAD**

## **INFORME ANUAL 2016 SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA PROPORCIONALIDAD**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presente es el 24.º informe anual sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el proceso legislativo de la Unión Europea. Este informe se 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.

El informe analiza el modo en que las instituciones y los órganos de la Unión Europea han aplicado estos dos principios en 2016 y cómo ha evolucionado la práctica en comparación con años anteriores. Presenta asimismo un análisis de varias propuestas de la Comisión que fueron objeto de dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales durante el año. Dados los estrechos vínculos existentes entre el mecanismo de control de la subsidiariedad y el diálogo político entre los Parlamentos nacionales y la Comisión, el presente informe debe considerarse complementario del informe anual de la Comisión sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales del año 2016<sup>1</sup>.

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

#### **2.1. La Comisión**

La verificación de la conformidad de las iniciativas de la Comisión con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad es parte integrante de las prácticas reguladoras de la Comisión. En 2016, la Comisión continuó aplicando su programa «Legislar mejor» reforzado, que incluye una orientación más clara sobre la manera de evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en el proceso de elaboración de las políticas, así como nuevas oportunidades para que los ciudadanos y las partes interesadas puedan presentar sus observaciones. La Comisión prosigue asimismo su práctica de evaluar los actuales marcos políticos antes de presentar revisiones legislativas. Estas evaluaciones incluyen valoraciones sobre si las medidas políticas existentes siguen siendo «aptas para el uso previsto» y la medida en que se ajustan a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los principios e instrumentos de mejora de la legislación, y en particular las evaluaciones de la subsidiariedad y la proporcionalidad, se aplican en diferentes etapas del proceso de toma de decisiones, teniendo en cuenta los análisis pertinentes y las aportaciones de las partes interesadas:

1. en una fase temprana del proceso de planificación política, se publican en el sitio web Europa de la Comisión<sup>2</sup> hojas de ruta o evaluaciones de impacto inicial para todas las nuevas iniciativas importantes. Estas contienen una descripción preliminar de la iniciativa prevista y resumen los planes de la Comisión por lo que se refiere al trabajo de evaluación de impacto y de consulta y también incluyen una primera justificación de la acción en lo que respecta a la subsidiariedad y la proporcionalidad.
2. Durante el proceso de elaboración de las políticas, se analizan los aspectos de la subsidiariedad y la proporcionalidad en las evaluaciones de impacto, que también van acompañadas de una consulta pública abierta. Las evaluaciones de impacto analizan cómo se aplican los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad a cada caso concreto. La

---

<sup>1</sup> COM(2017) 601 final.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm).

calidad de este análisis es objeto de control independiente del Comité de Control Reglamentario.

3. Por último, la exposición de motivos que acompaña a la propia propuesta de la Comisión resume cómo se cumplen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Tras su adopción por la Comisión, los interesados aún podrán presentar observaciones sobre la propuesta y la correspondiente evaluación de impacto, en particular sobre cuestiones de subsidiariedad y proporcionalidad. Toda esa información se aportará al proceso legislativo<sup>3</sup>.

El sitio web de la Comisión «Aligere la carga – Diga lo que piensa»<sup>4</sup>, que se puso en marcha en 2015, así como la plataforma sobre adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), que comenzó a funcionar en 2016, también ofrecen vías para que los ciudadanos y las partes interesadas comuniquen a la Comisión posibles cargas excesivas o ineficacia de las medidas reglamentarias existentes, que pueden incluir cuestiones sobre subsidiariedad o proporcionalidad. En 2016, la Plataforma REFIT emitió un primer conjunto de recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el modo de simplificar y reducir la carga normativa de la legislación vigente de la UE, a las que la Comisión está respondiendo mediante la aplicación de su programa de trabajo para 2017. El nuevo Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» fue firmado por los presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en abril de 2016, demostrando el compromiso de las tres instituciones con esta cuestión. Este acuerdo incluye el compromiso de las tres instituciones de cumplir y aplicar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y más concretamente, de que la Comisión presente, en las exposiciones de motivos que acompañan a sus propuestas, su evaluación de estos aspectos.

### **Análisis de la subsidiariedad**

Las nuevas directrices para la mejora de la legislación y su correspondiente «caja de herramientas»<sup>5</sup> adoptadas en mayo de 2015 exigen que la Comisión realice un análisis de la subsidiariedad al considerar 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: en primer lugar, evaluar si una acción a nivel nacional, regional o local es suficiente para alcanzar el objetivo que se persigue; y en segundo lugar, valorar si la intervención de la Unión puede aportar un valor añadido con respecto a la actuación de los Estados miembros.

Con arreglo a las directrices y herramientas para la mejora de la legislación, una parte esencial del análisis consiste en evaluar la «pertinencia de la Unión» de la iniciativa en cuestión. Las consideraciones esenciales son: el ámbito geográfico, el número de agentes afectados, el número de Estados miembros afectados y las principales repercusiones económicas, medioambientales y sociales. Además, el análisis determina en términos cualitativos — y, en la medida de lo posible en términos cuantitativos— si existe un problema transfronterizo significativo. El análisis también deberá abarcar las ventajas y los inconvenientes de la acción de la Unión en comparación con la actuación de los Estados miembros.

### **Análisis de la proporcionalidad**

---

<sup>3</sup> Véase también el capítulo 2.2. en lo que se refiere al seguimiento por la Comisión de los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_en.htm..](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_en.htm..)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en).

En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no debe exceder lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados<sup>6</sup>. El respeto del principio de proporcionalidad es una forma de garantizar que el enfoque y el nivel de intervención normativa de una política sean acordes al objetivo de la misma. La proporcionalidad debe mencionarse claramente en las evaluaciones de impacto<sup>7</sup>, las evaluaciones y los controles de adecuación.

En particular, las directrices y herramientas para la mejora de la legislación exigen a la Comisión que examine en sus análisis de proporcionalidad:

- si las medidas van más allá de lo necesario para hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos de manera satisfactoria;
- si el alcance de la iniciativa se limita a aquellos aspectos que los Estados miembros no pueden alcanzar satisfactoriamente por sí solos y en los que la UE lo puede hacer mejor;
- si la acción o la elección del instrumento es lo más sencilla posible y coherente con el logro satisfactorio del objetivo y la aplicación efectiva;
- si los costes son mínimos y proporcionales al objetivo que se desea alcanzar;
- si existe una sólida justificación de la elección del instrumento (reglamento, directiva o métodos de regulación alternativos); y
- si se respetan las prácticas nacionales consolidadas y las circunstancias especiales de los distintos Estados miembros.

### **Evaluaciones de impacto**

Las evaluaciones de impacto deben realizarse siempre que se espere que una iniciativa vaya a tener repercusiones económicas, sociales o medioambientales significativas. Incluyen una evaluación del problema, posibles opciones políticas y su impacto probable, y el modo en que respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El Comité de Control Reglamentario sustituyó al Comité de Evaluación de Impacto en julio de 2015. En 2016, el Comité estaba compuesto por un presidente (nivel de director general) y cinco miembros a tiempo completo, de los cuales dos eran ajenos a la Comisión. Un tercer y último miembro externo fue nombrado en 2017. Todos los miembros del Comité son independientes y actúan a título personal en función de sus conocimientos individuales. El Comité examina la calidad de las evaluaciones de impacto, así como de las principales evaluaciones y chequeos. La subsidiariedad y la proporcionalidad forman parte de este control de calidad.

En 2016, el Comité de Control Reglamentario examinó 60 evaluaciones de impacto. Se consideró que nueve de estos casos (15 %) necesitaban mejoras en sus análisis de la subsidiariedad o de la proporcionalidad. Mientras que el número total de casos evaluados en 2015 fue inferior (29), la proporción de casos con problemas de subsidiariedad y proporcionalidad fue mayor (23 %). Los siguientes ejemplos de 2016 ilustran la forma en que el Comité evaluó la subsidiariedad y la proporcionalidad:

- En el dictamen sobre la evaluación de impacto de la propuesta de modificación de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores<sup>8</sup>, el Comité de Control Reglamentario destacó que el informe debería fundamentar mejor la argumentación relativa a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El Comité pidió una justificación de por

---

<sup>6</sup> Artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea.

<sup>7</sup> En el marco de las evaluaciones de impacto, el principio de proporcionalidad constituye un criterio clave que debe tenerse en cuenta en la comparación de las opciones políticas.

<sup>8</sup> SWD(2016) 52 final.

qué no se habían incluido otras opciones en el análisis. Por lo que respecta a la cuestión de la proporcionalidad, el Comité pidió una aclaración sobre el modo en que el informe abordaba las preocupaciones de las pequeñas y medianas empresas en relación con las cargas de procedimiento. En una nueva versión del informe, que obtuvo un dictamen favorable del Comité, ambas cuestiones se abordaron mejor, en particular en lo que se refiere a la justificación general de la propuesta. También se añadió una sección sobre las pequeñas y medianas empresas y las posibles cargas de los procedimientos administrativos. Si bien el informe revisado justificó mejor el descarte de algunas opciones, el Comité solicitó asimismo que se explicase mejor por qué no se había considerado una exención para desplazamientos de corta duración. En marzo de 2016 se aprobó un informe modificado<sup>9</sup>.

- En la evaluación de impacto sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a un mecanismo generalizado de inversión del sujeto pasivo para el impuesto sobre el valor añadido<sup>10</sup>, el Comité de Control Reglamentario llegó a la conclusión de que la proporcionalidad no estaba suficientemente justificada en las diferentes opciones, especialmente en lo que respecta a los impactos. El informe recibió un dictamen negativo y la nueva versión se mejoró añadiendo un análisis de la proporcionalidad que dio lugar a una evaluación más estricta de las opciones y los riesgos. Por ejemplo, los efectos secundarios se describieron mejor en relación con el impacto sobre los costes de cumplimiento para las empresas y sobre otros Estados miembros que no utilizan el mecanismo generalizado de inversión del sujeto pasivo.
- En la evaluación de impacto relativa a la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el bloqueo geográfico<sup>11</sup> basado en el principio de residencia y nacionalidad, el Comité pidió una mejor justificación sobre la manera en que la opción preferida era proporcionada en relación con el problema identificado. El Comité pidió una mejor explicación de la diferencia que se espera aporte la iniciativa habida cuenta de que los operadores comerciales no tendrían que enviar a otro Estado miembro, y más pruebas sustantivas de por qué el comercio transfronterizo aumentaría incluso cuando los consumidores se vean obligados a recoger las mercancías en un país extranjero. El informe recibió un dictamen negativo. El informe se mejoró posteriormente y la versión modificada obtuvo un dictamen positivo del Comité.
- Por lo que respecta a la propuesta de Reglamento relativo a la modernización de la normativa sobre derechos de autor de la UE en el mercado único digital<sup>12</sup>, el Comité emitió un dictamen favorable sobre la evaluación de impacto, a condición de que el informe se mejorase específicamente en relación con las pruebas que apoyen la necesidad de actuación de la UE y la proporcionalidad de las medidas propuestas. En particular, el Comité invitó a la Comisión a que proporcionara más pruebas en cuanto al uso de contenidos protegidos en los contenidos cargados por los usuarios, la remuneración justa de los autores y de los artistas intérpretes o ejecutantes, y los contenidos audiovisuales en plataformas de vídeo a la carta. Las preocupaciones del Comité llevaron a una revisión

---

<sup>9</sup> Véase también el capítulo 3. en lo que se refiere al seguimiento por la Comisión de los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales sobre la propuesta de desplazamiento de trabajadores.

<sup>10</sup> SWD(2016) 457 final.

<sup>11</sup> COM(2016) 289 final.

<sup>12</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para el ejercicio de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor aplicables a determinadas transmisiones en línea por parte de organismos de radiodifusión y a la retransmisión de programas de radio y televisión, COM(2016) 594 final.

del informe de evaluación de impacto que acompaña a las propuestas legislativas adoptadas por la Comisión en septiembre de 2016.

- En el contexto de la propuesta de una Directiva sobre fuentes de energía renovables<sup>13</sup> revisada, el Comité de Control Reglamentario planteó preocupaciones sobre la proporcionalidad de algunas opciones y el grado en que se cumplía el principio de subsidiariedad. La Comisión tomó debidamente en cuenta en su propuesta las reservas del Comité. En particular, por lo que se refiere a las disposiciones relativas a la calefacción y la refrigeración, la Comisión no propuso obligaciones vinculantes, sino que introdujo varias opciones para los Estados miembros, proporcionando así flexibilidad de aplicación a nivel nacional. Estas disposiciones más proporcionadas y menos gravosas se combinaron con disposiciones reforzadas en el marco de gobernanza para garantizar la consecución de los objetivos de 2030.

Como demuestran estos ejemplos, en 2016 el Comité de Control Reglamentario contribuyó a mejorar el análisis de cómo las propuestas respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Con ello, el Comité proporcionó información esencial para el proceso de toma de decisiones de la Comisión.

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

La subsidiariedad y la proporcionalidad resultaron también esenciales para las evaluaciones y controles de adecuación retrospectivos efectuados en 2016. Estas herramientas evalúan si las acciones europeas están dando los resultados esperados en términos de eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido europeo. Examinan, además, si sigue siendo necesario adoptar medidas, o si habría otros modos de alcanzar los objetivos. La Comisión se ha comprometido con el principio de «evaluar primero», en otras palabras, a analizar los resultados anteriores de las políticas existentes antes de considerar nuevas medidas. Reuniendo pruebas y extrayendo lecciones que puedan contribuir a la toma de decisiones, la UE hace de la evaluación una parte integrante y permanente de la elaboración de sus políticas.

La Comisión realiza normalmente entre 100 y 120 evaluaciones al año. En 2016, la Comisión publicó 43 evaluaciones y controles de adecuación<sup>14</sup>. La Comisión completó dos controles de adecuación (evaluaciones de ámbitos de actuación más amplios); uno relativo a las obligaciones de presentación de informes, planificación y seguimiento respecto del acervo energético de la UE y otro sobre las Directivas de aves y de hábitats. Los ejemplos de 2016 que siguen ilustran las evaluaciones en las que se plantearon cuestiones de subsidiariedad, valor añadido de la UE y proporcionalidad:

- Una evaluación de la Directiva sobre ejecución transfronteriza de las multas de tráfico<sup>15</sup> concluyó que la Directiva generaba valor añadido europeo, puesto que establecía un mecanismo para el intercambio de información de datos de matriculación de vehículos que es crucial para perseguir las infracciones cometidas con vehículos matriculados en otros Estados miembros. Conseguir el mismo resultado por otros medios distintos de una Directiva habría sido prácticamente imposible teniendo en cuenta: a) el número de

---

<sup>13</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición), COM(2016) 767 final.

<sup>14</sup> Con el paquete «Legislar mejor» de mayo de 2015, se introdujo una nueva política de publicación de documentos de trabajo con cada evaluación. Sin embargo, 2016 fue un año de transición en el que se publicó una serie de evaluaciones sin un documento de trabajo. El número total de evaluaciones y documentos de trabajo de controles de adecuación y estudios externos fue de 111 en 2016.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_en).

acuerdos que los Estados miembros tendrían que firmar para intercambiar el mismo tipo de datos; b) el tiempo necesario para ratificar acuerdos similares en todos los Estados miembros; y c) los posibles resultados de estos acuerdos, así como la falta de transparencia que algunos acuerdos bilaterales o multilaterales pudieran entrañar.

- Una evaluación del Plan de acción contra la amenaza creciente de la resistencia a los antimicrobianos<sup>16</sup> llegó a la conclusión de que el Plan de acción aportaba un claro valor añadido europeo. Fomentó las actuaciones de los Estados miembros, reforzó la cooperación internacional y proporcionó un marco para la coordinación de actividades sobre la resistencia bacteriana a escala internacional. En general, por tanto, los resultados de la evaluación apoyan una acción continua a escala de la UE. La evaluación de riesgos muestra que existe una clara necesidad de apoyar y asistir a los Estados miembros en el desarrollo y la aplicación de planes de acción nacionales para reducir las diferencias entre el uso de antimicrobianos y la prevalencia de infecciones, para estimular la colaboración intersectorial, para mejorar el conocimiento de los ciudadanos y para reforzar los sistemas de seguimiento y vigilancia mediante el desarrollo de conocimientos sobre metodologías, indicadores sólidos e instrumentos. La evaluación puso de manifiesto la necesidad de una coordinación y colaboración continuadas en el ámbito de la investigación y el desarrollo de nuevos agentes antimicrobianos, pruebas de diagnóstico rápido, vacunas y tratamientos alternativos, así como nuevos modelos de negocio para apoyar las inversiones y aumentar el conocimiento sobre la transmisión de la resistencia a los antimicrobianos.
- La evaluación *ex post* del Séptimo Programa Marco de Investigación<sup>17</sup> concluyó que hacer frente a los desafíos paneuropeos a través de la investigación europea es uno de los ámbitos más importantes de valor añadido europeo en comparación con la actuación de los Estados miembros. Los programas de investigación europeos incluyen un conjunto de premios para «retos sociales» consistentes en premios en metálico a quienes aborden con mayor eficacia un reto social determinado, actuando como incentivo para la innovación. Establecen el objetivo, pero no cómo debe lograrse. En 2014, la empresa biofarmacéutica alemana CureVac GmbH ganó el premio a la innovación y recibió 2 millones EUR por los avances hacia una nueva tecnología para mantener vacunas estables a cualquier temperatura ambiente, superando así uno de los principales obstáculos a la vacunación en los países en desarrollo. En 2015, el premio atrajo inversión privada adicional para investigación cuando la Fundación Bill y Melinda Gates anunció un compromiso para invertir 46 millones EUR en CureVac a fin de acelerar el desarrollo de su tecnología innovadora para las vacunas y la producción de numerosas vacunas contra enfermedades infecciosas.

## 2.2. Seguimiento de los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales

En 2016, la Comisión recibió 65<sup>18</sup> **dictámenes motivados** de los Parlamentos nacionales sobre el principio de subsidiariedad<sup>19</sup>, lo que supone un 713 % más que los ocho dictámenes motivados recibidos en 2015. El número de dictámenes motivados recibidos en 2016 es el tercero más elevado de los recibidos en un año natural desde que el Tratado de Lisboa introdujo el

---

<sup>16</sup> SWD(2016) 347 final.

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/research/evaluations/index\\_en.cfm?pg=fp7](https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7).

<sup>18</sup> Este número se refiere al número total de dictámenes recibidos de los Parlamentos en virtud del Protocolo n.º 2 de los Tratados. Los dictámenes motivados referidos conjuntamente a más de un documento de la Comisión cuentan por tanto como un único dictamen motivado. Véase el anexo del presente informe para más detalles.

<sup>19</sup> Véase el anexo del presente informe.

mecanismo de control de la subsidiariedad en 2009 (tras 84 en 2012 y 70 en 2013). Los dictámenes motivados recibidos en 2016 también representaron una mayor proporción (10,5 %) del número total de dictámenes recibidos por la Comisión ese año en el marco del diálogo político (620). Debe tenerse en cuenta que el número total de dictámenes emitidos por los Parlamentos nacionales en el marco del diálogo político también se incrementó significativamente en 2016<sup>20</sup>.

Los 65 dictámenes motivados recibidos en 2016 incluyeron 38 dictámenes relativos a cuatro propuestas de la Comisión. La propuesta que dio lugar al mayor número de dictámenes motivados fue la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>21</sup>, que generó 14 dictámenes motivados, lo que puso en marcha el procedimiento con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2 de los Tratados (el denominado procedimiento de «tarjeta amarilla»). La propuesta de revisión del Reglamento de Dublín<sup>22</sup> recibió 8 dictámenes motivados y las dos propuestas que establecían la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades recibieron ocho dictámenes motivados<sup>23</sup>. Otras propuestas recibieron entre uno y cuatro dictámenes motivados. Los casos en que la Comisión ha recibido el mayor número de dictámenes motivados se describen con más detalle en el capítulo 3.

El significativo incremento del número total de dictámenes motivados emitidos en 2016 se tradujo en un incremento sustancial del número de dictámenes motivados emitidos por cámara. 26 de las 41 cámaras emitieron dictámenes motivados en 2016 (en 2015 habían sido 8). Los dictámenes motivados fueron emitidos por el *Narodno sabranie* búlgaro (3), el *Senát* checo(3), el *Poslanecká sněmovna* checo (4), el *Folketing* danés (2), el *Riigikogu* estonio (1), el *Dáil Éireann* irlandés (2), el *Seanad Éireann* irlandés (1), el *Sénat* francés (3), el *Hrvatski sabor* croata (1), el *Senato della Repubblica* italiano (3), el *Saeima* letón (1), el *Seimas* lituano (1), la *Chambre des Députés* luxemburguesa (2), el *Országgyűlés* húngaro (2), la *Kamra tad-Deputati* maltesa (5), la *Eerste Kamer* neerlandesa (1), la *Tweede Kamer* neerlandesa (3), el *Bundesrat* austríaco (4), el *Senat* polaco (2), el *Sejm* polaco (2), la *Assembleia da República* portuguesa (1), la *Camera Deputaților* rumana (2), el *Senat* rumano (1), el *Národná rada* eslovaco (2), el *Riksdag* sueco (12) y la *House of Commons* británica (1).

El *Riksdag* sueco fue el Parlamento nacional que emitió con mucho el mayor número de dictámenes motivados (12). La *Kamra tad-Deputati* maltesa emitió el segundo mayor número de dictámenes motivados (5), seguida de la *Poslanecká sněmovna* checa y el *Bundesrat* austríaco (4 cada uno).

Por otra parte, algunos Parlamentos regionales aprovecharon la oportunidad para informar a la Comisión directamente de sus dictámenes sobre determinadas propuestas de la Comisión, que en algunos casos también habían sido sometidas a sus respectivos Parlamentos nacionales en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad en virtud del artículo 6 del Protocolo n.º 2 de los Tratados. La Comisión tendrá en cuenta estas opiniones cuando proceda.

### 2.3. Parlamento Europeo y Consejo

<sup>20</sup> 620 dictámenes recibidos en el marco del diálogo político en 2016, frente a los 350 en 2015.

<sup>21</sup> Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, COM(2016) 128 final.

<sup>22</sup> Propuesta de Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), COM(2016) 270 final.

<sup>23</sup> Propuestas de Directivas del Consejo relativas a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades y a una base imponible común del impuesto sobre sociedades, COM(2016) 683 final y COM(2016) 685 final.

### *a) Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo ha adoptado una serie de medidas para cumplir sus obligaciones en virtud de los Tratados en lo que se refiere a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Por lo que respecta en particular a los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, actualmente está en vigor el siguiente procedimiento:

- los dictámenes motivados se remiten a la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo y a la comisión parlamentaria competente en cuanto al fondo, para su distribución a todos sus miembros; también se incluyen en el expediente de la reunión;
- los dictámenes motivados se traducen sistemáticamente a todas las lenguas oficiales de la UE (excepto irlandés y maltés);
- los preámbulos de las resoluciones legislativas hacen referencia a los dictámenes motivados recibidos;
- la comisión parlamentaria competente en cuanto al fondo garantiza que el Parlamento Europeo no proceda a la votación final antes de que finalice el plazo de 8 semanas para la presentación de los dictámenes motivados en virtud del Protocolo n.º 2 de los Tratados<sup>24</sup>.

En 2016, el Parlamento Europeo recibió formalmente 410 documentos de Parlamentos nacionales<sup>25</sup>. De estos, 76<sup>26</sup> eran dictámenes motivados presentados en virtud del Protocolo n.º 2 anejo a los Tratados, mientras que los 334 restantes eran contribuciones (no relacionadas con el mecanismo de control de la subsidiariedad). Estas cifras aumentaron en comparación con 2015, cuando se transmitieron oficialmente al Parlamento Europeo 9 dictámenes motivados y 242 contribuciones. Todas las observaciones de los Parlamentos nacionales al Parlamento Europeo estén disponibles en una base de datos interna (CONNECT).

De conformidad con el anexo V del Reglamento del Parlamento Europeo, la Comisión de Asuntos Jurídicos es la comisión parlamentaria con responsabilidad horizontal respecto a la observancia del principio de subsidiariedad. Cada seis meses, un miembro de dicha Comisión es nombrado ponente permanente para la subsidiariedad en un sistema de rotación entre los grupos políticos. El Sr. Gilles LEBRETON (ENF) fue el ponente permanente durante el primer semestre de 2016. Fue sucedido por el Sr. Kostas CHRYSOGONOS (GUE/NGL). El ponente realiza un seguimiento de los dictámenes motivados recibidos y puede proponer los asuntos planteados para su debate en la comisión y para posibles recomendaciones a la comisión competente en cuanto al fondo del asunto de la propuesta.

La Comisión de Asuntos Jurídicos también elabora periódicamente un informe sobre los informes anuales de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad. El Sr. Sajjad KARIM (ECR) fue designado ponente para el Informe anual de 2014 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad. La Sra. Mady DELVAUX (S&D) fue designada ponente para el Informe anual de 2015. La Comisión contribuye asimismo a los informes semestrales elaborados por la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC) sobre cuestiones relacionadas con la subsidiariedad.

---

<sup>24</sup> Excepto en los casos de urgencia a que se hace referencia en el título I, artículo 4, del Protocolo n.º 1 de los Tratados sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

<sup>25</sup> El Parlamento Europeo también recibió varias contribuciones de los Parlamentos nacionales en relación con la propuesta del Parlamento Europeo de reforma de la ley electoral de la Unión Europea. Para más detalles, véase el Informe anual del Parlamento Europeo de 2014-2015 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales con arreglo al Tratado de Lisboa:  
<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>.

<sup>26</sup> 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 han recibido todos los dictámenes motivados o bien las instituciones contabilizan de forma diferente el número de dictámenes motivados recibidos.

El 24 de mayo de 2016, la Comisión de Asuntos Jurídicos celebró un intercambio de puntos de vista sobre los dictámenes motivados recibidos en el marco del procedimiento regulado por el artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2, el denominado procedimiento de «tarjeta amarilla», sobre la propuesta de revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (véase también el capítulo 3 del presente informe). El 12 de octubre de 2016, la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales invitó a los Parlamentos nacionales a un intercambio de puntos de vista sobre la propuesta.

La Comisión de Asuntos Jurídicos también es competente para garantizar el respeto del principio de proporcionalidad, que tiene en cuenta a la hora de desempeñar su tarea de comprobar la base jurídica de las propuestas y en el ejercicio de su responsabilidad de legislar mejor.

Además, el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo siguió prestando asistencia al Parlamento Europeo a la hora 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 de las Regiones;
- 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 analizando el valor añadido de las propuestas del Parlamento para la nueva legislación, sobre la base del artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y el coste de la inacción a escala de la UE;
- examinando los aspectos de subsidiariedad y proporcionalidad a la hora de elaborar las evaluaciones de impacto, centrándose en el valor añadido de la UE con relación a las acciones o el gasto nacional.

En 2016, el Parlamento Europeo elaboró 36 valoraciones iniciales, una evaluación de impacto de enmiendas parlamentarias significativas y 14 evaluaciones de impacto *ex post*. Además, completó siete informes sobre el coste de la no Europa y cuatro evaluaciones del valor añadido europeo. El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo también controla la aplicación y la eficacia de la legislación vigente de la UE siempre que la Comisión Europea anuncia en su programa de trabajo anual que se modificará dicha normativa. En 2016 se elaboraron unas 28 «evaluaciones de la aplicación».

Cada año, el Parlamento Europeo reitera su invitación a los Parlamentos nacionales para que remitan cualquier información que consideren útil en este contexto.

#### *b) Consejo*

Las obligaciones del Consejo con respecto al seguimiento por los Parlamentos nacionales del principio de subsidiariedad se establecen en los Protocolos n.º 1 y 2 de los Tratados. Las responsabilidades del Consejo consisten principalmente en la transmisión a los Parlamentos nacionales de proyectos de actos legislativos que no procedan de la Comisión.

En virtud del artículo 4 del Protocolo n.º 2 de los Tratados, el Consejo debe remitir a los Parlamentos nacionales todos los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones. Como corolario de dicha obligación, en virtud del artículo 6 del Protocolo n.º 2, el Consejo debe remitir a 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 Consejo remite a la institución correspondiente los

dictámenes de los Parlamentos nacionales sobre propuestas legislativas que provengan del Tribunal de Justicia, del Banco Central Europeo o del Banco Europeo de Inversiones. En 2016 no se recibieron proyectos de actos legislativos ni dictámenes<sup>27</sup>.

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 2016, la Secretaría del Consejo distribuyó a las delegaciones 69<sup>28</sup> dictámenes motivados recibidos en el marco del Protocolo n.º 2 y 280 dictámenes emitidos en el marco del diálogo político<sup>29</sup>.

Por último, dentro de su actividad legislativa, el Consejo comprueba el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al revisar las evaluaciones de impacto que acompañan a las propuestas de la Comisión.

## **2.4. Comité de las Regiones**

En línea con la referencia a los niveles local y regional del artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, el Comité de las Regiones realizó en 2016 un seguimiento de la aplicación del principio de subsidiariedad a través de sus diversos instrumentos. Cuatro iniciativas seleccionadas del Programa de Trabajo de la Comisión de 2016 fueron supervisadas con especial atención a través del programa de trabajo sobre la subsidiariedad<sup>30</sup>. Además, en virtud de su Reglamento interno<sup>31</sup>, el Comité de las Regiones evaluó el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de todas las propuestas legislativas sobre las que emitió dictámenes. En 2016 se emitieron 13 dictámenes sobre propuestas legislativas, nueve de los cuales eran pertinentes en materia de seguimiento de la subsidiariedad y la proporcionalidad, además de los incluidos en el Programa de trabajo sobre la subsidiariedad. Para la mayoría de las propuestas, el Comité de las Regiones consideró que cumplían los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En dos casos, y en diferentes grados, el Comité de las Regiones planteó ciertas preocupaciones de proporcionalidad, en particular respecto del paquete sobre la economía circular<sup>32</sup> y sobre la revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual<sup>33</sup>. Por lo que respecta a la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos<sup>34</sup>, el Comité de las Regiones consideró que la justificación estaba incompleta, e instó a la Comisión a presentar una justificación más motivada para permitir una evaluación informada del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

## **Consulta del Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad**

Se realizó una consulta del Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad<sup>35</sup> para cada una de las iniciativas incluidas en el Programa de trabajo sobre la subsidiariedad. El Grupo de Expertos

<sup>27</sup> En este contexto, se recuerda que a finales de 2015 el Consejo remitió a los Parlamentos nacionales una propuesta del Tribunal de Justicia para un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la transferencia al Tribunal General de la Unión Europea de la competencia para resolver en primera instancia los litigios entre la Unión y sus agentes (doc. 14306/15).

<sup>28</sup> 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 han recibido todos los dictámenes motivados o bien las instituciones contabilizan de forma diferente el número de dictámenes motivados recibidos.

<sup>29</sup> La Secretaría del Consejo no recibe sistemáticamente todos los dictámenes de los Parlamentos nacionales.

<sup>30</sup> [COR-2016-00911-09-00-NB](#) aprobado por la Mesa del Comité de las Regiones el 4 de abril de 2016.

<sup>31</sup> Norma 55.2 del Reglamento interno, DO L 65 de 5.3.2014, pp. 41-64, [http://www.toad.cor.europa.eu/pdf/rop\\_en.pdf](http://www.toad.cor.europa.eu/pdf/rop_en.pdf).

<sup>32</sup> COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final y COM(2015) 596 final.

<sup>33</sup> COM(2016) 287 final.

<sup>34</sup> COM(2015) 586 final.

<sup>35</sup> El Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad, que forma parte de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad del Comité de las Regiones, se compone actualmente de 12 expertos que proporcionan apoyo técnico y de los

sobre la Subsidiariedad fue consultado en primer lugar sobre las propuestas de Directivas en el nuevo paquete sobre la economía circular. La mayoría de los expertos consideraron que los objetivos de gestión de residuos no ofrecían motivos de preocupación en materia de subsidiariedad. No obstante, en lo que respecta al principio de proporcionalidad, algunos opinaron que los objetivos incluidos en la propuesta legislativa de 2014 eran desproporcionados. El dictamen<sup>36</sup> concluyó que: *«las propuestas de la Comisión Europea no suscitan dudas sobre el respeto del principio de subsidiariedad, pero sí en cuanto al respeto de la proporcionalidad»*.

La segunda consulta en 2016 se refirió a la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Los encuestados destacaron que la propuesta incluía elementos nuevos significativos y que las medidas propuestas no estaban justificadas de forma adecuada y documentada. En lo que se refiere a los aspectos materiales de la subsidiariedad, el dictamen<sup>37</sup> no planteó ningún problema y estuvo de acuerdo con la propuesta de la Comisión de que *«que el objetivo de la Directiva revisada propuesta, a saber, una definición común de las normas aplicables al desplazamiento de trabajadores, puede alcanzarse mejor a nivel de la UE»*.

Por lo que se refiere a la propuesta de revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, los expertos llegaron a la conclusión de que parecía cumplir con el principio de subsidiariedad, pero que las normas extremadamente detalladas sobre las autoridades nacionales de reglamentación no dejaban mucho margen de decisión a nivel nacional, y que la propuesta planteaba preocupaciones de proporcionalidad<sup>38</sup>.

La consulta final del Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad en 2016 se refería a una propuesta de Directiva sobre derechos de autor en el mercado único digital. No se plantearon problemas de subsidiariedad o proporcionalidad. El Dictamen del Comité de las Regiones fue adoptado el 8 de febrero de 2017<sup>39</sup>.

### **REGPEX — la plataforma para las regiones con competencias legislativas**

En 2016, el Comité de las Regiones modernizó y siguió desarrollando REGPEX, la subred de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, abierta a los Parlamentos y gobiernos de regiones con competencias legislativas, que a finales de 2016 contaba con 76 socios (47 Parlamentos regionales y 29 gobiernos regionales). El motor de búsqueda de REGPEX facilita una selección de prioridades para el seguimiento de la subsidiariedad y un intercambio de información entre los socios, proporcionando un acceso directo a la información para el análisis de la subsidiariedad. REGPEX sigue siendo un instrumento importante para el seguimiento de la subsidiariedad; fomenta el intercambio de buenas prácticas y un enfoque más común para dicho seguimiento.

En 2016 se cargaron en la plataforma un total de 28 contribuciones presentadas por socios de REGPEX. El Parlamento del Estado federado de Alta Austria, la Asamblea Legislativa Regional de Emilia Romagna y el Parlamento del Estado Federado de Baviera se encontraban entre los socios más activos. En 2016, la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores recibió tres contribuciones de Parlamentos regionales. El Parlamento del Estado federado de Baviera alegó que, dado que la Unión carece de competencias en materia de remuneraciones, cualquier acción en términos de armonización del desplazamiento de trabajadores era inadmisibles. La asamblea regional de Friuli Venecia Giulia acogió con satisfacción la aplicación

---

puntos de contacto del Comité de las Regiones para el seguimiento de la subsidiariedad en los Estados miembros.

<sup>36</sup> COR-2016-00585.

<sup>37</sup> COR-2016-02881.

<sup>38</sup> COR-2016-04093.

<sup>39</sup> COR-2016-05114.

del sistema de remuneración del país de acogida a los trabajadores desplazados. La asamblea regional de Las Marcas consideró que las relaciones industriales (en particular el ámbito de los convenios colectivos) podría regularse mejor a escala nacional, debido a las especificidades de los sistemas nacionales de negociación colectiva. Estas posiciones se reflejaron en el informe de consulta del Comité de las Regiones a la vista del dictamen del Comité relativo a la propuesta sobre el desplazamiento de trabajadores.

### **Conferencia sobre subsidiariedad, legislar mejor y diálogo político**

La Conferencia sobre la Subsidiariedad, mejora de la legislación y diálogo político organizada conjuntamente por la Conferencia de Parlamentos Regionales de Italia, el *Senato della Repubblica* italiano y el Comité de las Regiones se celebró en Roma el 19 de febrero de 2016. Este proyecto piloto de sensibilización y formación en materia de subsidiariedad se desarrolló como parte de un nuevo concepto para adecuarse a las necesidades de los entes locales y regionales en el contexto de la reforma prevista del *Senato della Repubblica* italiano. El acto reunió a más de 150 participantes e hizo hincapié en el papel de los Parlamentos regionales en el proceso decisorio de la UE, subrayando el seguimiento de la subsidiariedad como un ejercicio constructivo.

En el informe anual sobre la subsidiariedad de 2016 publicado por el Comité de las Regiones se recoge una descripción más detallada de las actividades relacionadas con la subsidiariedad<sup>40</sup>.

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

Las principales resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal de Justicia en 2016 por lo que se refiere al principio de subsidiariedad fueron las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de mayo de 2016<sup>41</sup> sobre la legalidad de la Directiva sobre los productos del tabaco<sup>42</sup>. El Tribunal de Justicia consideró que el legislador de la Unión había respetado la subsidiariedad.

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal distinguió entre el control *ex-ante* del cumplimiento del principio de subsidiariedad «ejercido, en un primer momento, a nivel político, por los Parlamentos nacionales según los procedimientos establecidos a tal efecto por el citado Protocolo (n.º 2)», y el control jurisdiccional *ex post*, en que el Tribunal de Justicia «debe comprobar tanto el cumplimiento de los requisitos de fondo enunciados en el artículo 5 del TUE, apartado 3, como el respeto de las garantías procedimentales previstas en el Protocolo n.º 2»<sup>43</sup>.

En lo que respecta a los requisitos de fondo, el Tribunal de Justicia aplicó una prueba sencilla: «debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». El Tribunal recordó que la Directiva tiene dos objetivos: «facilitar el buen funcionamiento del mercado interior [...], garantizando al mismo tiempo un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes». Incluso dando por hecho que el segundo objetivo podrían alcanzarlo mejor los Estados miembros, «perseguir tal objetivo a ese nivel podría consolidar, si no generar, situaciones en las que determinados

<sup>40</sup> Disponible tras la aprobación de la Mesa del Comité de las Regiones en <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

<sup>41</sup> Asuntos C-358/14, *Polonia / Parlamento y Consejo*, EU:C:2016:323. C-477/14, *Pillbox 38*, EU:C:2016:324; y C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325.

<sup>42</sup> Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, 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, DO L 127 de 29.4.2014, pp. 1-38.

<sup>43</sup> *Polonia / Parlamento y Consejo*, apartados 112 y 113; *Pillbox 38*, apartados 145 y 146; y *Philip Morris*, apartados 216 y 217.

Estados miembros autorizaran la comercialización de productos del tabaco con determinados aromas característicos, mientras que otros la prohibirían, actuando así en contra del primer objetivo de la citada Directiva, a saber, la mejora del funcionamiento del mercado interior de los productos del tabaco y los productos relacionados.» Para el Tribunal, «De la interdependencia de los dos objetivos [...] resulta que el legislador de la Unión podía considerar legítimamente que su acción debía comportar la instauración de un régimen de comercialización en la Unión de los productos del tabaco con un aroma característico y que, debido a dicha interdependencia, ese doble objetivo podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». Además, el Tribunal de Justicia confirmó que la subsidiariedad «no tiene por objeto limitar la competencia de la UE en función de la situación de cualquier Estado miembro individualmente considerado»<sup>44</sup>.

Por lo que respecta a las garantías procesales, y en particular la obligación de motivación en lo que respecta a la subsidiariedad, el Tribunal recordó que el cumplimiento de dicha obligación «debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso». El Tribunal concluyó que la propuesta de la Comisión y su evaluación de impacto contenían «información suficiente que muestre de manera clara e inequívoca las ventajas de emprender la acción a escala de la Unión, en lugar de a escala nacional». Esto ha «permitido tanto al legislador de la Unión como a los Parlamentos nacionales apreciar si dicha propuesta era conforme al principio de subsidiariedad, además de permitir a los particulares tomar conocimiento de la motivación relativa a dicho principio y al Tribunal de Justicia ejercer su control»<sup>45</sup>.

Las sentencias también desestimaron los motivos basados en la vulneración del principio de proporcionalidad por diversas disposiciones de la Directiva sobre productos del tabaco. El Tribunal de Justicia confirmó la proporcionalidad de las elecciones del legislador, que dispone de una amplia facultad de discreción en los ámbitos en que debe llevar a cabo complejas apreciaciones de índole política, económica y social, como la regulación de los mercados en el sector de los productos del tabaco. Para el Tribunal de Justicia, las medidas adoptadas no eran manifiestamente inadecuadas en relación con sus objetivos, y unas medidas menos restrictivas no resultaban igualmente adecuadas para alcanzar dicho objetivo<sup>46</sup>.

### 3. PRINCIPALES CASOS QUE PLANTEARON DUDAS EN CUANTO AL RESPETO DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- *Propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores*

Cumpliendo con el compromiso contraído en las Orientaciones Políticas de la Comisión para promover el principio de que un mismo trabajo en un mismo lugar debe remunerarse de la misma manera, la Comisión adoptó el 8 de marzo de 2016 una propuesta<sup>47</sup> de revisión específica de la Directiva de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>48</sup>. En esencia, el objetivo de la revisión es hacer que la implementación de la libre prestación de servicios en la Unión tenga lugar en condiciones que garanticen la equidad para las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores. A ese respecto, la propuesta introduce cambios en tres ámbitos principales: i) remuneración de los trabajadores desplazados, incluso en situaciones de subcontratación; ii) normas sobre los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal; y iii) desplazamiento de

<sup>44</sup> Polonia / Parlamento y Consejo, apartados 115 a 121; Philip Morris, apartados 219 a 224; en relación con el asunto C-508/13, Estonia / Parlamento y Consejo, EU:C:2015:403, apartados 48 y 53.

<sup>45</sup> Polonia / Parlamento y Consejo, apartados 122 a 125; Philip Morris, apartados 225 a 227.

<sup>46</sup> Polonia / Parlamento y Consejo, apartados 78 a 104; Philip Morris, apartados 164 a 212; Pillbox 38, apartados 48 a 141.

<sup>47</sup> COM(2016) 128 final.

<sup>48</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

larga duración. En particular, la propuesta prevé que todas las normas sobre remuneración obligatorias del Estado miembro de acogida son aplicables a los trabajadores desplazados a su territorio.

La propuesta de la Comisión suscitó 14 dictámenes motivados<sup>49</sup> de los Parlamentos nacionales de 11 Estados miembros. Estos dictámenes motivados representan 22 de un total de 56 votos, activando así el procedimiento de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2 de los Tratados (el denominado procedimiento de «tarjeta amarilla»)<sup>50</sup>. En sus dictámenes motivados, los Parlamentos nacionales en cuestión afirmaron, en particular, i) que las normas vigentes eran suficientes y adecuadas, ii) que la Unión no era el nivel adecuado de acción, iii) que la propuesta no reconoce explícitamente las competencias de los Estados miembros en materia de remuneración y condiciones de empleo, y iv) que la justificación de la propuesta con respecto al principio de subsidiariedad era demasiado sucinta.

En consonancia con este compromiso de la Comisión para aumentar la interacción con los Parlamentos nacionales, la Comisión se puso en contacto directamente con estos. En la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC), de 13 de junio de 2016, tuvo lugar un intercambio preliminar con el vicepresidente primero de la Comisión, Frans Timmermans, centrado en los aspectos de procedimiento, y el 11 de julio de 2016 tuvo lugar un debate de fondo en el contexto de un debate más amplio con la comisaria Marianne Thyssen sobre la dimensión social de la UE.

Tras un minucioso análisis de los dictámenes motivados, la Comisión adoptó una Comunicación el 20 de julio de 2016 y llegó a la conclusión de que la propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad y que debe mantenerse sin cambios<sup>51</sup>. En su Comunicación, la Comisión recordó que la propuesta tiene una base jurídica relacionada con el mercado interior, y que el desplazamiento de trabajadores es, por definición, de naturaleza transfronteriza. Destaca asimismo que la propuesta pretende facilitar la libre prestación de servicios, al tiempo que garantiza una mayor igualdad de condiciones entre los prestadores de servicios nacionales y transfronterizos, y garantiza que los trabajadores que ejercen su actividad en un mismo lugar estén protegidos por las mismas normas vinculantes, con independencia de que sean trabajadores locales o desplazados. La Comunicación explica también por qué las normas en vigor no son suficientes y adecuadas para alcanzar dicho objetivo. Además, la Comunicación confirma que la propuesta respeta plenamente las competencias de los Estados miembros para fijar la remuneración y otras condiciones de trabajo y empleo, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales de los Estados miembros. Lo mismo cabe decir de su competencia para determinar las condiciones que se aplican a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. Por último, la Comunicación aborda la cuestión de la justificación de la conformidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad, remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y remitiéndose a la exposición de motivos y al informe de evaluación de impacto.

---

<sup>49</sup> *Narodno sabranie* búlgaro, *Poslanecká sněmovna*, checo, *Senát* checo, *Folketing* danés, *Riigikogu* estonio, *Hrvatski sabor* croata, *Saeima* letón, *Seimas* lituano, *Országgyűlés* húngaro, *Sejm* polaco, *Senat* polaco (dictamen motivado y dictamen), *Camera Deputaților* rumana (dictamen motivado y dictamen), *Senat* rumano y *Národná rada* eslovaco.

<sup>50</sup> La Comisión recibió asimismo nueve dictámenes en el marco del diálogo político. Los dictámenes recibidos se analizan en el informe anual de 2016 sobre las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales - COM(2017) 601 final.

<sup>51</sup> COM(2016) 505 final.

- *Propuesta de revisión del Reglamento de Dublín*

El primer paquete de medidas legislativas<sup>52</sup> destinadas a que el sistema europeo común de asilo<sup>53</sup> sea más justo y sostenible incluye una propuesta para una revisión del Reglamento de Dublín<sup>54</sup>. La propuesta, que se aprobó el 4 de mayo de 2016, forma parte de la respuesta global de la Comisión a la llegada a gran escala y desordenada de migrantes y solicitantes de asilo en 2015, que sacó a la luz las deficiencias estructurales del diseño y la ejecución del actual sistema de Dublín. El objetivo de la propuesta es lograr un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros gracias a la introducción de un nuevo «mecanismo de asignación correctora», y prevenir los abusos del Sistema Europeo Común de Asilo, así como los movimientos secundarios.

Los Parlamentos nacionales emitieron ocho dictámenes motivados<sup>55</sup> sobre la propuesta, alegando en particular que no respeta el principio de subsidiariedad, ya que el mecanismo de asignación correctora va demasiado lejos, y que las decisiones sobre reubicación deben seguir siendo competencia exclusiva de los Estados miembros.

En respuesta, la Comisión declaró que la propuesta era necesaria y proporcionada para garantizar un Sistema Europeo Común de Asilo sostenible y equitativo. La Comisión también subrayó que garantizar la correcta aplicación del sistema de Dublín en tiempos de crisis y abordar los movimientos secundarios de nacionales de terceros países entre Estados miembros eran cuestiones transfronterizas que no pueden resolverse mediante medidas adoptadas individualmente o bilateralmente por los Estados miembros. La Comisión consideró por tanto que la propuesta era acorde con el principio de subsidiariedad. La Comisión también explicó que la propuesta proporcionaría unas condiciones más justas, eficaces y sostenibles para determinar el Estado miembro responsable de examinar las solicitudes de asilo, al tiempo que se mantiene el principio de que los solicitantes de asilo, a menos que tengan familiares en otro lugar, deben solicitar asilo en el primer país de entrada. El nuevo mecanismo de equidad garantizará la solidaridad, el reparto equitativo de la responsabilidad en el seno de la Unión y la eliminación de la presión desproporcionada sobre los sistemas de asilo de los Estados miembros de primera línea.

- *Propuestas para al establecimiento de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS).*

La finalidad de establecer una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades es ofrecer a las empresas un código normativo único para calcular sus beneficios imponibles en toda la Unión Europea. Presentada en 2011, la primera propuesta de Directiva por la que se establece una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades<sup>56</sup> fue concebida para reforzar el mercado único para las empresas. Si bien los Estados miembros progresaron en el Consejo en relación con muchos elementos de la propuesta, no lograron llegar a un acuerdo final. En su programa de trabajo para 2016, la Comisión anunció que iba a retirar la propuesta y reanudar los trabajos con un nuevo enfoque por etapas<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final y COM(2016) 272 final.

<sup>53</sup> Comunicación «Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa», COM(2016) 197 final.

<sup>54</sup> COM(2016) 270 final.

<sup>55</sup> *Poslanecká sněmovna*, checo, *Senát checo*, *Senato della Repubblica* italiano, *Országgyűlés* húngaro, *Sejm polaco*, *Senat polaco*, *Camera Deputaților* rumana y *Národná rada* eslovaco.

<sup>56</sup> COM(2011) 121 final.

<sup>57</sup> Anexo 4 del Programa de Trabajo de la Comisión para 2016 - COM(2015) 610 final.

El 25 de octubre de 2016, la Comisión volvió a poner en marcha su iniciativa en favor de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, aprobando dos nuevas propuestas legislativas<sup>58</sup>. Con las propuestas, la Comisión tiene la intención de reforzar los elementos favorables a las empresas de la propuesta de 2011, a fin de ayudar a las empresas transfronterizas a reducir costes y burocracia y apoyar la innovación. Al mismo tiempo, la Comisión desea reforzar el potencial de la base imponible consolidada común como instrumento de lucha contra la elusión fiscal. Los tipos del impuesto de sociedades no están cubiertos por las propuestas, ya que estas siguen siendo un ámbito de soberanía nacional.

La Comisión recibió ocho dictámenes motivados<sup>59</sup> en respuesta a las dos nuevas propuestas<sup>60</sup>. Los dictámenes motivados se caracterizaron por la preocupación de que los Estados miembros perderían el control de sus sistemas de imposición de las sociedades. Los Parlamentos nacionales alegaron que las propuestas eran innecesarias y que podrían incluso resultar ineficaces en la lucha contra la elusión fiscal, y que la Directiva de lucha contra la elusión fiscal<sup>61</sup> existente, junto con las medidas acordadas en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es suficiente a este respecto.

En sus respuestas a los Parlamentos nacionales, la Comisión hizo hincapié en que las propuestas no abordan los niveles en los que deben fijarse los tipos impositivos a nivel nacional, sino que armonizan la base imponible del impuesto de sociedades, una condición previa para rectificar las distorsiones identificadas en el mercado interior. A este respecto, la Directiva de lucha contra la elusión fiscal sería una acción inmediata para hacer frente a las necesidades urgentes. Sus normas ofrecen opciones, en forma de una norma mínima, para colmar las lagunas existentes en los actuales 28 sistemas fiscales nacionales. La base imponible consolidada común del impuesto de sociedades podría ser un sistema fiscal completo con una dimensión transfronteriza y unos objetivos más allá de la lucha contra la elusión fiscal. La Comisión también recordó que la OCDE no tiene en cuenta las características específicas pertinentes para un mercado único, como el de la Unión Europea. La Comisión dejó claro que conserva la facultad de proponer legislación, dentro de los límites de las competencias que le confieren los Tratados, con el fin de garantizar un mejor funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, la Comisión confirmó que los principios de fijación de los precios de transferencia acordados en la OCDE seguirán aplicándose a las transacciones realizadas con empresas asociadas, fuera del grupo sujeto al impuesto consolidado en la UE y en terceros países.

#### 4. CONCLUSIÓN

Según lo confirmado por la firma del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» de 2016, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se comprometieron conjuntamente a garantizar que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se mantengan en el centro de la toma de decisiones europea, y que estos principios se respeten plenamente en todo el proceso legislativo.

---

<sup>58</sup> COM(2016) 683 final y COM(2016) 685 final.

<sup>59</sup> *Folketing* danés, *Dáil Éireann* irlandés, *Seanad Éireann* irlandés, *Chambre des Députés* luxemburguesa, *Kamra tad-Deputati* maltesa, *Eerste Kamer* neerlandesa, *Tweede Kamer* neerlandesa y *Riksdag* sueco. La Comisión recibió también un dictamen de la *House of Commons* británica que planteaba problemas de subsidiariedad. El dictamen se recibió sin embargo después de la expiración del plazo de ocho semanas para la presentación de dictámenes motivados.

<sup>60</sup> La Comisión también recibió cuatro dictámenes en el contexto del diálogo político, a saber, del *Bundesrat* alemán, las Cortes Generales españolas, el *Bundesrat* austríaco (recibidos en 2017) y la *Assembleia da República* portuguesa.

<sup>61</sup> Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, DO L 193 de 19.7.2016, p. 1.

En 2016, el Parlamento Europeo continuó con su control del cumplimiento de la subsidiariedad y la proporcionalidad de las propuestas legislativas, realizado por las comisiones parlamentarias pertinentes así como por la Comisión de Asuntos Jurídicos, que tiene la responsabilidad horizontal de garantizar el respeto del principio de subsidiariedad.

El Comité de las Regiones también prosiguió sus trabajos sobre el seguimiento del principio de subsidiariedad, en particular mediante la adopción y aplicación de su programa de trabajo sobre la subsidiariedad para 2016, que prevé la consulta del Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad. En sus dictámenes, el Comité de las Regiones tuvo en cuenta las preocupaciones en materia de subsidiariedad expresadas por las autoridades y los Parlamentos regionales con competencias legislativas. En 2016, el Comité organizó una conferencia en Roma sobre el principio de subsidiariedad, legislar mejor y diálogo político, en cooperación con los Parlamentos regionales y el *Senato della Repubblica* italiano.

En 2016, la Comisión prosiguió la aplicación de su programa reforzado sobre mejora de la legislación, iniciado en 2015, que incluye orientaciones sobre cómo evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en el proceso legislativo. También en 2016, el Comité de Control Reglamentario examinó 60 evaluaciones de impacto y, en algunos casos, solicitó mejoras de la argumentación relativa a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Igualmente en 2016, los Parlamentos nacionales manifestaron un interés creciente en el proceso decisorio de la Unión, en particular en relación con el mecanismo de control de la subsidiariedad; el número de dictámenes motivados aumentó de 8 en 2015 a un total de 65 en 2016. De estos, 14 dictámenes motivados trataron la propuesta de revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, iniciando por tercera vez el procedimiento con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2 de los Tratados. En consonancia con el compromiso contraído por la Comisión Juncker de entablar un diálogo con los Parlamentos nacionales en el caso de iniciarse dicho procedimiento, los argumentos presentados por los Parlamentos nacionales fueron ampliamente debatidos, en particular en las reuniones de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC) y en la Comisión de Asuntos Jurídicos y la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo. Si bien la Comisión Europea decidió finalmente, después de estos debates y de una revisión en profundidad de todos los dictámenes recibidos, mantener su propuesta inicial, reconoce que varios Parlamentos nacionales no acaban de estar convencidos del fundamento de la misma. La propuesta sigue siendo objeto de debate en el Parlamento Europeo y en el Consejo. Ambos colegisladores, al igual que la Comisión, se han comprometido a tener en cuenta las observaciones de los Parlamentos nacionales a lo largo de todo el proceso legislativo.

Mientras que la Unión Europea pretende definir una visión para su futuro, la Declaración de Roma, firmada por los dirigentes de los 27 Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión el 25 de marzo de 2017 para conmemorar el 60.º aniversario de los Tratados de Roma, reitera que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad seguirán subyaciendo en el proceso decisorio europeo y configurándolo en los próximos años.