



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 10.6.2011
COM(2011) 344 final

INFORME DE LA COMISIÓN
SOBRE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD
(XVIII Informe «Legislar mejor» correspondiente al año 2010)

INFORME DE LA COMISIÓN

SOBRE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

(XVIII Informe «Legislar mejor» correspondiente al año 2010)

1. INTRODUCCIÓN

Este es el decimoctavo informe anual sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el proceso legislativo de la UE. Con arreglo al Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de estos principios (en lo sucesivo denominado «el Protocolo») adjunto al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión ha de presentar este informe anualmente al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales¹.

El informe examina la forma en que las distintas instituciones - la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité de las Regiones - aplican estos principios, y presenta más detalladamente algunas iniciativas que han suscitado problemas de subsidiariedad. Asimismo, examina el modo en que se ha aplicado el mecanismo de control de la subsidiariedad de los Parlamentos nacionales, que fue una de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa².

2. LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad están consagrados en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

La subsidiariedad es un principio rector que define la frontera entre las responsabilidades del Estado miembro y las de la UE, en otras palabras, que determina quién debe actuar. Si la Unión tiene competencias exclusivas en un ámbito³, está claro que es ella la que debe actuar. En cambio, si la Unión y los Estados miembros comparten esas competencias⁴, el principio establece claramente una presunción en favor de que sean los Estados miembros quienes actúen. La Unión solo debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados

¹ En la Comunicación de la Comisión sobre Normativa inteligente en la Unión Europea (COM (2010) 543) se abordaron cuestiones más amplias sobre normativa inteligente.

² El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

³ De acuerdo con el artículo 3 del TFUE, estas áreas son la unión aduanera, las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, la política monetaria de la zona euro, la conservación de los recursos marinos, y la política comercial común.

⁴ De acuerdo con el artículo 4 del TFUE esos ámbitos son el mercado interior, la política social, la cohesión, la agricultura y la pesca, el medio ambiente, la protección de los consumidores, el transporte, las redes transeuropeas, la energía, la libertad, seguridad y justicia, y ciertas cuestiones de salud pública.

adecuadamente por los Estados miembros o si, debido a las dimensiones o efectos de la medida en cuestión, dichos objetivos pueden ser alcanzados mejor por la Unión.

La **proporcionalidad** es un principio rector que permite establecer cómo debe ejercer sus competencias la Unión Europea, ya sean exclusivas o compartidas (*¿cuál debe ser la forma y naturaleza de la intervención de la UE?*). El TUE dispone que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Toda decisión debe favorecer la opción menos restrictiva.

3. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES

Las decisiones sobre la posibilidad de proponer medidas a nivel de la UE (subsidiariedad) y, en su caso, el alcance de la misma (proporcionalidad) son fundamentales para la normativa inteligente¹. El nivel de acción apropiado surge a veces como parte del diseño de políticas y del proceso legislativo interinstitucional.

Es imperativo que los argumentos sobre subsidiariedad y proporcionalidad sean **transparentes**, ya que ello permite que los distintos agentes deliberen de manera constructiva sobre la validez de sus posiciones. Por tanto, independientemente de la procedencia de la iniciativa, el proyecto de acto legislativo debería incluir una «declaración» detallada que permita a los otros actores evaluar el cumplimiento del principio. Según el Protocolo, esta declaración debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero, tener en cuenta las cargas financieras o administrativas y, en el caso de las directivas, mencionar las posibles implicaciones para las normas nacionales y regionales. Las conclusiones deben justificarse mediante indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos.

La subsidiariedad **no puede validarse fácilmente** mediante criterios operativos. El Protocolo, revisado por el Tratado de Lisboa, ya no hace referencia a las pruebas de conformidad, tales como la «necesidad» y el «valor añadido de la UE», sino que ha variado su modo de aplicación para tener en cuenta los aspectos procedimentales garantizando que todos los principales actores puedan expresar su opinión. La Comisión ha continuado utilizando las pruebas de «necesidad» y «valor añadido de la UE» como parte de su marco analítico y recomienda a los otros actores que hagan lo mismo.

Un criterio político razonable en la **fase prelegislativa es importante** para garantizar que las propuestas cumplan las cuestiones de subsidiariedad desde el principio. En la fase poslegislativa, podría acudir al Tribunal de Justicia para comprobar la legalidad de la legislación adoptada. El Tribunal nunca ha anulado una medida por incumplimiento de la subsidiariedad.

3.1. La Comisión

La Comisión, en su calidad de principal autora de las propuestas legislativas en virtud de su derecho de iniciativa, debe garantizar que, en una fase temprana de la elaboración de las políticas, se elijan las opciones adecuadas sobre si proponer una acción europea y de qué manera.

La Comisión publica hojas de ruta⁵ para todas las iniciativas importantes. Las hojas de ruta resumen las intenciones de la Comisión e incluyen una primera justificación sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad. Estas ideas se verifican más tarde durante la consulta de las partes interesadas y la evaluación de impacto. La declaración de subsidiariedad de cada propuesta legislativa se presenta en la exposición de motivos y se reitera en los considerandos de la propuesta. Las evaluaciones de impacto, que acompañan a las propuestas con importantes repercusiones, proporcionan un análisis más detallado de la subsidiariedad y la proporcionalidad. La calidad de este análisis es examinada por el Comité de evaluación del impacto.

En 2010, el **Comité** se pronunció sobre las cuestiones de la subsidiariedad y la proporcionalidad en más de la mitad de los expedientes examinados⁶, y detectó tres principales áreas de mejora:

- La necesidad de disponer de **pruebas más sólidas del valor añadido de la UE**. Por ejemplo, para la iniciativa sobre el *desarrollo de la dimensión europea en el deporte*⁷, el Comité manifestó su preocupación por las limitadas pruebas que constituían la base de un programa de financiación previsto. Del mismo modo, el Comité cuestionó el valor añadido de las medidas de la UE respecto a la idea de una etiqueta de producto de montaña (inicialmente incluida en el *Paquete de Calidad de los Productos Agrícolas*⁸). En ambos casos, los servicios pertinentes han decidido realizar más análisis antes de proponer una medida de la UE.
- La necesidad de un **análisis de la subsidiariedad exhaustivo** para las iniciativas que **amplían el ámbito de intervención de la UE**. Este fue el caso de una serie de iniciativas adoptadas a raíz de la crisis financiera: modificaciones de las Directivas sobre los sistemas de garantía de depósitos⁹ y los sistemas de indemnización de los inversores¹⁰, una iniciativa sobre las ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por impago¹¹ y el Libro Blanco sobre sistemas de garantía de seguros¹².
- El Comité cuestionó en varias ocasiones el **mejor nivel de armonización**, dadas las diferencias entre las situaciones nacionales. Este fue el caso para las modificaciones del Reglamento sobre las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil¹³ y una propuesta de Reglamento en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas¹⁴.

⁵ El acceso a las hojas de ruta se realiza mediante el sitio web de evaluación de impacto de la Comisión: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf

⁷ COM (2011) 12, el acceso actual y posterior a las evaluaciones de impacto y las opiniones del Comité de evaluación de impacto se realiza a través del sitio web de evaluación de impacto de la Comisión: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm

⁸ COM (2010) 733.

⁹ COM (2010) 368.

¹⁰ COM (2010) 371.

¹¹ COM (2010) 482.

¹² COM (2010) 370.

¹³ COM (2010) 748 (refundición).

¹⁴ COM (2011) 127.

3.2. Parlamentos nacionales

El mecanismo de control de la subsidiariedad introducido por el Tratado de Lisboa refuerza el papel de los Parlamentos nacionales, que pueden expresar su opinión sobre si los proyectos de propuestas legislativas respetan el principio de subsidiariedad. En función del número de dictámenes motivados que concluyan que una propuesta incumple el principio de subsidiariedad, el Tratado prevé dos mecanismos: la «tarjeta amarilla» y la «tarjeta naranja»¹⁵. Ambos mecanismos suponen una reconsideración del proyecto de acto legislativo y pueden conducir a la modificación o a la retirada de la propuesta.

Desde 2006, la Comisión, en el marco del diálogo político¹⁶, ha remitido todas las nuevas propuestas a los Parlamentos nacionales, y ha respondido a sus dictámenes¹⁷. Desde el 1 de diciembre de 2009, este marco se ha utilizado en paralelo para el mecanismo de control de la subsidiariedad. A finales de 2010, la Comisión envió 82 proyectos de propuestas legislativas que entran en el ámbito de aplicación del Protocolo y recibió 211 dictámenes. Si bien la mayoría de los dictámenes se centraron en el contenido de la propuesta, un total de 34 dictámenes plantearon problemas en cuanto a la subsidiariedad. Para cinco propuestas legislativas la Comisión recibió más de un dictamen motivado¹⁸, pero en todos estos casos estuvo lejos de alcanzarse el umbral de la «tarjeta amarilla».

Algunas respuestas de los Parlamentos nacionales han puesto también de relieve la insuficiencia o la falta de justificación de la subsidiariedad en una serie de propuestas de la Comisión. Tal pareció ser el caso, en particular, de las propuestas de enmiendas de menor importancia a la legislación existente. La Comisión tomará medidas para garantizar una adecuada justificación de la subsidiariedad en las exposiciones de motivos de todas las propuestas legislativas, incluso, por ejemplo, recordando y confirmando el análisis de la subsidiariedad efectuado en el pasado.

3.3. El Parlamento Europeo y el Consejo

Los legisladores (el Parlamento Europeo y el Consejo) actúan en la etapa final de la fase prelegislativa. Deben validar la conformidad de la propuesta con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y proporcionar una justificación pertinente cuando realizan una modificación que afecta al ámbito de acción de la Unión¹⁹.

En el Consejo, el Comité de Representantes Permanentes de cada Estado miembro (Coreper) garantiza el respeto de los principios²⁰. En el Parlamento Europeo, los comités encargados de

¹⁵ Véase también el artículo 7 del Protocolo.

¹⁶ COM (2006) 211. Véase también el informe de la Comisión de 2010 sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales.

¹⁷ Véase también http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npa/index_en.htm.

¹⁸ Véase también el anexo, más información a través de IPEX (un sitio web específico para el intercambio interparlamentario): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

¹⁹ Véase el Acuerdo Interinstitucional sobre la subsidiariedad (DO C 329 de 6.12.1993, p. 132).

²⁰ Decisión 2009/937/UE del Consejo, DO L 325 de 11.12.2009, p. 35.

²¹ Reglamento interno del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>.

los expedientes legislativos específicos, junto con la Comisión de Asuntos Jurídicos, verifican su cumplimiento.

El Consejo y el Parlamento Europeo han creado sus propios procedimientos para aplicar el mecanismo de control de la subsidiariedad. El Reglamento del Parlamento se modificó para garantizar que los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales se tengan en cuenta en los debates parlamentarios²¹. El Consejo se ha asegurado de que se consulte a los Parlamentos nacionales sobre las iniciativas que procedan de un grupo de Estados miembros²².

3.4. El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones expresa su opinión bien cuando es consultado, bien por propia iniciativa. El Tratado de Lisboa faculta al Comité a impugnar a posteriori la validez de la legislación que podría vulnerar el principio de subsidiariedad, pero solo en aquellos ámbitos en los que el Comité debe ser consultado. A partir de 2010, el Comité modificó su Reglamento interno²³ para que todos sus dictámenes incluyan una referencia explícita a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La Red de Control de la Subsidiariedad (RCS) del Comité incluía a finales de 2010 a 113 interlocutores regionales. En 2010, la RCS llevó a cabo cinco consultas específicas. También inició el primer plan de acción para determinar las mejores prácticas en la aplicación del principio de subsidiariedad en las regiones y ciudades de Europa. Además, el Comité prevé desarrollar más la funcionalidad de la RCS para apoyar la participación de los parlamentos regionales en el mecanismo de control de la subsidiariedad.

El Comité ha publicado su primer informe anual sobre la subsidiariedad²⁴.

3.5. El Tribunal de Justicia

De conformidad con el artículo 263 TFUE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para examinar la legalidad de los actos legislativos por lo que se refiere al cumplimiento del principio de subsidiariedad. El Protocolo, en particular, establece que el Comité de las Regiones o los Estados miembros, en su nombre o en nombre de sus Parlamentos nacionales, pueden someter un asunto ante el Tribunal de Justicia.

Aparte de la resolución sobre el *Reglamento de la itinerancia*²⁵, que ya se cubrió en el informe de 2009, no ha habido nueva jurisprudencia.

²² En 2010: Directiva relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales (2010/0801 (COD)), la Directiva sobre la orden europea de protección (2010/0802 (COD)) y Directiva relativa al exhorto europeo de investigación (2010/0817 (COD)).

²³ DO L 6 de 9.1.2010, p. 14.

²⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

²⁵ Asunto C-58/08 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd contra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* relativo al Reglamento (CE) nº 717/2007.

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

Esta sección del presente informe hace un repaso general de las propuestas de la Comisión que más debates suscitaron entre los legisladores y las partes interesadas respecto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

4.1. Seguimiento de casos mencionados en informes anteriores

Para algunos de los casos mencionados en los informes anteriores, tales como las Directivas *sobre las tasas de protección de la aviación*²⁶, *protección del suelo*²⁷, *igualdad de trato fuera del lugar de empleo*²⁸ y *derechos de los consumidores*²⁹, no se produjeron cambios significativos en los procedimientos legislativos en curso.

Por lo que respecta a los *derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza*³⁰, mencionados en el informe de 2009, a principios de 2011 se llegó a un acuerdo en segunda lectura tras largas negociaciones. Durante todo el procedimiento, la principal preocupación fue el delicado equilibrio que debía alcanzarse entre el respeto de las competencias nacionales en la organización y la financiación de la asistencia sanitaria, por un lado y, por otro, la codificación de los derechos de los pacientes tal como los reconoce el Tribunal de Justicia.

En lo que respecta a la *Directiva sobre el permiso por maternidad*³¹, mencionada en el informe de 2008, los legisladores todavía no han logrado encontrar una postura común. En 2008, tras consultar a los interlocutores sociales europeos, la Comisión propuso ampliar el derecho al permiso de maternidad de 14 a 18 semanas, en principio con sueldo completo. La Resolución del Parlamento, adoptada en octubre de 2010, sugirió un enfoque más ambicioso: aumentar el derecho mínimo al permiso de maternidad plenamente retribuido a 20 semanas y añadir un permiso de paternidad de dos semanas. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, una aplastante mayoría de diputados votó a favor de una «cláusula pasarela» que ofrece a los gobiernos nacionales discreción para adaptar esta política a sus sistemas sociales. Sin embargo, las delegaciones del Consejo abogaron por un enfoque más flexible. También encontraron que las medidas eran onerosas en un contexto de austeridad económica. La Presidencia belga ha escrito a los interlocutores sociales pidiendo sus opiniones.

²⁶ COM (2009) 217. En este caso y posteriormente, pueden consultarse los detalles sobre el debate interinstitucional en la base de datos PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

²⁷ COM (2006) 232.

²⁸ COM (2008) 426.

²⁹ COM (2008) 614.

³⁰ COM (2008) 414.

³¹ COM (2008) 637.

4.2. Otros casos en que se debatió de subsidiariedad

Trabajadores temporeros

La Comisión presentó una propuesta de *Directiva sobre trabajadores temporeros*³² dentro de un paquete sobre migración legal. Esta propuesta ha recibido el mayor número de dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales hasta la fecha³³: nueve cámaras expresaron preocupaciones por la subsidiariedad³⁴. Alegaron que la cuestión está ya suficientemente regulada a nivel nacional y que la UE no puede abordar adecuadamente las especificidades nacionales. Además, dado que los Estados miembros tienen el control de los volúmenes de nacionales de terceros países admitidos, la propuesta puede no alcanzar el objetivo de gestionar los flujos migratorios. Al mismo tiempo, nueve cámaras³⁵ emitieron dictámenes favorables, señalando que la propuesta contribuye a garantizar una protección uniforme, criterios comunes de admisión y condiciones de residencia comunes en toda la UE. Valoraron positivamente el hecho de que los Estados miembros tienen derecho a establecer cuotas de admisión.

Algunas cámaras, tanto las que cuestionaron la subsidiariedad como las que no, alegaron que la propuesta incumplía el principio de proporcionalidad, ya que puede tener un impacto en los sistemas nacionales de seguridad social. Dos cámaras³⁶ se opusieron formalmente a la propuesta por estos motivos.

La Comisión puso de relieve en sus respuestas³⁷ que es preciso crear un marco común de la UE para evitar distorsiones de los flujos migratorios y entradas irregulares, para proteger a los trabajadores temporeros de terceros países y para prevenir el dumping social. Destacó también que la propuesta incluye disposiciones que deberían permitir a los Estados miembros adaptarla a las especificidades de sus mercados laborales nacionales.

En su dictamen, el Comité de las Regiones tomó nota de las opiniones y argumentos de los Parlamentos nacionales. No obstante, concluyó que la propuesta es compatible con el principio de subsidiariedad, por cuanto impide a los sistemas nacionales embarcarse en una competición a la baja por lo que respecta a la protección de los trabajadores temporeros. El examen de la propuesta por parte de los legisladores está en una fase inicial.

Sistemas de garantía de depósitos

³² COM (2010) 379.

³³ En este caso y posteriormente, pueden consultarse los detalles sobre los dictámenes de los Parlamentos nacionales vía la base de datos IPEX:
http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en.

³⁴ Véase el anexo para más detalles.

³⁵ *Saeima* letón, *Seimas* lituano, *Bundesrat* alemán, *Senato y Camera dei Deputati* italianos, *Eduskunta* finlandés, *Assembleia* portuguesa y *Congreso de los Diputados y Senado* españoles.

³⁶ *Saeima* letón y *Seimas* lituano.

³⁷ En este caso y posteriormente, pueden consultarse los detalles sobre las respuestas de la Comisión a los Parlamentos nacionales en:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

En julio de 2010, la Comisión presentó una propuesta para reforzar el marco de los sistemas de garantía de depósitos³⁸ en la UE como consecuencia de las deficiencias puestas de manifiesto por la crisis financiera.

La propuesta recibió 11 reacciones de los Parlamentos nacionales. Cinco de ellas³⁹ plantearon cuestiones de subsidiariedad explícitas; principalmente, que la Directiva no tendría suficientemente en cuenta las características de los sistemas nacionales o que podría reducir el actual nivel de protección. Otro punto de controversia fue la propuesta de mecanismo de préstamo mutuo entre los sistemas, que se considera que puede potencialmente aumentar el riesgo moral y que actúa como desincentivo para establecer una cobertura nacional adecuada. Al mismo tiempo, seis Parlamentos⁴⁰ afirmaron que la propuesta se ajustaba al principio de subsidiariedad, puesto que ayudaría a superar la fragmentación de las normas nacionales.

En sus respuestas, la Comisión observó que la armonización ayudaría a promover la integración de los mercados financieros. Los sistemas, que no garantizan depósitos pero que protegen de forma mutua a los bancos frente a un incumplimiento (sistemas de garantía recíproca), podrían seguir cumpliendo su función. Por lo que respecta al mecanismo de préstamo mutuo, la Comisión aclaró que solo se aplicaría como último recurso, que está sujeto a salvaguardias para evitar el riesgo moral y que en última instancia debería reducir la necesidad de recurrir al dinero de los contribuyentes.

La propuesta es actualmente objeto de debate por el Parlamento Europeo y el Consejo.

Distribución de alimentos a las personas más necesitadas

La Comisión propuso en 2008 una revisión del programa de distribución de alimentos para las personas más necesitadas⁴¹, que ha estado vigente desde 1987. El Parlamento Europeo apoyó la propuesta y presentó varias modificaciones, fundamentalmente de carácter técnico. En el Consejo, los debates no avanzaron porque una minoría de bloqueo de los Estados miembros alegó que este sistema no se refiere a la Política Agrícola Común, dado que la distribución de alimentos corresponde a las políticas de protección social de responsabilidad nacional.

En 2010, la Comisión adoptó una propuesta modificada⁴² para adaptar los mecanismos de aplicación de la propuesta de 2008 a las disposiciones del Tratado de Lisboa. Varios Parlamentos nacionales declararon que la propuesta no es conforme con el principio de subsidiariedad. En un tono similar a los debates del Consejo, sostuvieron que los objetivos habían cambiado, pasando de la política agrícola a la política social. Algunos Parlamentos nacionales también señalaron la falta de declaración sobre la subsidiariedad de la propuesta de 2010.

³⁸ COM (2010) 368 (refundición).

³⁹ Véase el anexo para más detalles.

⁴⁰ *Assembleia* portuguesa, *Camera dei Deputati* y *Senato* italianos, y *Nationalrat* y *Bundesrat* austríacos y *Senát* checo.

⁴¹ COM (2008) 563.

⁴² COM (2010) 486.

En sus respuestas, los servicios de la Comisión explicaron que la finalidad de la propuesta es doble. Si bien ciertamente pretende cumplir los objetivos del Tratado en materia de seguridad alimentaria, también desempeña un papel esencial en la eliminación de las existencias de productos agrícolas de intervención pública. La Comisión señaló que en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de 2008 figura un detallado análisis sobre la subsidiariedad.

Tanto el Comité de las Regiones como el Comité Económico y Social consideran la propuesta aceptable. Actualmente es objeto de debate por los legisladores.

Ayuda al desarrollo rural a través del Reglamento FEADER y establecimiento de normas comunes relativas a un régimen de ayuda directa a los agricultores

El objetivo de estas propuestas era alinear los poderes conferidos a la Comisión en virtud del Reglamento (CE) n° 1698/2005 y el Reglamento (CE) n° 73/2009 con las disposiciones del Tratado de Lisboa⁴³. Además, la Comisión introdujo algunos elementos de simplificación.

Según varios Parlamentos nacionales, los argumentos de subsidiariedad proporcionados en las exposiciones de motivos no eran suficientes. Algunas cámaras también opinaron que las nuevas disposiciones en materia de competencias delegadas y de ejecución conferirían de facto poderes adicionales a la Comisión. En sus respuestas, la Comisión aclaró los principios de las disposiciones de Lisboa sobre los actos delegados y los actos de ejecución y explicó que estas propuestas abarcan únicamente adaptaciones técnicas y simplificación. Por estas razones, no se realizó ningún nuevo análisis exhaustivo sobre la cuestión de la subsidiariedad.

La Comisión ha previsto para 2011 varios actos similares de alineación. A fin de responder a la preocupación de los Parlamentos nacionales, la Comisión tratará de reforzar las declaraciones de subsidiariedad de dichas propuestas.

Cultivo de organismos modificados genéticamente (OMG)

Este paquete, que contiene una Comunicación, una Recomendación y una propuesta de Reglamento⁴⁴, fue adoptado por la Comisión en julio de 2010. El paquete de medidas responde a las reiteradas solicitudes de los Estados miembros para que las decisiones sobre el cultivo de OMG autorizados se adopten a nivel nacional, manteniendo al mismo tiempo el sistema de autorización de la UE, basado en la evaluación de los riesgos para la salud y el medio ambiente. Mientras que algunas delegaciones del Consejo han acogido con satisfacción el texto, el enfoque está siendo criticado por otras, que prefieren un enfoque europeo totalmente centralizado, a menudo por razones estrechamente vinculadas a la sensibilidad del tema.

Espacio ferroviario europeo único

⁴³ COM (2010) 537 y COM (2010) 539.

⁴⁴ COM (2010) 380 y COM (2010) 375.

En septiembre de 2010, la Comisión propuso una Directiva que establecería un «espacio ferroviario europeo único»⁴⁵, con el fin de revitalizar el sector ferroviario. La Cámara de Diputados de Luxemburgo presentó un dictamen motivado concluyendo que, si bien en general hay margen para la intervención de la UE, varias disposiciones concretas incumplen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El Consejo mantuvo un primer debate político sobre la propuesta en diciembre de 2010, en el que se destacaron algunos problemas de subsidiariedad. Un Estado miembro hizo un llamamiento a la prudencia sobre la propuesta de elaborar y publicar estrategias plurianuales de infraestructura ferroviaria nacional, considerando que la planificación de las infraestructuras a largo plazo es un asunto de competencia nacional. Por lo que se refiere a la reducción temporal de los cánones de acceso para los trenes equipados con el sistema europeo de control de trenes, varias delegaciones subrayaron que desean mantener el derecho a cobrar nuevos cánones o a incrementar los ya existentes a fin de compensar la pérdida de ingresos ocasionada por dicha reducción.

La propuesta está a la espera de su primera lectura en el Parlamento Europeo. El Comité de las Regiones, si bien todavía no ha emitido su dictamen sobre la subsidiariedad, ha indicado que la cuestión es una preocupación de primer orden para las autoridades locales y regionales⁴⁶.

Derechos de los pasajeros en el transporte por autobús y autocar

En 2008, la Comisión propuso que el Reglamento, que pretendía garantizar la calidad del servicio y los derechos de los pasajeros, se aplicara a todos los servicios de autobuses, incluidos los de las zonas regionales, urbanas y suburbanas⁴⁷. Esta opinión fue compartida por el Parlamento Europeo. No obstante, la inmensa mayoría de Estados miembros insistieron en el Consejo, por motivos de subsidiariedad, en la exclusión de los servicios regionales, urbanos y suburbanos del ámbito de aplicación del Reglamento. En el acuerdo final, que tuvo lugar en el Comité de conciliación en noviembre de 2010, el Parlamento Europeo finalmente convino en aplicar el Reglamento en general únicamente a los servicios con una distancia de más de 250 kilómetros. A cambio, el Consejo acordó la aplicación de determinadas disposiciones a todos los servicios.

Medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas

En respuesta a la crisis ruso-ucraniana de enero de 2009, la Comisión propuso⁴⁸ revisar la legislación vigente sobre la seguridad del suministro de gas con el fin de mejorar la acción preventiva así como la reacción a perturbaciones específicas. En principio, el Consejo acogió favorablemente la propuesta, si bien varias delegaciones pidieron una mayor aclaración sobre las funciones y responsabilidades de los agentes del mercado, los Estados miembros y la Comisión. El Consejo insistió también en que se debería dejar a los Estados miembros

⁴⁵ COM (2010) 475 (refundición).

⁴⁶ Dictamen COR/2010/297.

⁴⁷ COM (2008) 817.

⁴⁸ COM (2009) 363.

libertad para decidir a qué clientes servir prioritariamente en casos de escasez de gas. Estas preocupaciones se tuvieron finalmente en cuenta en el acuerdo en primera lectura con el Parlamento Europeo en octubre de 2010.

5. CONCLUSIONES

Los conceptos de subsidiariedad y proporcionalidad son elementos fundamentales del proceso de elaboración de las políticas de las instituciones de la UE. El mecanismo de control de la subsidiariedad de los Parlamentos nacionales, introducido por el Tratado de Lisboa, ha hecho el proceso más transparente y ha enriquecido los debates.

El hecho de que la mayoría de las propuestas de la Comisión no hayan planteado problemas de subsidiariedad en los Parlamentos nacionales y hayan sido adoptadas por los legisladores sin grandes debates sobre subsidiariedad, indica que los controles de subsidiariedad en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas son generalmente eficaces. Sin embargo, en un número limitado de casos, se ha producido un amplio debate entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre cómo debe interpretarse la subsidiariedad. Unos debates políticos rigurosos han ayudado a encontrar un equilibrio adecuado entre las responsabilidades de los Estados miembros y de la UE.

ANEXO

Lista de iniciativas de la Comisión que han sido objeto de dictámenes motivados en cuanto a la subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales

	Título	Cámaras nacionales que han emitido dictámenes motivados ⁴⁹
1.	Directiva sobre trabajadores temporeros, COM(2010) 379	Nationalrat y Bundesrat austriacos Senát y Poslanecká sněmovna checos Eerste Kamer y Tweede Kamer neerlandesas Senat polaco House of Commons y House of Lords del Reino Unido
2.	Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos, COM(2010) 368	Bundestag y Bundesrat alemanes Riksdag sueco Folketinget danés House of Commons del Reino Unido
3.	Distribución de alimentos a las personas más necesitadas de la Unión, COM(2010) 486	House of Lords del Reino Unido Sénat francés Folketinget danés Riksdag sueco Eerste Kamer y Tweede Kamer neerlandesas
4.	Apoyo al desarrollo rural a través del Reglamento FEADER, COM(2010) 537	<i>Sejm y Senat</i> polacos <i>Seimas</i> lituano <i>Chambre des Députés</i> luxemburguesa
5.	Régimen de ayuda directa a los agricultores, COM(2010) 539	<i>Sejm y Senat</i> polacos <i>Seimas</i> lituano <i>Chambre des Députés</i> luxemburguesa
6.	Sistemas de indemnización a los inversores, COM(2010) 371	<i>Riksdag</i> sueco <i>House of Commons</i> del Reino Unido
7.	Sello de Patrimonio Europeo, COM(2010) 76	<i>Sénat</i> francés
8.	Reglamento FRONTEX, COM(2010) 61	<i>Senat</i> polaco
9.	Interpretación y traducción en los procesos penales, COM(2010) 82	<i>Bundesrat</i> austriaco
10.	Importaciones en la UE de productos de la pesca procedentes de Groenlandia, COM(2010) 176	Senato della Repubblica italiano
11.	Programa de política del espectro radioeléctrico, COM(2010) 471	<i>Sénat</i> francés
12.	Espacio ferroviario europeo único, COM(2010) 475	<i>Chambre des Députés</i> luxemburguesa

⁴⁹

Aquí se incluyen cuatro dictámenes que se presentaron después del plazo de 8 semanas o que no fueron adoptados por las respectivas cámaras de conformidad con sus normas internas.

