



Bruselas, 12.10.2023
COM(2023) 640 final

INFORME DE LA COMISIÓN

INFORME ANUAL DE 2022

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

INFORME ANUAL DE 2022

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

1. INTRODUCCIÓN

El presente es el 30.º informe sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad presentado de conformidad con el artículo 9 del Protocolo n.º 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 2»), del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Desde 2018, este informe también abarca las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales, los cuales desempeñan una función primordial a la hora de aplicar dichos principios.

En 2022, se produjo una vuelta a la normalidad tras la supresión de las restricciones introducidas en marzo de 2020 debido a la pandemia de COVID-19. Lo mismo ocurrió con las relaciones con los Parlamentos nacionales, dado que la mayoría de las interacciones virtuales volvieron a ser físicas.

El impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania se hizo sentir en todos los ámbitos, incluidas las relaciones con los Parlamentos nacionales y la cooperación interparlamentaria. La guerra fue un tema que los Parlamentos nacionales abordaron en diversos dictámenes y en todas las reuniones de la COSAC¹. Sin embargo, los Parlamentos nacionales también siguieron centrándose en las principales prioridades de la Comisión, con especial atención a las transiciones ecológica y digital y a las cuestiones relativas a la democracia.

El discurso de cierre de la Conferencia sobre el Futuro de Europa también puso de relieve el papel de los Parlamentos nacionales. Las conclusiones incluyeron una sección sobre la subsidiariedad, así como una serie de medidas propuestas para contribuir al respeto de este principio en la legislación de la UE.

Los Parlamentos nacionales también llevaron a cabo un intenso trabajo de reflexión sobre su papel en la elaboración de las políticas de la UE y sobre cómo mejorar el respeto de los valores europeos, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia. Durante la Presidencia francesa, dos grupos de trabajo emitieron conclusiones sobre estos temas.

En 2022, la Comisión empezó a poner en práctica los nuevos compromisos de legislar mejor que había presentado el año anterior. Esto incluyó un análisis más exhaustivo y una mejor comunicación sobre la forma en que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se tenían en cuenta en sus propuestas.

¹ Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea.

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

2.1. LA COMISIÓN

Legislar mejor: aplicación de la comunicación, las directrices y el conjunto de herramientas revisados

En 2022, la Comisión aplicó las directrices y el conjunto de herramientas revisados para la mejora de la legislación adoptados en 2021², reforzando aún más la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Como se anunció en la Comunicación «Legislar mejor» de 2021³, la Comisión empezó a adjuntar sistemáticamente una plantilla de evaluación de la subsidiariedad a todas las propuestas importantes y sensibles desde el punto de vista político acompañadas de una evaluación de impacto. Las consultas públicas ahora también permiten identificar más claramente a las autoridades locales, regionales y nacionales y reflejar con mayor precisión sus respectivas contribuciones.

Por otro lado, la Comisión reforzó sus evaluaciones de impacto territorial e introdujo la verificación rural⁴ para que se tengan más en cuenta las necesidades y las características específicas de las diferentes regiones y territorios de la UE. Por consiguiente, todas las evaluaciones de impacto incluyen un proceso de análisis más exhaustivo para identificar los efectos asimétricos significativos de las propuestas legislativas de la Comisión en diferentes territorios de la UE, como las regiones transfronterizas, rurales, insulares, montañosas, ultraperiféricas o poco pobladas. Esta metodología de análisis permite determinar, mediante un proceso de tres etapas⁵, si existen consecuencias territoriales desproporcionadas que merecen una evaluación de impacto territorial.

Por otro lado, en 2022 la Comisión también empezó a aplicar plenamente el principio de «una más, una menos», lo que significa que toda nueva carga creada por las propuestas legislativas de la Comisión que recaiga sobre las empresas y las personas se compensa con la reducción de una carga existente en el mismo ámbito político. Todos los costes de cumplimiento y los ahorros de costes se presentan de forma integral y transparente en las evaluaciones de impacto. Con arreglo al principio de «una más, una menos», los costes de ajuste se compensan en la medida de lo posible, mientras que los costes administrativos para el mismo ámbito político se compensan en la medida de lo posible, teniendo en cuenta las especificidades del ámbito político en cuestión. Este principio ha permitido crear un marco regulador de la UE más proporcionado en general, ha ampliado la cuantificación de los costes y beneficios y ha facilitado el «desglose de los costes».

² Para más información, véase la sección 2.1 del informe del año pasado.

³ COM(2021) 219 final.

⁴ La *verificación rural* se anunció en la Comunicación sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE, COM(2021) 345 final. Significa revisar las políticas desde una perspectiva rural, teniendo en cuenta sus repercusiones reales y posibles, directas e indirectas sobre el empleo y el crecimiento rurales, así como sobre las perspectivas de desarrollo, el bienestar social y la calidad medioambiental de las zonas y las comunidades rurales. Si se producen efectos adversos significativos en estas zonas y comunidades, podría ser necesario adaptar el diseño y la aplicación de la intervención de la UE para tener en cuenta el contexto específico.

⁵ Los servicios de la Comisión evalúan el impacto territorial posible en tipos específicos de regiones o zonas mediante preguntas exploratorias ([herramienta para legislar mejor n.º 18](#)). Si la respuesta a cualquiera de las preguntas es afirmativa, se lleva a cabo una verificación en línea de la necesidad de una evaluación de impacto territorial ([herramienta para legislar mejor n.º 34](#)). La verificación de la necesidad determina si es conveniente realizar una evaluación de impacto territorial. Cuando los impactos territoriales posibles se consideran sustanciales, la evaluación de impacto territorial proporciona información sobre los patrones de impacto posibles en toda la UE y ayuda a identificar los motores y las oportunidades de mejora para garantizar que la política tenga un impacto más uniforme.

Así pues, ha contribuido a minimizar los costes y maximizar los beneficios para las personas y las empresas. El estudio anual sobre la carga administrativa de 2022⁶ presenta de forma transparente los resultados positivos que dieron lugar a una reducción general de la carga administrativa de 7 300 millones EUR en 2022.

Contribución de la Plataforma «Preparados para el Futuro» a la simplificación y la reducción de las cargas

En 2022, la Plataforma «Preparados para el Futuro»⁷, un grupo de expertos de alto nivel que ayuda a la Comisión a simplificar la legislación de la UE y reducir las cargas normativas innecesarias conexas, adoptó diez dictámenes⁸ basados en su programa de trabajo anual. Abordó una amplia variedad de temas, como las finanzas y la fiscalidad, el medio ambiente, las transiciones ecológica y digital, los derechos de las víctimas, el desperdicio de alimentos y las soluciones biológicas. Muchos dictámenes presentaron ideas para simplificar y reducir cargas que podrían introducir mejoras directamente a escala local y regional. Un ejemplo es el dictamen sobre la estrategia de interoperabilidad de las administraciones públicas⁹, que solicitó que se realizara un análisis, mediante las correspondientes evaluaciones de impacto, de la viabilidad de un sistema de gobernanza de la interoperabilidad. El dictamen sobre la revisión tanto de la Directiva relativa a los vehículos al final de su vida útil como de la Directiva relativa a la homologación de tipo de los vehículos de motor¹⁰ también puede ser beneficioso a escala local y regional, ya que insta a la Comisión a considerar la plena digitalización del sistema de matriculación y la instalación de un sistema central de matriculación o de sistemas interoperables o que garanticen la compatibilidad y la coordinación de los sistemas de matriculación de los Estados miembros y dentro de cada uno de ellos. Por otro lado, el dictamen sobre la interconectividad entre las transiciones ecológica y digital¹¹ puso de relieve la importancia de un mejor uso de la perspectiva estratégica y, entre otras cosas, de un mejor acceso a los datos mediante la mejora de la infraestructura de banda ancha y la gobernanza.

La red RegHub del Comité de las Regiones¹² aportó su experiencia sobre el terreno con la aplicación de las políticas de la UE, que la plataforma pudo aprovechar para elaborar sus dictámenes. La red RegHub también contribuyó al programa de trabajo anual de la plataforma proponiendo temas de interés para las autoridades locales y regionales¹³. Además, en 2022, la red presentó el informe especial *21st Century Rules for 21st Century Infrastructure* [«Normas del

⁶ Véase https://commission.europa.eu/publications/annual-burden-survey_es.

⁷ La Plataforma «Preparados para el Futuro» aprovecha los conocimientos especializados y la experiencia de los niveles de gobernanza nacional, regional y local y de las partes interesadas. Consta de dos grupos: el grupo gubernamental (representantes de las autoridades nacionales, regionales y locales de todos los países de la UE y del Comité de las Regiones) y el grupo de partes interesadas (expertos en mejora de la legislación que representan a las empresas y las organizaciones no gubernamentales y representantes del Comité Económico y Social Europeo). Véase https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es.

⁸ https://commission.europa.eu/publications/adopted-opinions-2022_es.

⁹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR3_10%20Governments%20interoperability%20strategy_rev.pdf.

¹⁰ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR2_05%20ELV_rev.pdf.

¹¹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR1_01%20Interconnectivity_rev.pdf.

¹² RegHub es una red de autoridades locales y regionales cuyo objetivo es recabar experiencias sobre la aplicación de las políticas de la UE mediante consultas a actores del ámbito local. Para más información, véase: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>.

¹³ Para más información sobre el trabajo de la red RegHub, véase la sección 2.4 a continuación.

siglo XXI para una infraestructura del siglo XXI», documento en inglés]¹⁴. El informe se centró en maneras de superar los obstáculos al desarrollo de infraestructuras de transporte, digitales y ecológicas a los que se enfrentan las administraciones locales y regionales a la hora de poner en práctica proyectos de infraestructura. Expuso los puntos de vista de las autoridades regionales y locales sobre los obstáculos y las posibles soluciones de inversión, que son fundamentales para facilitar las transiciones ecológica y digital y alcanzar los objetivos del Pacto Verde, la década digital y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la UE.

Evaluaciones de impacto

La Comisión analiza el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las evaluaciones de impacto elaboradas para las propuestas legislativas y políticas. Estas evaluaciones están sujetas a un control de calidad independiente efectuado por el Comité de Control Reglamentario¹⁵. El Comité examinó setenta evaluaciones de impacto en 2022 y ochenta y tres en 2021.

Al evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, todos los aspectos transfronterizos revisten especial importancia, como la propuesta de Directiva sobre recuperación y decomiso de activos¹⁶. La evaluación de impacto puso de relieve que los esfuerzos individuales de los Estados miembros para luchar contra la delincuencia organizada no bastan para abordar la naturaleza transfronteriza de los grupos de delincuencia organizada, ya que el 70 % de los grupos delictivos de la UE operan en más de tres Estados miembros y ocultan y reinvierten bienes derivados de sus actividades delictivas en el mercado interior de la UE¹⁷.

En lo que respecta a la proporcionalidad de esta propuesta, este análisis concreto de la evaluación de impacto se centró en el grado de proporcionalidad de las medidas también en comparación con la carga que representan para los Estados miembros. El análisis examinó la posible injerencia en la libertad de los Estados miembros para organizarse internamente y el equilibrio entre eficacia e injerencia en los derechos fundamentales. Concluyó que el impacto de las medidas propuestas en los Estados miembros en términos de recursos necesarios y la necesidad de adaptar los marcos nacionales se veía compensado por los beneficios que se esperaba que obtuviesen las autoridades en términos de mejora de la capacidad para rastrear, identificar, congelar, gestionar y decomisar activos ilícitos.

Evaluaciones y controles de adecuación

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

¹⁴

<https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub%20report%20on%2021%20century%20rules.pdf>.

¹⁵ La actividad del Comité de Control Reglamentario se presenta en sus informes anuales: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es.

¹⁶ SWD(2022) 245 final, documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Informe de evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos.

¹⁷ Las organizaciones delictivas emplean una compleja red de cuentas bancarias y sociedades tapadera en distintas jurisdicciones para encubrir la pista de auditoría y ocultar la fuente y la propiedad de los fondos. Al parecer, los delincuentes escogen Estados miembros con sistemas de recuperación de activos más débiles. Por consiguiente, resulta fundamental redoblar los esfuerzos en toda la Unión para debilitar los recursos financieros de las organizaciones delictivas y así recuperar de manera efectiva los instrumentos y productos del delito. La Directiva propuesta facilitará la cooperación transfronteriza y contribuirá a combatir más eficazmente la delincuencia organizada.

En 2022, el Comité de Control Reglamentario examinó diez evaluaciones principales, entre ellas dos controles de adecuación. Las evaluaciones también ayudan a evaluar si la actuación de la UE cumple los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a lo largo del tiempo.

Por ejemplo, la evaluación de la Directiva sobre lodos de depuradora¹⁸ puso de manifiesto que la Directiva mantenía su valor añadido en comparación con la normativa meramente nacional, ya que es el único instrumento jurídico que proporciona un marco a escala de la UE en materia de condiciones medioambientales para la protección del suelo a fin de garantizar el uso seguro de lodos en los terrenos agrícolas de la UE. Establece un nivel mínimo de armonización del control de la contaminación que reduce los riesgos medioambientales y sanitarios asociados a la recuperación de lodos en la agricultura. La evaluación puso de manifiesto que, aunque muchos Estados miembros habían adoptado normas más estrictas, el nivel mínimo de protección del medio ambiente que exigía la Directiva servía de base de la normativa nacional de otros Estados miembros y de países candidatos en los que aún no se habían alcanzado las normas mínimas impuestas por la Directiva. Por consiguiente, la Directiva se ajustaba plenamente a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2.2. EL PARLAMENTO EUROPEO¹⁹

En 2022, el Parlamento Europeo recibió 249 documentos de los Parlamentos nacionales en virtud del Protocolo n.º 2, de los cuales 34 eran dictámenes motivados²⁰ y 215, otras contribuciones (documentos que no planteaban dudas sobre la subsidiariedad). Si se compara con el año anterior, en 2021 el Parlamento Europeo recibió 227 documentos, de los cuales 24 eran dictámenes motivados.

Nacho Sánchez Amor (S&D/ES) y Karen Melchior (Renew/DK) fueron los ponentes permanentes para la subsidiariedad de la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI) en 2022, durante el primer y el segundo semestre del año, respectivamente. En 2022, esta comisión contribuyó al 37.^{o21} y 38.^{o22} informes semestrales elaborados por la COSAC sobre la evolución de los procedimientos y las prácticas de la Unión en materia de control parlamentario.

El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha continuado asistiendo al Parlamento Europeo en la introducción de consideraciones relativas a la subsidiariedad y la proporcionalidad en su trabajo. En 2022, realizó cuarenta y cinco exámenes iniciales de las evaluaciones de impacto de la Comisión²³, un análisis exhaustivo de las directrices revisadas para la mejora de la legislación²⁴, seis evaluaciones *ex post* de la aplicación a escala europea, veinte evaluaciones de

¹⁸ SWD(2023) 157 final.

¹⁹ Las secciones 2.2 a 2.4 del presente informe se basan en las contribuciones de las respectivas instituciones y organismos de la UE.

²⁰ El Parlamento Europeo y la Comisión (que registraron dieciséis dictámenes motivados durante el mismo período) tienen interpretaciones diferentes del número de dictámenes motivados. Un dictamen motivado relativo a más de una propuesta de la Comisión se contabiliza como un solo dictamen motivado con fines estadísticos, mientras que para determinar si se alcanza el umbral para una tarjeta amarilla o naranja para una propuesta de la Comisión, este dictamen motivado se contabiliza como un dictamen motivado para cada una de las propuestas a las que se refiere. Por el contrario, el Parlamento Europeo cuenta tantos dictámenes motivados como propuestas en cuestión. Los umbrales figuran en el artículo 7 del Protocolo n.º 2.

²¹ <https://www.parlue2022.fr/content/download/10398/file/37th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf?inLanguage=eng-GB>.

²² <https://parleu2022.cz/wp-content/uploads/2022/11/3.-38th-Bi-annual-Report-of-COSAC.pdf>.

²³ Las definiciones de los términos que figuran en este párrafo pueden consultarse en IATE, la base de datos terminológica de la UE: <https://iate.europa.eu/home>.

²⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI\(2022\)699463_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI(2022)699463_EN.pdf).

la aplicación, cuatro documentos sobre la aplicación en acción (incluida una publicación que examina el programa de trabajo anual de la Comisión), cuatro listas de control dinámicas detalladas y otro estudio. Por lo que se refiere al valor añadido de la UE, también se elaboraron dos informes sobre el coste de la no Europa y dos evaluaciones del valor añadido europeo, cinco documentos sobre el valor añadido de las políticas vigentes de la UE y otras tres publicaciones.

2.3. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2022, el Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Consejo»), en particular sus grupos de trabajo pertinentes, siguió supervisando la aplicación efectiva de las conclusiones que el Consejo y el Consejo Europeo habían adoptado en años anteriores y que trataban sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Se trata de las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el avance en el cumplimiento de la agenda del mercado único²⁵, las Conclusiones del Consejo sobre la mejora de la legislación para garantizar la competitividad y un crecimiento sostenible e integrador²⁶, las Conclusiones del Consejo sobre los espacios controlados de pruebas y las cláusulas de experimentación como herramientas de un marco normativo favorable a la innovación, resistente al paso del tiempo y que dé respuesta a los retos disruptivos en la era digital²⁷ y las Conclusiones del Consejo sobre tecnologías de datos para optimizar la mejora de la legislación²⁸.

Además de las obligaciones que le atribuye el Tratado, el Consejo mantiene informados a los Estados miembros de los dictámenes de los Parlamentos nacionales sobre las propuestas legislativas. En 2022, la Secretaría General del Consejo distribuyó 32 dictámenes motivados recibidos en el marco del Protocolo n.º 2 y 152 dictámenes emitidos en el marco del diálogo político²⁹.

2.4. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

En 2022, el Comité de las Regiones siguió trabajando en los ámbitos de la subsidiariedad, la proporcionalidad y la mejora de la legislación, guiado por las prioridades para el período 2020-2025³⁰. Algunas de estas prioridades fueron seguir mejorando la calidad de la legislación de la UE, anticipar mejor su impacto territorial y promover el principio de subsidiariedad activa³¹. Esta determinación se vio respaldada por las conclusiones del informe anual de la UE sobre el

²⁵ Documento EUCO 17/18, puntos II/2 y IV/15, y documento EUCO 13/20, punto II/4, así como documento del Consejo ST 11654/21 en términos de aplicación.

²⁶ Documento del Consejo ST 6232/20, puntos 2 y 12.

²⁷ Documento del Consejo ST 13026/1/20 REV 1, puntos 3 y 12.

²⁸ DO C 241 de 21.6.2021, p. 13.

²⁹ La Secretaría General del Consejo no recibe sistemáticamente todos los dictámenes de los Parlamentos nacionales, por lo que el número de dictámenes recibidos puede diferir entre las instituciones; véase también la nota a pie de página n.º 20.

³⁰ Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre «Las prioridades del Comité Europeo de las Regiones para 2020-2025 — Acercar Europa a sus ciudadanos a través de sus pueblos, sus ciudades y sus regiones» (DO C 324 de 1.10.2020, p. 8), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XR1392>.

³¹ La «subsidiariedad activa» implica que los Parlamentos nacionales y las autoridades locales y regionales aportan contribuciones en la fase prelegislativa para ayudar a la Comisión a calibrar sus propuestas en el contexto específico de la gobernanza multinivel. Véase el informe sobre «subsidiariedad activa» del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», disponible en: https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.

estado de las regiones y las ciudades en 2022³², publicado por el Comité de las Regiones, que destacó la importancia del principio de subsidiariedad en la política de cohesión de la UE y el papel clave que desempeña el Comité de las Regiones en la promoción del debate sobre la subsidiariedad en la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

En 2022, el Comité de las Regiones emitió veintitrés dictámenes sobre propuestas legislativas, treinta y un dictámenes sobre otros documentos o temas y ocho resoluciones. De estos documentos, veinticuatro dictámenes contenían referencias específicas al cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad o recomendaciones concretas para mejorar su cumplimiento. Además, siete resoluciones abordaban cuestiones de subsidiariedad y proporcionalidad, en particular resoluciones relativas a la Conferencia sobre el Futuro de Europa (enero de 2022), sus resultados y su seguimiento (junio de 2022) y dos resoluciones sobre el programa de trabajo de la Comisión para 2023 (junio y noviembre/diciembre de 2022).

El Grupo Director sobre la Mejora de la Legislación y la Subsidiariedad Activa del Comité de las Regiones identificó cuatro expedientes prioritarios para el seguimiento de la subsidiariedad³³ y otras cinco propuestas como «igualmente pertinentes» para su seguimiento³⁴ en 2022. Durante este período, los miembros de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad del Comité de las Regiones enviaron veinte contribuciones al Comité de las Regiones. A finales de año, el Comité de las Regiones había adoptado o estaba elaborando dictámenes sobre la mayoría de las iniciativas identificadas y publicadas.

Subsidiariedad activa y mejora de la legislación en el contexto más amplio de la UE

En la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el Comité de las Regiones se mostró a favor del concepto de «subsidiariedad activa», en particular mediante sus propuestas sobre cómo «emplear la subsidiariedad activa para involucrar en mayor medida a los Parlamentos, las regiones y las ciudades en el diseño de las políticas europeas». Esta contribución solicitaba, entre otras cosas, lo siguiente: el uso sistemático de la «plantilla» de subsidiariedad elaborada por el Comité de las Regiones; unas evaluaciones de impacto territorial más transparentes y más amplias para evaluar el impacto de la legislación de la UE en las ciudades y regiones, y la aplicación de la subsidiariedad a los procesos de gobernanza de la UE, como el Semestre Europeo. En caso de reforma de los Tratados, el Comité de las Regiones pidió que se concediera a los Parlamentos nacionales o regionales o al Comité de las Regiones el derecho de iniciativa para proponer o abolir legislación de la UE y sugirió que se concediera al principio de proporcionalidad el mismo estatuto jurídico que al principio de subsidiariedad.

Las aportaciones de la delegación del Comité de las Regiones y de su entonces presidente, Apostolos Tzitzikostas (como ponente para la subsidiariedad del Grupo de Trabajo sobre Democracia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa), contribuyeron a la formulación de la recomendación clave de la Conferencia a este respecto, concretamente la propuesta n.º 40, que establece que «[l]a subsidiariedad activa y la gobernanza multinivel son principios clave y características fundamentales para el funcionamiento de la UE y la rendición de cuentas

³² [4739_Report State of R and C 2022_EN-N - main page.pdf \(europa.eu\)](#).

³³ Las prioridades identificadas fueron las siguientes: el paquete «contaminación cero» (con propuestas para la gestión integrada del agua y la calidad del aire ambiente), el paquete de medidas climáticas (con la certificación para la eliminación de carbono y el uso sostenible de plaguicidas), la propuesta de servicios de movilidad digital multimodal y la propuesta sobre los organismos de promoción de la igualdad.

³⁴ Las siguientes propuestas se identificaron como «igualmente pertinentes»: educación y capacidades digitales, prestación de renta mínima, la Estrategia Europea de Cuidados, la revisión de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y la estrategia de interoperabilidad de los servicios públicos europeos.

democrática»³⁵. La propuesta n.º 40 incluye la sugerencia de «[r]eformar el Comité de las Regiones para incluir canales de diálogo adecuados para las regiones, así como para las ciudades y los municipios, dándole un papel más importante en la arquitectura institucional, si están en juego cuestiones con un impacto territorial» y afirma que «[e]l uso sistemático de una definición de subsidiariedad acordada conjuntamente por todas las instituciones de la UE podría ayudar a aclarar si las decisiones deben adoptarse a escala europea, nacional o regional».

Para dar seguimiento a estas recomendaciones, el 11 de noviembre de 2022 se celebró la 10.ª Conferencia sobre la Subsidiariedad en Valencia, España³⁶. Con la participación del vicepresidente de la Comisión Šefčovič (a través de un mensaje de vídeo) y de la comisaria Ferreira y en presencia de diputados al Parlamento Europeo, la conferencia aprobó una serie de conclusiones para seguir promoviendo el concepto de «subsidiariedad activa» como elemento central del programa de mejora de la legislación de la UE y ampliar la participación de las autoridades locales y regionales en la elaboración de políticas de la UE basadas en pruebas y con perspectivas de futuro. Los participantes en la conferencia pidieron que se integrase la subsidiariedad activa en todos los procesos de gobernanza pertinentes de la UE, que el Comité de las Regiones tuviera un papel más activo en el seguimiento de la subsidiariedad y que se incluyera una función legislativa en las políticas territoriales clave en caso de reforma de los Tratados.

En 2022, el Comité de las Regiones siguió desarrollando sus actividades de mejora de la legislación, algunas de las cuales se llevaron a cabo en colaboración con la Comisión y el Parlamento Europeo, en particular a través de la Plataforma «Preparados para el Futuro», la red RegHub y la contribución del Comité al informe del Parlamento Europeo titulado «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación», aprobado en mayo de 2022³⁷. La red RegHub contribuyó a dos consultas específicas con partes interesadas de la Plataforma «Preparados para el Futuro», que se incorporaron a dos dictámenes de la Plataforma elaborados por ponentes del Comité de las Regiones.

La Mesa del Comité de las Regiones creó el nuevo Grupo Director sobre la Mejora de la Legislación y la Subsidiariedad Activa en junio de 2022, que se puso en marcha oficialmente el 11 de noviembre de 2022 y sustituyó al antiguo Grupo Director sobre la Subsidiariedad. El Grupo, presidido por Karl-Heinz Lambertz (BE/PSE), antiguo presidente del Comité de las Regiones, pretende ofrecer una «gobernanza del CDR más integrada y sencilla» en el ámbito de la mejora de la legislación, en particular el seguimiento de la subsidiariedad, con el fin de aumentar la coherencia, la visibilidad y el impacto del trabajo del Comité de las Regiones y reforzar los contactos interinstitucionales. La Mesa encargó al Grupo Director sobre la Mejora de la Legislación y la Subsidiariedad Activa que estudiara un enfoque específico para evaluar el impacto territorial de la legislación de la UE en las zonas rurales con el objetivo de introducir un enfoque de verificación rural para el Comité de las Regiones.

2.5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó algunas sentencias sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

³⁵ Conferencia sobre el Futuro de Europa: Informe sobre el resultado final <https://wayback.archive-it.org/12090/20230313162511/https://futureu.europa.eu/es/>.

³⁶ Active Subsidiarity: Daring more EU democracy – Creating EU added value (<https://cor.europa.eu/en/events/Pages/10th-subsidiarity-conference.aspx>).

³⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0167_ES.html.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia aclaró el ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad, que, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, solo se aplica en ámbitos que no son competencia exclusiva de la Unión. El problema surgió en relación con el recurso legal presentado por dos Estados miembros en relación con el Reglamento relativo a un régimen general de condicionalidad³⁸.

El Tribunal consideró que una norma que contiene disposiciones financieras que determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto de la Unión, en el sentido del artículo 322, apartado 1, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, entra dentro del ámbito de competencia de la Unión relativo a su funcionamiento, que, por su naturaleza, solo puede ser ejercida por la propia Unión. Llegó a la conclusión de que, en tal caso, no se aplicaba el principio de subsidiariedad³⁹. Por consiguiente, la Comisión no estaba obligada a transmitir su propuesta de Reglamento a los Parlamentos nacionales en virtud del Protocolo n.º 2.

Sin embargo, el Tribunal General sostuvo que el principio de subsidiariedad sí se aplica al Reglamento sobre el control de las concentraciones entre empresas⁴⁰, ya que se basa en parte en el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, por lo tanto, no entra dentro de un ámbito de competencia exclusiva de la Unión⁴¹.

El Tribunal General reiteró que el principio de subsidiariedad contiene, por una parte, un *componente negativo*, según el cual los Estados miembros no pueden alcanzar de manera suficiente los objetivos propuestos, y, por otra parte, un *componente positivo*, según el cual, por sus dimensiones o sus efectos, estos objetivos pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión. Ambos componentes tratan, en definitiva, de la misma cuestión desde distintos puntos de vista, y esa cuestión es la relativa a si para alcanzar tales objetivos ha de actuarse a escala de la Unión o de los Estados miembros⁴².

En segundo lugar, el recurso contra el Reglamento relativo a un régimen general de condicionalidad también exigía que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre el principio de proporcionalidad. El Tribunal señaló que debe reconocerse al legislador de la Unión una amplia facultad de apreciación, no solo sobre la naturaleza y el alcance de las disposiciones que deben adoptarse en ámbitos que impliquen decisiones de naturaleza política, económica y social, sino también, en cierta medida, sobre la comprobación de los datos de base.

En ese caso, no se demostró que el legislador de la Unión se había extralimitado en la amplia facultad de apreciación de que dispone al respecto cuando consideró necesario mitigar las amenazas graves que podían derivarse de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho⁴³, como las que afectan a la buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión. Además, el Tribunal rechazó la alegación de que los criterios que determinan la elección y el alcance de las medidas que debían adoptarse no eran lo suficientemente precisos. En particular, consideró que las medidas adoptadas debían ser

³⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO L 433I de 22.12.2020, p. 1).

³⁹ Sentencia de 16 de febrero de 2022 en el asunto C-157/21, Polonia / Parlamento Europeo y Consejo, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 241.

⁴⁰ Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») (DO L 24 de 29.1.2004, p. 1).

⁴¹ Sentencia de 13 de julio de 2022 en el asunto T-227/21, Illumina / Comisión, ECLI:EU:T:2022:447, apartado 160. La sentencia ha sido recurrida ante el Tribunal de Justicia (asunto C-611/22 P).

⁴² *Ibid.*, apartado 158.

⁴³ Sentencia de 16 de febrero de 2022 en el asunto C-157/21, Polonia / Parlamento Europeo y Consejo, ECLI:EU:C:2022:98, apartados 354 - 357.

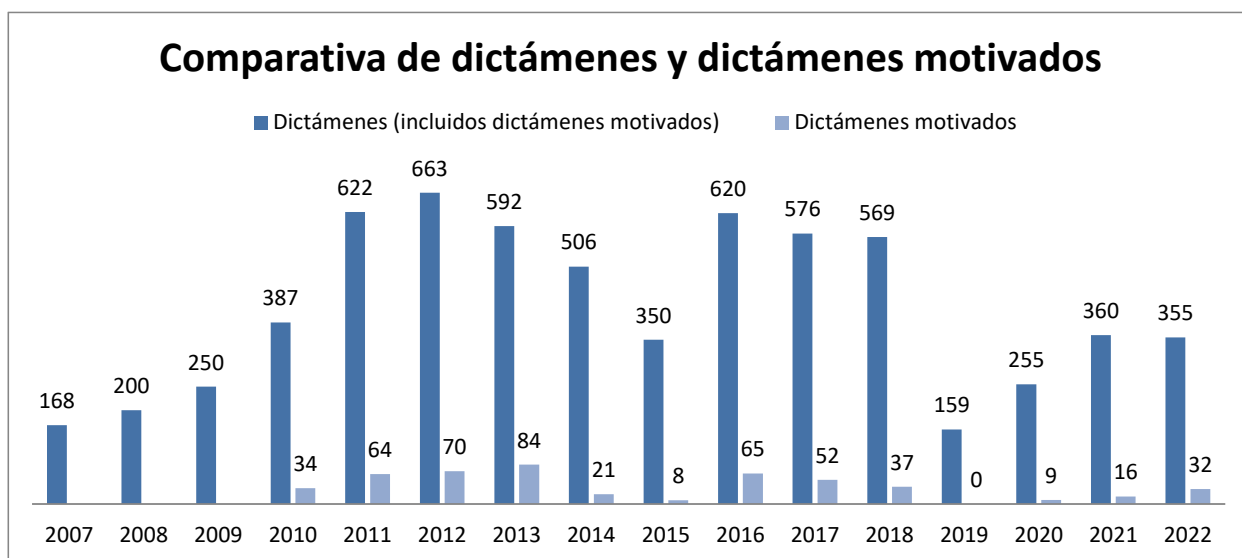
estrictamente proporcionadas a las repercusiones de la vulneración constatada en el presupuesto de la UE o en sus intereses financieros. A la luz de estas consideraciones, el Tribunal desestimó las alegaciones relativas a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, así como todos los demás motivos invocados⁴⁴.

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

3.1. RESUMEN

En 2022, la Comisión recibió **treinta y dos dictámenes motivados**⁴⁵ de los Parlamentos nacionales⁴⁶. Esta cifra es considerablemente superior a la de los últimos tres años (2019-2021) y dos veces superior a la cantidad recibida en 2021 (véase el gráfico a continuación). A pesar de este aumento, la Comisión ha observado que varios dictámenes motivados no se basan en críticas claras relativas a la vulneración de la subsidiariedad, sino en una supuesta falta de análisis de las circunstancias nacionales.

También cabe señalar que se ha observado una clara disminución del número de dictámenes motivados y del número total de dictámenes recibidos hasta la fecha durante el actual mandato de la Comisión (desde diciembre de 2019) en comparación con los dos mandatos anteriores (2009-2014 y 2014-2019).



⁴⁴ *Ibid.*, apartados 358 - 363. Véanse también las alegaciones rechazadas en la sentencia de 16 de febrero de 2022 en el asunto C-156/21, Hungría / Parlamento Europeo y Consejo, ECLI:EU:C:2022:97, apartados 339 - 346.

⁴⁵ En virtud del Protocolo n.º 2, cualquier Parlamento o cámara de un Parlamento nacional puede emitir, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, en las lenguas oficiales de la Unión, un dictamen motivado en el que expone las razones por las que considera que el proyecto en cuestión no se ajusta al principio de subsidiariedad. Véase asimismo la nota a pie de página n.º 51.

⁴⁶ Esta cifra se refiere al número total de dictámenes recibidos de cámaras parlamentarias en virtud del Protocolo n.º 2. Véanse también la nota al pie n.º 20 y el anexo 1 para consultar la lista de documentos de la Comisión sobre los que esta recibió dictámenes motivados.

De los treinta y nueve Parlamentos o cámaras nacionales, trece emitieron dictámenes motivados en 2022 (contra siete en 2021 y ocho en 2020), procedentes de diez Estados miembros. La cámara que emitió el mayor número de dictámenes motivados fue con diferencia el *Riksdag* sueco, con catorce dictámenes motivados, lo que representa más del 40 % del total. Otras cámaras que emitieron dictámenes motivados en 2022 fueron la *Poslanecká sněmovna* checa (4), el *Sénat* francés (4), el *Folketing* danés (2), el *Senát* checo, el *Bundesrat* alemán, la *Eerste Kamer* neerlandesa, la *Országgyűlés* húngara, las *Houses of the Oireachtas* irlandesas (ambas cámaras emitieron un único dictamen motivado), la *Tweede Kamer* neerlandesa, la *Narodno Sabranie* búlgara y el *Eduskunta* finlandés (todas emitieron un dictamen motivado).

Los treinta y dos dictámenes motivados recibidos en 2022 se referían a **veinticuatro propuestas diferentes** (véase el anexo 1). Solo cuatro propuestas recibieron más de un dictamen motivado y ninguna recibió más de cinco. De los treinta y dos dictámenes motivados recibidos, cinco se referían a la propuesta del Parlamento Europeo de reforma de la legislación electoral europea; cuatro, a la propuesta de Ley europea de Libertad de los Medios de Comunicación y dos, a las propuestas de Directiva⁴⁷ y de Reglamento⁴⁸ revisados relativos a los mercados de los gases y del hidrógeno. Los dictámenes motivados restantes se referían a otras propuestas de la Comisión. De los seis ámbitos prioritarios de la Comisión para el período 2019-2024⁴⁹, los dos ámbitos que recibieron el mayor número de dictámenes motivados fueron «Un nuevo impulso a la democracia europea» y «Un Pacto Verde Europeo».

La sección 3.2 a continuación se refiere a las principales propuestas que recibieron más de un dictamen motivado.

3.2. CASOS CLAVE

La Comisión recibió dictámenes motivados del *Riksdag* sueco, el *Folketing* danés, la *Eerste* y la *Tweede Kamer* neerlandesas y un dictamen conjunto de ambas cámaras de las *Houses of the Oireachtas* irlandesas sobre la propuesta de reforma de la **legislación electoral europea**⁵⁰, presentada por el Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 14, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea. Desde 2017, ninguna propuesta había recibido tantos dictámenes motivados con tantos votos (8), aunque esta cifra seguía estando muy por debajo del umbral para activar una «tarjeta amarilla»⁵¹.

Según el *Riksdag* sueco, los propios Estados miembros podrían alcanzar mejor los objetivos establecidos en la propuesta del Parlamento Europeo. Esto se debe a que las normas suecas aplicables a las elecciones europeas son similares a la legislación electoral nacional, con la que los votantes están familiarizados, lo que ayudaría a mantener la confianza en la fiabilidad de las normas existentes. Tanto el *Riksdag* sueco como el *Folketing* danés afirmaron que la organización interna de los partidos políticos y el funcionamiento de las campañas electorales debían regularse a nivel nacional para tener en cuenta las prácticas y tradiciones nacionales. La

⁴⁷ COM(2021) 803 final.

⁴⁸ COM(2021) 804 final.

⁴⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_es.

⁵⁰ 2020/2220(INL).

⁵¹ El umbral para activar una «tarjeta amarilla», que da lugar a una revisión obligatoria de un proyecto de acto legislativo, se alcanza cuando los dictámenes motivados recibidos representan al menos un tercio del total de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (dieciocho de cincuenta y cuatro). Cada Parlamento nacional dispone de dos votos; en los sistemas bicamerales, cada cámara dispone de un voto. En el caso de los proyectos de actos legislativos presentados en virtud del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y relativos a la libertad, la seguridad y la justicia, el umbral es de una cuarta parte de los votos (catorce de cincuenta y cuatro).

postura del *Folketing* fue la misma respecto de reducir la edad electoral a los dieciséis años. Las *Houses of the Oireachtas* irlandesas declararon que la propuesta no justificaba, con indicadores cualitativos y cuantitativos, por qué los Estados miembros no podían alcanzar de manera suficiente su objetivo. En consecuencia, llegaron a la conclusión de que la propuesta no podía considerarse conforme con el principio de subsidiariedad, ya que no demostraba que pudieran lograrse mejores resultados a escala de la UE y, por tanto, podría invadir un ámbito de competencia nacional.

Además de emitir estos dictámenes motivados, la *Poslanecká sněmovna* checa apoyó las numerosas reservas del Gobierno checo sobre el proyecto de Reglamento en su posición marco y expresó reservas sobre la mayoría de las disposiciones propuestas. En particular, se opuso a: reducir la edad electoral a dieciséis años y la edad mínima para presentarse a las elecciones a dieciocho años; introducir la posibilidad de votar por correo en las elecciones al Parlamento Europeo; introducir cuotas estrictas o listas alternas para apoyar la representación de mujeres; crear una circunscripción electoral común; y crear un nuevo órgano con fines electorales. El *Senát* checo también expresó reservas sobre algunas de las modificaciones propuestas con respecto al principio de subsidiariedad⁵². En cambio, el *Bundesrat* alemán emitió un dictamen que apoya, en líneas generales, la propuesta como parte del diálogo político.

En el marco de la prioridad «Un nuevo impulso a la democracia europea», la propuesta de **Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación**⁵³ dio lugar a cuatro dictámenes motivados y ocho dictámenes como parte del diálogo político, incluido un dictamen de iniciativa antes de la publicación de la propuesta.

En sus dictámenes motivados, dos cámaras indicaron una supuesta falta de respeto por las tradiciones culturales nacionales. La *Országgyűlés* húngara consideró que la propuesta de Reglamento llevaría a un alto nivel de armonización, que considera injustificado habida cuenta de las diferentes tradiciones de los Estados miembros y de la fragmentación del mercado de los medios de comunicación provocada por las especificidades lingüísticas y culturales. El *Bundesrat* alemán se opuso a una injerencia excesiva en la soberanía cultural de los Estados miembros y en la normativa alemana vigente (la regulación de los medios de comunicación es competencia de los *Länder*, o Estados federados). Además, no estuvo de acuerdo con la elección de una base jurídica del mercado interior para regular los medios de comunicación en Europa. Asimismo, el dictamen motivado del *Sénat* francés sostuvo que garantizar la diversidad de opiniones no podía basarse en criterios económicos y puso en tela de juicio la elección de la base jurídica y el valor añadido de la norma propuesta. El *Folketing* danés consideró que, dados los limitados elementos transfronterizos, los medios de comunicación podrían regularse mejor a nivel nacional. Todos los dictámenes motivados, excepto el del *Folketing* danés, indicaron que una directiva habría sido un instrumento jurídico más adecuado que un reglamento.

Algunos de los dictámenes emitidos en el marco del diálogo político se hicieron eco de las objeciones mencionadas anteriormente en relación con la injerencia en las competencias nacionales en materia cultural y la elección de un reglamento como instrumento jurídico, al tiempo que plantearon varias opiniones adicionales. Por ejemplo, las *Houses of the Oireachtas* irlandesas sugirieron concentrarse más en la alfabetización digital. La *Eerste Kamer* neerlandesa pidió que se incluyeran normas mínimas relativas a las condiciones de trabajo y la seguridad laboral de los periodistas, a fin de reducir la vulnerabilidad de los periodistas independientes. La *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos expresaron dudas sobre la base jurídica y pidieron que se aclararan las competencias y el alcance del Comité Europeo de Servicios de Medios de

⁵² Dado que la propuesta es un proyecto de acto legislativo del Parlamento Europeo, la Comisión no responde a las preocupaciones expresadas por los Parlamentos nacionales.

⁵³ COM(2022) 457 final.

Comunicación. La *Camera dei Deputati* italiana sugirió que se aclarara si las autoridades nacionales podían adoptar medidas específicas en respuesta a circunstancias del mercado puramente nacionales o locales. También sugirió que se estudiara si era necesario imponer obligaciones de consulta previa a las autoridades y los organismos reguladores nacionales.

En sus respuestas, la Comisión subrayó que la naturaleza y el alcance transfronterizos de los problemas que afectan al funcionamiento del mercado interior de los servicios de medios de comunicación requerían una regulación a escala de la UE. En la base jurídica, la Comisión se refirió a la opinión del Tribunal de Justicia en sus sentencias de que el legislador de la Unión podía intervenir para proteger y desarrollar el mercado interior en un ámbito económico determinado. Así pues, la Comisión consideró que no solo tenía competencia para actuar con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior, sino que también estaba facultada para velar por los intereses públicos legítimos de la sociedad y la protección de los derechos fundamentales. Explicó que el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea podía servir de base jurídica y añadió que la propuesta no imponía requisitos de contenido a los prestadores de servicios de medios de comunicación y que se reconocían y preservaban las competencias para regular el pluralismo de los medios de comunicación. También destacó que la propuesta contemplaba explícitamente la facultad de los Estados miembros de adoptar normas más detalladas en ámbitos específicos relacionados con la prestación de servicios de medios de comunicación, reconociendo así las tradiciones nacionales y regionales de regulación de los medios de comunicación.

En cuanto a la elección del instrumento jurídico, la Comisión explicó que había optado por un reglamento porque era importante conceder a los operadores del mercado de los medios de comunicación derechos directamente aplicables en los Estados miembros en los que el funcionamiento del mercado de los medios de comunicación se veía socavado y para evitar un largo período de transposición. En cuanto al Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, la Comisión destacó que la supervisión de los medios de comunicación seguía siendo competencia de las autoridades nacionales y que el papel del Comité se limitaba a la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros, ya que la prestación de servicios transfronterizos requería dicha coordinación y una plataforma de intercambio.

En el marco de la prioridad «Un Pacto Verde Europeo», ambas cámaras del Parlamento checo emitieron un dictamen motivado sobre dos de las propuestas en el marco del **paquete relativo a los mercados del hidrógeno y el gas descarbonizado: las propuestas de Directiva⁵⁴ y de Reglamento⁵⁵ revisados relativos a los mercados de los gases y del hidrógeno**. Las *Houses of the Oireachtas* irlandesas también emitieron un dictamen de diálogo político sobre estas dos propuestas que también abarcaba la propuesta de reducir las emisiones de metano en el sector energético⁵⁶.

En sus dictámenes motivados, que eran casi idénticos, las cámaras checas declararon que la Comisión no había presentado evaluaciones de impacto sobre la situación en los distintos Estados miembros, lo cual había impedido a los Parlamentos nacionales realizar una evaluación exhaustiva de todas las implicaciones de las propuestas a nivel nacional. Además, explicaron que la Comisión no había aportado pruebas de que los Estados miembros pudieran aplicar las medidas propuestas en un plazo y a un coste razonables. También consideraron que no se había demostrado el valor añadido europeo de las medidas elegidas. Ambas cámaras también expresaron dudas sobre si las disposiciones relativas a la separación de los gestores de la red de

⁵⁴ COM(2021) 803 final.

⁵⁵ COM(2021) 804 final.

⁵⁶ COM(2021) 805 final.

hidrógeno podrían contribuir a desarrollar eficazmente el mercado del hidrógeno, así como el temor de que no se estimulara la inversión en el desarrollo de infraestructuras de hidrógeno.

Las *Houses of the Oireachtas* irlandesas exigieron que se acordara mucha más importancia al hidrógeno renovable y una priorización más clara y temprana de las infraestructuras para acelerar y apoyar la producción y el almacenamiento de hidrógeno renovable. También pidieron que se redoblaran los esfuerzos para examinar y abordar la cuestión del almacenamiento. En relación con el hidrógeno renovable y con bajas emisiones de carbono, pidieron a la Comisión que garantizara que la industria de los combustibles fósiles no recibiría apoyo en el mercado del hidrógeno a largo plazo. Además, argumentaron que el plazo para autorizar nuevos contratos de combustibles fósiles debería adelantarse considerablemente para animar a los países a aspirar a una transición más temprana hacia las energías renovables.

En sus respuestas, la Comisión explicó que el nivel de detalle de la evaluación de impacto adjunta contemplaba adecuadamente el impacto global de la legislación propuesta. Habida cuenta de la naturaleza emergente de la economía del hidrógeno y de las incertidumbres sobre la evolución del mercado, no sería posible ni razonable realizar una cuantificación más detallada de los impactos. Sin embargo, la Comisión subrayó que el estudio adjunto sobre la regulación del hidrógeno incluía una evaluación de las características del mercado regional del hidrógeno. Asimismo, destacó que un panorama normativo fragmentado con diferencias en el acceso a la red entre los Estados miembros podría obstaculizar el comercio transfronterizo de hidrógeno y ralentizar el surgimiento de una cadena europea de suministro de hidrógeno.

Por lo que se refiere a las normas propuestas relativas a la separación de las redes de hidrógeno, la Comisión consideró que la experiencia en los sectores del gas y la electricidad había demostrado que era necesario y conveniente separar el transporte de las redes de energía de la producción y la venta de energía. Por último, señaló que desde 2004 se había aplicado con éxito un enfoque similar a las tarifas para el transporte transfronterizo de electricidad. También explicó que el desarrollo del hidrógeno renovable seguía siendo la prioridad de la UE. Sin embargo, reconoció que, a corto y medio plazo, podría seguir siendo necesaria alguna forma de hidrógeno con bajas emisiones de carbono y de captura y almacenamiento de carbono. En lo que respecta al calendario, la Comisión declaró que, sobre la base de la evaluación de impacto, el año 2049 se había identificado como la alternativa más rentable, teniendo en cuenta las repercusiones económicas y medioambientales, así como la eficacia de la medida.

4. DIÁLOGO POLÍTICO POR ESCRITO CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Además del mecanismo de control de la subsidiariedad consagrado en el Protocolo n.º 2, las relaciones de la Comisión con los Parlamentos nacionales también comprenden otras actividades, en particular el diálogo político que se introdujo en 2006. Estas actividades abarcan intercambios por escrito sobre cualquier iniciativa de la Comisión a la que los Parlamentos nacionales deseen contribuir o sobre cualquier asunto que deseen plantear por iniciativa propia, así como el diálogo político oral, que se describe en la sección 5.

4.1. OBSERVACIONES GENERALES

En 2022, los Parlamentos nacionales enviaron **355 dictámenes** a la Comisión, casi el mismo número que en el año anterior (360 dictámenes). Esto confirma la tendencia de que la cantidad de dictámenes de los Parlamentos nacionales recibidos suele alcanzar su punto máximo en mitad del mandato de la Comisión, pero también muestra que el número de dictámenes recibidos durante este mandato (2019-2024) hasta la actualidad es muy inferior al de los años intermedios de los dos mandatos anteriores⁵⁷.

⁵⁷ 569 dictámenes en 2018, 576 en 2017 y 620 en 2016.



De estos 355 dictámenes, 218 (61,4 %) se referían a propuestas legislativas que estaban sujetas al mecanismo de control de la subsidiariedad⁵⁸. Los 137 dictámenes (38,6 %) restantes se referían principalmente a iniciativas no legislativas, como comunicaciones, o eran dictámenes de iniciativa que no estaban relacionados directamente con una iniciativa de la Comisión. Esta cifra es inferior tanto en términos absolutos como relativos a la de los dos años anteriores. Esto demuestra que los Parlamentos nacionales centraron su análisis de las iniciativas de la Comisión en proyectos de actos legislativos sujetos al control de la subsidiariedad, una tendencia típica de este período en un mandato caracterizado por un elevado número de propuestas legislativas.

La Comisión pone las cuestiones planteadas por los Parlamentos o cámaras nacionales específicamente en conocimiento de los comisarios y servicios de la Comisión correspondientes y, en el caso de las propuestas legislativas, de los representantes de la Comisión que participan en las negociaciones de los colegisladores.

4.2. PARTICIPACIÓN Y ALCANCE

Al igual que en años anteriores, el número de dictámenes enviados a la Comisión varió significativamente de unos Parlamentos nacionales a otros. Las **diez cámaras más activas emitieron 279 dictámenes, lo que representa el 79 %** del total, una cifra acorde con la media de los últimos años⁵⁹. El número de Parlamentos o cámaras nacionales que no emitieron dictámenes disminuyó ligeramente⁶⁰, de ocho a siete cámaras⁶¹ (de un total de treinta y nueve), lo que significa que cinco Estados miembros⁶² (el mismo número pero no el mismo grupo que el año anterior), que representan menos de una quinta parte del total, no participaron en el diálogo político escrito en 2022. En general, esto pone de manifiesto la participación estable de los Parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad y el diálogo político (véase también el

⁵⁸ Para más información sobre el mecanismo de control de la subsidiariedad y el diálogo político, véase: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_es. Las propuestas legislativas relativas a las políticas que son competencia exclusiva de la UE no están sujetas al control de la subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales.

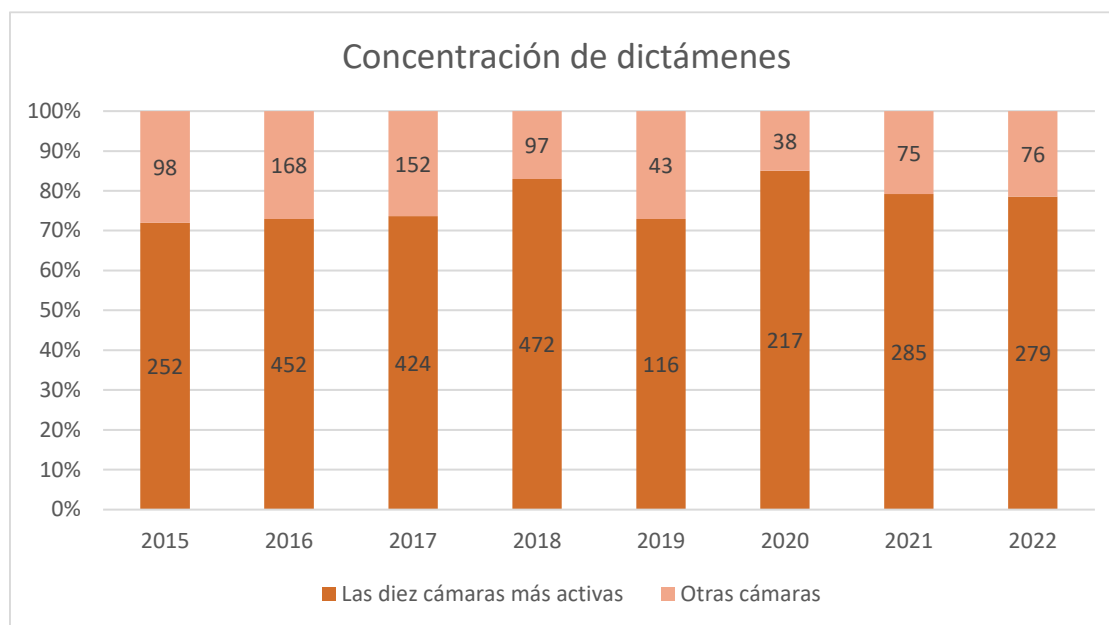
⁵⁹ 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

⁶⁰ 8 en 2021, 12 en 2020, 17 en 2019, 10 en 2018.

⁶¹ Véase el anexo 3.

⁶² Los Parlamentos nacionales de Estonia, Grecia, Chipre, Letonia y Malta.

gráfico a continuación, que compara la concentración de dictámenes entre las diez cámaras más activas).



Los diez Parlamentos o cámaras nacionales que enviaron el mayor número de dictámenes en 2022 fueron el *Senát* checo (cincuenta y ocho dictámenes), las Cortes Generales españolas (cuarenta y seis dictámenes), la *Camera Deputaţilor* rumana (treinta y tres dictámenes), la *Poslanecká sněmovna* checa (treinta dictámenes), el *Bundesrat* alemán (treinta dictámenes), la *Assembleia da República* portuguesa (diecinueve dictámenes), el *Riksdag* sueco (dieciocho dictámenes), el *Senat* rumano (diecisiete dictámenes), el *Sénat* francés (quince dictámenes) y la *Camera dei Deputati* italiana (trece dictámenes). Estas cámaras también fueron algunas de las más activas de años anteriores. El anexo 2 detalla el número de dictámenes enviados por cada cámara.

La naturaleza de los dictámenes también varió de un Parlamento o cámara nacional a otro. Algunos se centraron principalmente en verificar si una propuesta de la Comisión cumplía los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, mientras que otros formularon observaciones más detalladas sobre el contenido de las propuestas o enviaron dictámenes de iniciativa. De este último grupo, la *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos, la *Országgyűlés* húngara, la *Sejm* y el *Senat* polacos y el *Národná Rada* eslovaco se mostraron especialmente activos en el envío de dictámenes de iniciativa conjuntos. La *Assemblée nationale* francesa fue muy activa en su envío de iniciativas individuales.

4.3. PRINCIPALES TEMAS DE LOS DICTÁMENES EN EL DIÁLOGO POLÍTICO

En lo que respecta a las iniciativas individuales, los Parlamentos nacionales enviaron el mayor número de dictámenes sobre las propuestas de **Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación** (doce dictámenes), de Reglamento sobre el **uso sostenible de los plaguicidas** (nueve dictámenes), de Directiva relativa a **la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales** (ocho dictámenes) y sobre la propuesta del Parlamento Europeo de reforma de la **legislación electoral europea** (ocho dictámenes). En cinco dictámenes sobre el **programa de trabajo de la Comisión para 2022**, los Parlamentos nacionales indicaron a la Comisión sus propias prioridades para 2022.

En el anexo 3 se enumeran las iniciativas únicas de la Comisión que dieron lugar a al menos cinco dictámenes, y las secciones siguientes ofrecen una visión general de los seis ámbitos prioritarios principales de la Comisión.

Prioridad «Un Pacto Verde Europeo»

En lo que respecta a los **paquetes de propuestas**, dos estrategias elaboradas en el marco de la prioridad «Un Pacto Verde Europeo» recibieron la mayor atención en 2022, a saber, la **Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030** (trece dictámenes) y la **Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente** (once dictámenes). En el marco de la misma prioridad, la **estrategia sobre una oleada de renovación** también dio lugar a un número significativo de dictámenes (cinco).

En el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, los Parlamentos nacionales expresaron sus puntos de vista sobre la propuesta de Reglamento sobre el **uso sostenible de los plaguicidas**⁶³ (tres dictámenes⁶⁴, que equivalen a ocho, ya que un dictamen fue firmado por seis cámaras, y un dictamen motivado)⁶⁵ y sobre la propuesta de **Reglamento sobre la restauración de la naturaleza**⁶⁶ (cuatro dictámenes y un dictamen motivado).

Dos cámaras señalaron que la propuesta de **Reglamento sobre el uso sostenible de los plaguicidas** no respetaba el principio de subsidiariedad. Alegaron que la reducción del uso de productos fitosanitarios prevista en la propuesta no estaba respaldada por una evaluación de impacto suficientemente detallada, lo cual no tenía en cuenta las diferentes posiciones iniciales y circunstancias de los Estados miembros. También alegaron que ya existían a nivel nacional los objetivos vinculantes de la propuesta de aumentar la superficie agrícola dedicada a la agricultura ecológica. Por lo que se refiere a la proporcionalidad, una de las cámaras alegó que, a pesar del objetivo declarado por la propuesta de actualizar las normas vigentes, la propuesta añadía varias normas (como las relativas a los registros de datos y las disposiciones sobre cultivos específicos), lo que iría en contra del principio de proporcionalidad. Otras cuestiones planteadas fueron las siguientes: i) el cambio de metodología para fijar objetivos de reducción inferiores a los establecidos en la Estrategia «De la Granja a la Mesa»; ii) la necesidad de conceder a los Estados miembros cierta flexibilidad para fijar sus propios objetivos de reducción vinculantes; iii) el reconocimiento de las diferentes posiciones iniciales y circunstancias de los Estados miembros; y iv) la necesidad de tener en cuenta el impacto de la guerra de agresión rusa contra Ucrania.

En sus respuestas, la Comisión explicó que la propuesta respetaba el principio de subsidiariedad porque: i) no obligaba a los Estados miembros a adoptar objetivos jurídicamente vinculantes ni objetivos específicos en relación con la agricultura ecológica; ii) era más conveniente que esta política se elaborara a escala de la UE en lugar de a nivel nacional; y iii) los Estados miembros podían elegir diferentes métodos en materia de política para alcanzar los objetivos. La Comisión también explicó que respetaba el principio de proporcionalidad, dado que la necesidad de mejorar la disponibilidad de datos de seguimiento y la aplicación y ejecución de la gestión integrada de plagas eran las principales conclusiones de la evaluación de la Directiva de 2009. Además, señaló que, como se muestra en la plantilla de subsidiariedad que acompaña a la propuesta adoptada, la conformidad de todas las políticas con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se había examinado y explicado detalladamente antes de adoptarse la propuesta. En cuanto a la supuesta falta de una evaluación de impacto, aseguró a los Parlamentos nacionales que se había llevado a cabo una evaluación de impacto exhaustiva, en plena consonancia con el programa de mejora de la legislación de la Comisión.

La Comisión también explicó que no había podido evaluar plenamente las diferentes posiciones iniciales y circunstancias individuales de los Estados miembros en la evaluación de impacto,

⁶³ COM(2022) 305 final.

⁶⁴ La *Országgyűlés* húngara, el *Senát* checo y un dictamen conjunto emitido por la *Országgyűlés* húngara, la *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos, el *Národná Rada* eslovaco y la *Sejm* y el *Senat* polacos.

⁶⁵ El *Riksdag* sueco.

⁶⁶ COM(2022) 304 final.

debido a la limitada disponibilidad de datos, pero que, no obstante, participaba de forma activa en debates pertinentes sobre metodologías alternativas.

La **propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza** dio lugar a cinco dictámenes (y un dictamen motivado)⁶⁷. La mayoría de los Parlamentos nacionales coincidieron en la necesidad general de restaurar los ecosistemas. Sin embargo, un Parlamento consideró que se había vulnerado el principio de subsidiariedad. Identificó una injerencia excesiva en las competencias nacionales en materia forestal y consideró que la regulación detallada del uso de las tierras agrícolas y la silvicultura constituía una violación del principio de proporcionalidad. Otras dos cámaras hicieron hincapié en los elevados costes de cumplimiento y la limitada flexibilidad para los Estados miembros.

En sus respuestas, la Comisión subrayó que las normas y obligaciones a escala de la UE eran necesarias debido a la magnitud y la naturaleza transfronteriza de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas. También señaló que la UE tenía competencias en materia forestal, como el clima y el medio ambiente, como ha confirmado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por consiguiente, había propuesto la primera ley general de este tipo, que establece objetivos jurídicamente vinculantes para restaurar de manera tangible la biodiversidad y los ecosistemas. La Comisión hizo hincapié en que el enfoque propuesto permitiría tener en cuenta la variedad de condiciones naturales y geográficas de toda la UE, las diferentes condiciones de los ecosistemas de los Estados miembros y los diferentes puntos iniciales para la restauración y que los Estados miembros aún disponían de un amplio grado de flexibilidad para establecer detalles específicos en sus planes nacionales de restauración.

En el marco de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, la **Comunicación sobre el nuevo marco de movilidad urbana de la UE**⁶⁸ dio lugar a cinco dictámenes y la **revisión del Reglamento sobre la red transeuropea de transporte**⁶⁹ propició cinco dictámenes y un dictamen motivado.

Los cinco dictámenes⁷⁰ sobre el nuevo **marco de movilidad urbana de la UE** acogieron con satisfacción la iniciativa y subrayaron su contribución a las transiciones ecológica y digital, en particular a la reducción de las emisiones y a la consecución de los objetivos climáticos. Los dictámenes identificaron buenas maneras de aprovechar el marco para la transición: i) el paquete de medidas «Objetivo 55»; ii) el programa de financiación del Mecanismo «Conectar Europa»; iii) vincular la movilidad a la ordenación del territorio; iv) una normativa más eficaz en materia de acceso a los vehículos, que respete el principio de subsidiariedad; v) educación, capacidades y aspectos sociales; y vi) la promoción del transporte público y la industria de bicicletas. Las cuestiones planteadas se referían a los indicadores y las cargas asociadas a la recogida de datos y los planes nacionales, los riesgos de «pobreza de transporte» relacionados con la asequibilidad y la inclusividad y la importancia de incluir a las zonas rurales.

En sus respuestas, la Comisión reiteró que el nuevo marco tenía por objeto apoyar la transición hacia una movilidad urbana segura, accesible, inclusiva, inteligente, resiliente y sin emisiones. Las propuestas del paquete de medidas «Objetivo 55» también proporcionarían herramientas para alcanzar la movilidad sostenible, abordando los aspectos sociales, entre otros. Al tiempo que señaló el carácter no vinculante del marco, explicó que las medidas sobre movilidad urbana sostenible (por ejemplo, la adopción de un plan y la recopilación de datos) para las 424 ciudades

⁶⁷ El *Riksdag* sueco, el *Eduskunta* finlandés, la *Assembleia da República* portuguesa, el *Senát* y la *Poslanecká sněmovna* checos.

⁶⁸ COM(2021) 811 final.

⁶⁹ COM(2021) 812 final.

⁷⁰ El *Bundesrat* alemán, la *Assemblée nationale* francesa, el *Senát* y la *Poslanecká sněmovna* checos, la *Camera Deputaților* rumana.

más grandes de la UE se recogían en la propuesta de revisión del Reglamento sobre la red transeuropea de transporte (RTE-T). La Comisión subrayó que había instado desde hace tiempo a los Estados miembros (con el apoyo del Tribunal de Cuentas Europeo)⁷¹ a que recopilaran datos de calidad suficiente y a que aplicaran planes de movilidad urbana sostenible. Se refirió a la importancia que había concedido a garantizar una conectividad adecuada, que debería incluir a las zonas rurales, suburbanas y remotas⁷². También se refirió a los próximos estudios sobre la normativa en materia de acceso a los vehículos y la pobreza de transporte, a la elaboración de una Recomendación de la Comisión sobre los programas nacionales de apoyo a la planificación de la movilidad urbana para las regiones y ciudades y a las recientes recomendaciones del Consejo para garantizar una transición justa⁷³, a las cuentas de aprendizaje individuales⁷⁴ y a las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad⁷⁵.

En un dictamen motivado sobre la **revisión del Reglamento sobre la red transeuropea de transporte**, una cámara argumentó que algunas disposiciones propuestas no se ajustaban al principio de subsidiariedad. Según dicha cámara, limitarían las competencias de los Estados miembros en materia de programación, el modelo de gobernanza para la dirección de los proyectos transfronterizos mediante actos de ejecución y la obligación de adoptar planes de movilidad urbana sostenible y de mantener las infraestructuras de transporte. Varias cámaras expresaron su apoyo general a la iniciativa, en particular a la actuación de la UE para desarrollar una red eficiente de trenes de alta velocidad. Una cámara destacó la importancia del principio de proporcionalidad y pidió que se evaluara la definición de la red RTE-T, en particular en lo que respecta a sus nodos. Otra cámara pidió aclaraciones sobre la financiación prevista para apoyar el cambio modal hacia el ferrocarril y el desarrollo de vías navegables interiores y pidió que se realizaran una gestión y un seguimiento más rigurosos de los principales proyectos. Una tercera cámara señaló que los requisitos propuestos para el desarrollo de la infraestructura ferroviaria eran ambiciosos, pidió que las disposiciones sobre los nodos urbanos reflejaran la distribución de las competencias nacionales y expresó su preocupación de que las obligaciones (como el mantenimiento de la infraestructura) aumentaran las cargas administrativas. Una cuarta cámara respaldó el proyecto, pero señaló las posibles desventajas de las zonas de influencia de las redes de transporte más pequeñas.

En sus respuestas, la Comisión reconoció que la elaboración y aplicación de planes y programas nacionales era responsabilidad de los Estados miembros. Sin embargo, hizo hincapié en la necesidad de realizar importantes esfuerzos colectivos para alcanzar los ambiciosos objetivos de una red de transporte verdaderamente europea (una acción clave del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente). La Comisión explicó que la propuesta tenía por objeto adaptar mejor la planificación nacional a la política de transporte de la UE y ofrecer orientaciones, dejando al mismo tiempo un margen de maniobra considerable en relación con los planes de movilidad urbana sostenible y el mantenimiento de las infraestructuras. La Comisión señaló que exigir a los Estados miembros, mediante actos de ejecución, la creación de un organismo único para la construcción y la gestión de proyectos estaría plenamente en consonancia con los artículos 170 a 172 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

⁷¹ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 06/2020: Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros.

⁷² Tal como se plantea en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente [COM(2020) 789 final] y la visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE [COM(2021) 345 final].

⁷³ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (2022/C 243/04).

⁷⁴ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales (2022/C 243/03).

⁷⁵ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad (2022/C 243/02).

cuyo ámbito de aplicación incluye proyectos de interés común de carácter transfronterizo que están por tanto más allá de las competencias nacionales.

Sin embargo, en todo caso, la inclusión de secciones o nodos en la red debía acordarse con el Estado miembro en cuestión. En cuanto al transporte ferroviario, la Comisión proporcionó detalles sobre la financiación disponible en 2021-2027 para apoyar una mayor utilización del transporte ferroviario (podrían ponerse a disposición unos 80 000 millones EUR, además de oportunidades a través del Banco Europeo de Inversiones e InvestEU) y el desarrollo de vías navegables interiores (tal como se establece en el plan de acción NAIADES III de la Comisión⁷⁶).

En el marco de la **Estrategia «Oleada de renovación»**, la revisión de la **Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios**⁷⁷ también suscitó una atención considerable de parte de los Parlamentos nacionales, que emitieron un dictamen motivado⁷⁸ y cuatro dictámenes en el marco del diálogo político⁷⁹.

Un Parlamento nacional emitió un dictamen motivado en el que alegó que los objetivos (reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía final de los edificios de aquí a 2030 y conseguir una UE climáticamente neutra de aquí a 2050) podían alcanzarse de manera más sistemática y eficaz a escala de los Estados miembros. Varias cámaras destacaron que debían tenerse en cuenta las circunstancias nacionales o regionales. Se pidió que se permitiera a los Estados miembros establecer límites para las clases energéticas y su propia trayectoria hacia un parque inmobiliario climáticamente neutro, en consonancia con las condiciones marco nacionales y sus características específicas. Una cámara también solicitó que se aplicara el principio de retroadaptación energética a los edificios existentes menos eficientes y que se modificara la metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios.

En sus respuestas, la Comisión subrayó que descarbonizar los edificios sin hacer esfuerzos coordinados y eficaces en toda la UE daría lugar a una distribución injusta de la carga e incidiría indirectamente en el aumento del consumo de energía y los costes de reducción de los gases de efecto invernadero de toda la UE. Afirmó que el papel de la UE era crucial para garantizar que el marco regulador alcanzara niveles de ambición comparables y se aplicara de manera coherente. Según la Comisión, la propuesta logró un buen equilibrio entre las medidas a escala de la UE y las políticas nacionales para transformar gradualmente el parque inmobiliario con la flexibilidad suficiente a nivel nacional, regional y local. En otros aspectos, la Comisión recordó que los Estados miembros podían eximir a determinados edificios del patrimonio cultural de las normas mínimas de eficiencia energética, pero que dichos requisitos eran necesarios.

Prioridad «Promoción de nuestro modo de vida europeo»

En el marco de la prioridad «Promoción de nuestro modo de vida europeo», las tres propuestas que se destacan a continuación suscitaron un interés considerable de parte de los Parlamentos nacionales.

La Comisión recibió cinco dictámenes⁸⁰ sobre la propuesta de **Reglamento relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo**⁸¹, la mayoría de los

⁷⁶ COM(2021) 324 final.

⁷⁷ COM(2021) 802 final.

⁷⁸ El *Eduskunta* finlandés.

⁷⁹ El *Bundesrat* austriaco, el *Bundesrat* alemán, el *Senát* checo y el *Senato della Repubblica* italiano.

⁸⁰ El *Senat* rumano, el *Senát* y la *Poslanecká sněmovna* checos, la *Eerste Kamer* neerlandesa y las *Cortes Generales* españolas.

⁸¹ COM(2021) 890 final.

cuales también trataban de la **revisión del Código de fronteras Schengen**⁸². Dos cámaras subrayaron que la lucha contra la migración ilegal y el tráfico de migrantes debía ser una de las principales prioridades de la política de asilo y migración de la UE. También destacaron la necesidad de especificar claramente los motivos y los procedimientos para introducir la protección temporal en las fronteras interiores de la UE como último recurso. Consideraron que era importante que la Comisión escuchara a los países afectados al elaborar iniciativas políticas en materia de migración y asilo y en respuesta a la instrumentalización de los migrantes. Del mismo modo, otra cámara pidió instrumentos claramente definidos y el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores asociados a medidas alternativas. Una cuarta cámara envió preguntas sobre el vínculo entre las normas de Schengen y las cuestiones relativas a los derechos fundamentales y la restricción de los flujos migratorios.

En sus respuestas, la Comisión estuvo de acuerdo en que debían tenerse plenamente en cuenta los puntos de vista de los Estados miembros afectados por la instrumentalización de los migrantes. Señaló que había simplificado las disposiciones existentes y destacó las garantías existentes derivadas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Reiteró que la facilitación de la entrada, la circulación y la estancia irregulares era un delito con arreglo al Derecho de la UE y que los Estados miembros debían imponer sanciones adecuadas. Expresó su compromiso de garantizar el cumplimiento de las garantías actualmente previstas en el Código de fronteras Schengen. También declaró que los controles policiales operativos en las zonas fronterizas debían llevarse a cabo de manera proporcionada y que no debían convertirse en controles fronterizos encubiertos ni afectar de manera desproporcionada a la circulación transfronteriza.

Como parte de la Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores, la Comisión adoptó una propuesta de **Reglamento para combatir el abuso sexual de menores en línea**⁸³ que dio lugar a cinco dictámenes⁸⁴. Una cámara consideró fundamental encontrar el equilibrio entre la prevención del abuso sexual de menores y la protección del derecho a la intimidad, subrayando que debe respetarse el derecho a proteger la comunicación cifrada. Del mismo modo, otra cámara señaló que la libertad de expresión y de comunicación y la libertad de los medios de comunicación eran bienes sociales supremos protegidos por el Derecho constitucional. También hizo hincapié en que la competencia en materia de regulación de los medios de comunicación corresponde a los Estados miembros. Otra cámara envió preguntas de varios grupos políticos de la izquierda que indicaban una objeción fundamental al escaneado de todas las comunicaciones, que se consideró un acto grave de intrusión en la intimidad.

En sus respuestas, la Comisión subrayó que la propuesta presentaba la detección como una medida de último recurso y que la Comisión no recopilaría ni procesaría ningún dato. Se ordenaría a los proveedores de servicios que detectaran los abusos sexuales de menores en línea únicamente cuando, tras adoptarse medidas de mitigación, siguiera existiendo un riesgo significativo de que el servicio en cuestión se utilizara para el abuso sexual de menores. La Comisión señaló que su objetivo era encontrar el equilibrio entre todos los derechos fundamentales en liza, minimizando al mismo tiempo las injerencias en el derecho de los usuarios a la intimidad y a la protección de los datos personales. Agregó que estaba previsto adoptar salvaguardias complementarias y no se permitiría la recogida de información para la elaboración de perfiles de usuarios o la obtención de información indebida sobre su vida privada.

⁸² COM(2021) 891 final.

⁸³ COM(2022) 209 final.

⁸⁴ La *Poslanecká sněmovna* checa, el *Bundesrat* alemán, la *Eerste Kamer* neerlandesa, la *Assembleia da República* portuguesa y las Cortes Generales españolas.

Prioridad «Una Europa adaptada a la era digital»

En el ámbito prioritario de «Una Europa adaptada a la era digital», la propuesta relativa a **la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales**⁸⁵ suscitó dictámenes de ocho cámaras⁸⁶ (entre ellos, un dictamen motivado y dos dictámenes que abordan también la Comunicación «Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte»⁸⁷). El dictamen motivado consideró excesiva la injerencia en los mercados laborales nacionales, que socava la autonomía de los interlocutores sociales, y se opuso a una definición de «empleado» establecida a escala de la UE. La mayoría de las cámaras solicitaron aclaraciones adicionales sobre el ámbito de aplicación y la diferencia entre las categorías de verdadero autónomo y asalariado. Advirtieron de que atribuir la condición de asalariados a los trabajadores de plataformas podría dar lugar a un mayor número de litigios en los Estados miembros y generar importantes problemas jurídicos y financieros para los gestores de plataformas. Además, los Parlamentos nacionales advirtieron de que una regulación excesiva del trabajo en plataformas podría aumentar la carga administrativa para las plataformas y alentarlas a reducir la disponibilidad de servicios para los usuarios y las oportunidades de empleo en determinados Estados miembros. Una cámara emitió un dictamen favorable y apreció especialmente que se garantizara la protección incluso en ausencia de un contrato de trabajo.

En sus respuestas, la Comisión subrayó que la propuesta respetaba los modelos nacionales de mercado laboral y tenía por objeto mejorar las condiciones de trabajo mediante una clasificación adecuada de los trabajadores de plataformas que les permitiera beneficiarse de los derechos que deberían tener como «trabajadores». La Comisión señaló que los verdaderos autónomos podían disfrutar de las libertades y la autonomía que conlleva dicha condición y que no pretendía establecer un concepto de «trabajador» a escala de la UE. Además, la Comisión hizo hincapié en que unos criterios claros garantizarían una mayor seguridad jurídica para las plataformas y sus trabajadores y que las plataformas podrían adaptarse a las nuevas normas sin perder competitividad en el mercado de la UE.

Prioridad «Un nuevo impulso a la democracia europea»

En el ámbito prioritario de «Un nuevo impulso a la democracia europea», la **revisión de la Directiva sobre delitos contra el medio ambiente**⁸⁸ dio lugar a cinco dictámenes⁸⁹ (uno de ellos motivado). Un Parlamento nacional consideró que la propuesta entraba en conflicto con el principio de subsidiariedad en lo que respecta a las normas sobre sanciones adicionales, en particular la prohibición temporal de presentarse como candidatos a cargos electos o públicos. Del mismo modo, otra cámara alegó que los Tratados no permitían la introducción de nuevos tipos de sanciones penales que no existían en la legislación de todos los Estados miembros. La misma cámara solicitó que las definiciones de los delitos dejaran margen para sancionar las faltas menos graves como infracciones administrativas. También pidió que los niveles mínimos propuestos para las penas máximas de prisión y los plazos de prescripción propuestos no interfirieran con la clasificación sistemática de los códigos penales de los Estados miembros. También se señaló la imprecisión de algunas definiciones y el temor de que ello redujera la eficacia de las medidas. Otra cámara acogió con satisfacción el objetivo de garantizar tipos de sanciones y penas eficaces, disuasorias y proporcionadas para los delitos medioambientales, pero señaló el impacto significativo en la duración de los procedimientos de planificación y

⁸⁵ COM(2021) 762 final.

⁸⁶ Las Cortes Generales españolas, el *Riksdag* sueco, la *Poslanecká sněmovna* y el *Senát* checos, el *Senato della Repubblica* italiano, el *Senat* rumano, la *Camera dei Deputati* italiana y el *Sénat* francés.

⁸⁷ COM(2021) 761 final.

⁸⁸ COM(2021) 851 final.

⁸⁹ El *Riksdag* sueco, el *Senát* checo, las *Houses of the Oireachtas* irlandesas, el *Bundesrat* alemán y las Cortes Generales españolas.

aprobación, lo cual entra en conflicto con los instrumentos de aceleración existentes o nuevos de la legislación nacional en materia de medio ambiente y autorizaciones.

En sus respuestas, la Comisión explicó que se basaba en el principio general de que los delincuentes condenados no deben considerarse aptos para ocupar cargos electos o públicos, lo que forma parte integrante de los sistemas jurídicos de muchos Estados miembros. Hizo referencia al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que permite el establecimiento de normas mínimas en materia de sanciones penales mediante una Directiva. Por lo que se refiere a los niveles mínimos de las penas máximas de prisión, los niveles propuestos reflejan la gravedad de la delincuencia medioambiental, que ha empezado a poner en peligro la vida en el planeta. La duración de los plazos de prescripción refleja el hecho de que la detección de los delitos contra el medio ambiente a menudo lleva un tiempo considerable. La Comisión también declaró que su propuesta no afectaba a las posibilidades de acelerar los procesos de concesión de autorizaciones.

Al igual que en años anteriores, varios Parlamentos nacionales⁹⁰ analizaron el **programa de trabajo de la Comisión**⁹¹. En general, todos estos dictámenes subrayaron el apoyo a las prioridades e iniciativas futuras de la Comisión. Cuatro cámaras se refirieron al impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y pidieron a la Comisión que pusiera este asunto en el centro de su actuación.

En sus respuestas, la Comisión mencionó que nunca antes había adoptado tantas medidas restrictivas contra el sistema financiero ruso, sus industrias de tecnología avanzada y su élite. También señaló que la UE está coordinando estrechamente estas medidas con sus socios y aliados, entre ellos, la OTAN, el G7, los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Noruega, Corea del Sur, Japón y Australia. Asimismo, mencionó las iniciativas en curso para hacer frente a la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos, afrontar la crisis energética e impulsar la transición ecológica, así como para seguir abordando las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de COVID-19.

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

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

El diálogo político oral entre la Comisión y los Parlamentos nacionales comprende diversas formas de interacción: visitas de miembros de la Comisión a los Parlamentos nacionales, visitas de delegaciones de los Parlamentos nacionales a la Comisión, participación de la Comisión en reuniones y conferencias interparlamentarias (como la COSAC), presentaciones de la Comisión a los representantes permanentes de los Parlamentos nacionales en Bruselas, debates en curso sobre los programas de trabajo de la Comisión y diálogos en el marco del Semestre Europeo.

⁹⁰ El *Hrvatski Sabor* croata, la *Tweede Kamer* neerlandesa, el *Sénat* francés, el *Seimas* lituano y la *Assembleia da República* portuguesa enviaron dictámenes en 2022 y el *Riksdag* sueco lo envió a finales de 2021.

⁹¹ COM(2021) 645 final. En su dictamen de diciembre de 2021, el *Riksdag* sueco apoyó las seis grandes ambiciones de la Comisión y las iniciativas para reforzar el Estado de Derecho, el mercado único y la prospectiva. Puso de relieve las competencias nacionales en el ámbito de la defensa, expresó especial interés en el programa REFIT y solicitó información más completa sobre las iniciativas REFIT. La Comisión respondió que el cuadro de indicadores de REFIT en línea ofrecía una visión general de las iniciativas de simplificación y de su situación y también hacía referencia a su plataforma «Preparados para el futuro». En materia de defensa, la Comisión señaló que el trabajo en materia de política europea de defensa tenía como objetivo principal mejorar la capacidad de defensa conjunta de la UE, garantizar una mayor interoperabilidad de los productos de defensa y aumentar la eficiencia del gasto en investigación en toda la UE.

Reuniones y conferencias interparlamentarias

Por lo que se refiere a las reuniones y conferencias interparlamentarias⁹², el año 2022 estuvo marcado por el retorno de las reuniones presenciales tras las restricciones ocasionadas por la pandemia de COVID-19 y la participación de miembros de la Comisión en:

- la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC)⁹³;
- la Semana Parlamentaria Europea⁹⁴;
- el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europa⁹⁵;
- varias conferencias interparlamentarias⁹⁶ y reuniones interparlamentarias de comisiones⁹⁷.

Las dos primeras reuniones periódicas del año de presidentes de la COSAC, celebradas en modo híbrido el 13 y el 14 de enero en el *Sénat* francés, pusieron en marcha un proceso de reflexión por parte de los Parlamentos nacionales divididos en dos grupos de trabajo: uno dedicado al cometido de los Parlamentos nacionales en la UE y otro dedicado a los valores europeos y al Estado de Derecho.

La LXVII sesión plenaria de la COSAC, celebrada en París del 3 al 5 de marzo bajo la sombra de la guerra de agresión rusa contra Ucrania, abordó las prioridades de la Presidencia francesa, el Plan de Recuperación para Europa, el cambio climático y la transición energética, y la Conferencia sobre el Futuro de Europa, en un debate dominado por la cuestión de Ucrania. A

⁹² Para más información, véase el Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

⁹³ La COSAC, en la que la Comisión tiene estatuto de observador, es el único foro interparlamentario consagrado en el Protocolo n.º 1 anejo a los Tratados, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Para más información, véase: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

⁹⁴ La Semana Parlamentaria Europea congrega a parlamentarios de la UE, países candidatos y países observadores para debatir cuestiones económicas, presupuestarias, medioambientales y sociales. En 2022, se tituló «Gobernanza económica de la UE desde una perspectiva parlamentaria» y se celebró los días 15 y 16 de marzo con una sesión plenaria en la que la presidenta Von der Leyen realizó una intervención clave mediante un mensaje de vídeo, un pleno sobre los recursos propios de la UE, un pleno sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (respecto de la cual el comisario Gentiloni formuló observaciones preliminares) y una conferencia de alto nivel sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

⁹⁵ Celebró sus 10ª y 11ª reuniones el 28 de febrero en París y el 25 de octubre en Bruselas, a las que asistió la comisaria Johansson.

⁹⁶ Conferencia Interparlamentaria sobre la autonomía económica estratégica de la Unión Europea, celebrada el 14 de marzo, a la que asistió el comisario Breton; Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa, celebrada el 5 de septiembre, a la que asistió el alto representante y vicepresidente Borrell; Conferencia Interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en la UE, celebrada el 11 de octubre, a la que asistió el vicepresidente ejecutivo Dombrovskis.

⁹⁷ Reunión interparlamentaria de comisiones con motivo del Día Internacional de la Mujer de 2022, titulada «Un futuro ambicioso para las mujeres europeas después de la COVID-19: carga mental, igualdad de género en el teletrabajo y el trabajo de prestación de cuidados no remunerado tras la pandemia», a la que asistieron la vicepresidenta Jourová y la comisaria Dalli (3 de marzo); reunión interparlamentaria de comisiones sobre los primeros resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, a la que asistió la vicepresidenta Šuica (17 de mayo); reunión interparlamentaria de comisiones sobre la política de ampliación de la UE tras la invasión rusa de Ucrania, a la que asistió el comisario Várhelyi (27 de junio); reunión interparlamentaria de comisiones sobre los derechos de las mujeres ucranianas que huyen de la guerra, a la que asistió el comisario Schmit (12 de julio); reunión interparlamentaria de comisiones sobre las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, a la que asistió la vicepresidenta Šuica (26 de octubre); reunión interparlamentaria de comisiones para la evaluación de las actividades de Eurojust, a la que asistió el comisario Reynders (30 de noviembre); reunión interparlamentaria de comisiones sobre la situación del Estado de Derecho en la Unión, a la que asistió el comisario Reynders (1 de diciembre).

través del mensaje de vídeo de la presidenta Von der Leyen y el discurso inaugural de la vicepresidenta Šuica, copresidenta de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Comisión subrayó la importancia de esta Conferencia como experimento democrático sin precedentes y el papel crucial de los Parlamentos nacionales en él. Todas las delegaciones firmaron conjuntamente la declaración de apoyo a Ucrania elaborada por la Troika de la COSAC, en la que se pedía el respeto de la soberanía y la integridad territorial de todos los Estados, en particular Georgia y Moldavia.

En la reunión de presidentes, celebrada los días 10 y 11 de julio en el *Senát* checo, prosiguió el debate sobre la guerra en Ucrania y los temas asociados de la seguridad energética y la inflación. Se dedicó especial atención a la necesidad de reforzar la resiliencia de las democracias europeas frente a las injerencias extranjeras y las amenazas internas y al debate con la vicepresidenta Jourová sobre los medios de comunicación y la democracia.

En la LXVIII reunión plenaria de la COSAC, celebrada en Praga del 13 al 15 de noviembre, tuvo lugar un debate más geopolítico centrado en la autonomía estratégica de la UE, el apoyo a Ucrania y la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales y los países de la Asociación Oriental, en el que participaron los vicepresidentes Jourová y Šefčovič. En su mensaje de vídeo inaugural, la presidenta Von der Leyen destacó la importancia de la voz de los parlamentarios nacionales para formar coaliciones que generen cambios positivos en muchos ámbitos en estos tiempos turbulentos.

Durante la segunda sesión plenaria de 2022, la COSAC adoptó conclusiones y una contribución, tras dos años de interrupción de esta práctica. Las conclusiones reconocieron la utilidad de las videoconferencias informales entre los delegados de la COSAC y los miembros de la Comisión Europea para celebrar debates oportunos y detallados sobre iniciativas europeas concretas. Durante el segundo semestre de 2022 se celebraron tres debates de este tipo⁹⁸ y, durante el primer semestre, la COSAC se centró en el debate en sus grupos de trabajo.

La contribución⁹⁹ se refirió a los dos grupos de trabajo de la COSAC creados durante la Presidencia francesa. El grupo de trabajo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales presentó varias sugerencias para reforzar el sistema de control de la subsidiariedad y la participación más amplia y más temprana de los Parlamentos nacionales en el ciclo político. Entre las medidas propuestas cabe mencionar la organización de conferencias interparlamentarias *ad hoc* antes de la presentación de los principales textos o paquetes legislativos por parte de la Comisión; una mayor participación de los miembros de la Comisión, los diputados al Parlamento Europeo o los ministros del Estado miembro que presiden el Consejo en los trabajos de la COSAC; y la concesión a los presidentes de las comisiones de asuntos europeos de los Parlamentos nacionales y de la COSAC del derecho a formular preguntas escritas a la Comisión (un derecho similar al que tiene el Parlamento Europeo en virtud del artículo 230 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Estas sugerencias podrían llevarse a la práctica a través de los canales existentes en el marco del diálogo político con la Comisión. Sin embargo, sería necesario reformar los Tratados para aplicar otras, como la introducción de un derecho colectivo de iniciativa indirecta para los Parlamentos nacionales, la reducción del umbral para activar una «tarjeta amarilla» o la ampliación del plazo para presentar dictámenes motivados¹⁰⁰. El segundo grupo de trabajo recomendó promover una mejor

⁹⁸ El 6 de octubre, con la vicepresidenta Vestager, sobre el Instrumento de Emergencia del Mercado Único; el 27 de octubre, con la vicepresidenta Jourová, sobre el Informe sobre el Estado de Derecho y la Ley de Libertad de los Medios de Comunicación, y el 24 de noviembre, con el vicepresidente Šefčovič, sobre las relaciones entre la UE y el Reino Unido, en particular en lo que respecta al Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte.

⁹⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XP1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XP1214(01)).

¹⁰⁰ Los umbrales actuales se definen en la nota a pie de página n.º 51.

comprensión de los conceptos de valores europeos y Estado de Derecho y garantizar un mayor seguimiento, también a través de los Parlamentos nacionales, de la forma en que se respetan.

En su respuesta¹⁰¹ a la contribución de la COSAC, la Comisión reiteró su disposición a reforzar el diálogo con los Parlamentos nacionales a través de los canales de comunicación y cooperación establecidos para facilitar sus aportaciones y comentarios sobre las iniciativas políticas y legislativas de la Comisión.

Algunas de las sugerencias formuladas por los grupos de trabajo de la COSAC reprodujeron las sugerencias del informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 9 de mayo de 2022. Abarcaron la reforma del mecanismo de control de la subsidiariedad, la introducción de la posibilidad de que los Parlamentos nacionales (y los parlamentos regionales con competencias legislativas) propusieran iniciativas legislativas a escala europea y el establecimiento de contactos en una fase más temprana entre la Comisión y los Parlamentos nacionales.

En 2022, el *Eduskunta* finlandés organizó la primera Cumbre Mundial de las Comisiones del Futuro los días 12 y 13 de octubre¹⁰², con vistas a abrir un nuevo foro interparlamentario de debate sobre la política futura¹⁰³. Una de las recomendaciones a los Parlamentos del informe parlamentario mundial de 2022 de la Unión Interparlamentaria (UIP) fue centrarse en el futuro y liderar el debate público sobre el futuro¹⁰⁴.

A lo largo de 2022, en los foros interparlamentarios, los Parlamentos nacionales se centraron en i) la situación geopolítica y los retos provocados por la guerra y la necesidad de aumentar la resiliencia de la democracia europea y ii) una reflexión profunda sobre su propio papel en la toma de decisiones europea en los grupos de trabajo de la COSAC y en el proceso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Además, surgió un nuevo foro mundial para el diálogo interparlamentario sobre las políticas futuras, que brindó a los Parlamentos nacionales de la UE la oportunidad de desarrollar capacidades de prospectiva y ser proactivos en los temas decisivos para el futuro.

6. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES

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

Los miembros de los Parlamentos regionales también están representados en el Comité de las Regiones, que lleva a cabo actividades de seguimiento a través de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad y su plataforma en línea destinada a apoyar la participación de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en el mecanismo de alerta temprana de la

¹⁰¹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88625192f0186270a85610010/Letter%20from%20VP%20Sefcovic.pdf> y <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88625192f0186270b8cca0011/Annex%20-%20Reply%20to%20the%20LXVIII%20COSAC%20Contribution.pdf> (disponible únicamente en inglés).

¹⁰² <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/The-World-Summit-of-the-Committees-of-the-Future.aspx>.

¹⁰³ Entre los temas debatidos figuran el papel de la tecnología para lograr un desarrollo más igualitario y respetuoso con el medio ambiente, la necesidad de una regulación transnacional de las empresas digitales y el uso de algoritmos, y la importancia de la cooperación parlamentaria para la toma de decisiones proactiva.

¹⁰⁴ <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2022-public-engagement-in-work-parliament>.

subsidiariedad (REGPEX)¹⁰⁵. El Comité de las Regiones también participa, a través de la red RegHub, en la Plataforma «Preparados para el Futuro», que ayuda a la Comisión a simplificar la legislación de la UE y reducir la carga en el marco de su trabajo de mejora de la legislación¹⁰⁶.

A pesar de que los Tratados no contemplan explícitamente la interacción directa entre la Comisión y los Parlamentos regionales, la Comisión tiene en cuenta sus contribuciones y formula respuestas. Un mayor número de Parlamentos regionales¹⁰⁷ presentaron directamente a la Comisión un número creciente de resoluciones (setenta y cuatro en 2022, frente a las cincuenta de 2021 y las treinta y tres de 2020) sobre diversos temas e iniciativas, como la política de cohesión y cuestiones regionales, la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y los derechos humanos. Algunas contribuciones se centraron en comunicaciones específicas de la Comisión¹⁰⁸ y en paquetes o propuestas legislativos¹⁰⁹ y cinco de ellas expresaron preocupaciones en materia de subsidiariedad¹¹⁰. Además de emitir dictámenes, los Parlamentos regionales participaron en las consultas públicas de la Comisión, aunque hasta ahora este canal solo ha sido utilizado activamente por un Parlamento regional que respondió a varias consultas públicas iniciadas por la Comisión¹¹¹. Un Parlamento regional utilizó otro canal, pues presentó seis dictámenes a través de su Parlamento

¹⁰⁵ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Para más información sobre las actividades de control de la subsidiariedad del Comité de las Regiones, véase la sección 2.4.

¹⁰⁶ Para más información sobre la Plataforma «Preparados para el Futuro» y la red RegHub, véanse las secciones 2.1 y 2.4.

¹⁰⁷ Los Parlamentos regionales de Flandes, Valonia, la Región de Bruselas-Capital y la Comunidad Germanófona de Bélgica (Bélgica); de Baviera, Turingia y Baden-Wurtemberg (Alemania); de las Islas Baleares, el País Vasco, Extremadura y Navarra (España); de Emilia-Romaña y el Valle de Aosta (Italia); de Alta Austria (Austria); de Subcarpatia (Polonia); del Consejo Interregional de Parlamentarios [Sarre y Renania-Palatinado (Alemania)]; del Grand Est (Francia); de Luxemburgo (Luxemburgo) y de Valonia, la Federación Valonia-Bruselas y la Comunidad Germanófona de Bélgica (Bélgica)]. El Parlamento regional de Baviera elaboró más del 50 % de estas resoluciones (37). Otros parlamentos regionales especialmente activos fueron los de las Islas Baleares (11 resoluciones), el País Vasco (6 resoluciones) y Turingia (4 resoluciones).

¹⁰⁸ «Una estrategia europea para las universidades» [COM(2022) 16 final], «Ciclos de carbono sostenibles» [COM(2021) 800 final], «El Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE» [COM(2021) 811 final], «Plan REPowerEU» [COM(2022) 230 final], «Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022» [COM(2022) 234 final], «Estrategia de Energía Solar de la UE» [COM(2022) 221 final], Iniciativa Ciudadana Europea «Minority SafePack – Un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa».

¹⁰⁹ La transparencia y la publicidad política [COM(2021) 731 final], la lucha contra el antisemitismo [COM(2021) 615 final], cooperación europea en el sector de la educación superior [COM(2022) 17 final], desarrollo de la red transeuropea de transporte [COM(2021) 812 final], cooperación policial operativa [COM(2021) 780 final], las emisiones industriales y el vertido de residuos [COM(2022) 156 final], prevenir y combatir el abuso sexual de menores [COM(2022) 209 final], uso sostenible de los productos fitosanitarios [COM(2022) 305 final], Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación [COM(2022) 457 final], un enfoque coordinado de la Unión para reforzar la resiliencia de las infraestructuras críticas [COM(2022) 551 final].

¹¹⁰ El Parlamento regional de Baviera sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión [COM(2021) 733 final], la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal [COM(2021) 851 final], la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas sobre una bonificación para la reducción del sesgo en favor del endeudamiento y sobre la limitación de la deducibilidad de los intereses a efectos del impuesto sobre la renta de las sociedades [COM(2022) 216 final] y la propuesta de Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación [COM(2022) 457 final], y sobre esta última también el Parlamento regional de Turingia.

¹¹¹ El Parlamento regional de Baviera realizó contribuciones a más de veinte consultas públicas sobre iniciativas en el marco de diversas políticas.

nacional¹¹². Además de realizar intercambios por escrito, los miembros de la Comisión también celebraron reuniones con los Parlamentos regionales¹¹³.

7. CONCLUSIÓN

En general, se produjeron pocos cambios respecto de años anteriores en relación con la intensidad del seguimiento por parte de los Parlamentos nacionales del respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para garantizar que solo se adopten medidas a escala de la UE cuando sea necesario y únicamente en la medida necesaria, y sus relaciones con la Comisión mediante diálogos escritos y orales activos.

Por ejemplo, la cantidad total de dictámenes (y de dictámenes motivados) se mantuvo estable (355 en 2022 frente a 360 en 2021), mientras que la cantidad de dictámenes siguió variando de forma significativa de un Parlamento nacional a otro. Las diez cámaras más activas emitieron un porcentaje de dictámenes idéntico al de 2021 (79 %), y una cámara más que el año pasado emitió dictámenes. En términos generales, los Parlamentos nacionales, que tradicionalmente se han centrado en verificar que las propuestas cumplan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, siguieron haciendo lo mismo en 2022. En general, los dictámenes de los Parlamentos nacionales se centraron más en las propuestas sujetas al control de la subsidiariedad que en las comunicaciones o dictámenes de iniciativa, una tendencia típica de un mandato de la Comisión caracterizado por un elevado número de propuestas legislativas. El nivel de participación en las consultas públicas siguió siendo insignificante.

En lo que respecta a la evolución del control del respeto de la subsidiariedad en 2022, pueden extraerse las conclusiones principales siguientes:

- La mayoría de los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales se centraron en la propuesta legislativa del Parlamento Europeo para reformar la ley electoral europea. Ninguna propuesta había recibido tantos dictámenes motivados (cinco) y tantos votos (ocho) desde 2017, aunque este número siguió estando muy por debajo del umbral para la revisión obligatoria del proyecto de acto legislativo («tarjeta amarilla»).
- En general, el número de dictámenes motivados (treinta y dos) en los que se alegó el incumplimiento del principio de subsidiariedad se duplicó en 2022 en comparación con el año anterior. Aunque este número siguió siendo muy inferior a los picos anteriores, no se había producido tal aumento desde 2016. Sin embargo, algunos de ellos no se basaron en críticas claras de vulneración de la subsidiariedad, sino en una percepción de falta de análisis de las circunstancias nacionales.
- Más del 40 % de los dictámenes motivados fueron emitidos por un mismo Parlamento nacional: el *Riksdag* sueco. Este elevado porcentaje ya se había registrado en el pasado, pero no en los últimos años.

¹¹² El Parlamento flamenco presentó dictámenes sobre la «Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025» [COM(2020) 698 final], una propuesta de Reglamento sobre Eurojust en lo que respecta a las pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra, el Semestre Europeo de 2022 - Paquete de primavera [COM(2022) 600 final] y tres dictámenes de iniciativa sobre los referendos en Ucrania, la muerte de Masha Amini, la situación de los derechos humanos en Irán y la crisis humanitaria en el Cuerno de África. Según la Declaración n.º 51 de los Tratados, el Parlamento flamenco es un componente del sistema parlamentario nacional belga. De conformidad con un acuerdo de cooperación de 2017 entre los Parlamentos nacionales y regionales de Bélgica, los dictámenes de los Parlamentos regionales se transmiten a través de la secretaría de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias, con una intervención en el *Sénat/Senaat* belga. Por consiguiente, la Comisión los registró técnicamente como dictámenes del *Sénat/Senaat* belga y respondió a través de estos últimos.

¹¹³ En 2022, el comisario Várhelyi se reunió con el Parlamento regional de Flandes (Bélgica, 11 de mayo de 2022) para intercambiar puntos de vista sobre la política de vecindad y ampliación de la UE.

En comparación con los dos mandatos anteriores de la Comisión, los tres primeros años de la Comisión Von der Leyen mostraron una clara disminución del número total de dictámenes y de dictámenes motivados que expresaron preocupaciones de los Parlamentos nacionales en materia de subsidiariedad.

Por lo que se refiere a las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos regionales, en 2022 se produjo un aumento considerable del número de contribuciones (setenta y dos) en comparación con los dos años anteriores (cincuenta en 2021 y treinta y tres en 2020), debido principalmente a la elevada actividad de un número muy limitado de Parlamentos regionales.

Incluso después de que se levantaran las restricciones relacionadas con la COVID-19 en 2022 y de que la mayoría de las reuniones volvieran a celebrarse en persona, por razones prácticas se mantuvo el formato virtual para determinados actos, como las reuniones extraordinarias de los presidentes de la COSAC con miembros de la Comisión.

En 2022, los Parlamentos nacionales sugirieron formas de aumentar su influencia en la UE mediante una participación más temprana y más amplia en el ciclo político. Estas sugerencias surgieron en las conclusiones de un grupo de trabajo específico de la COSAC y en la contribución de una sesión plenaria¹¹⁴, y también se reflejaron en el informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Aunque algunas sugerencias exigirían modificar los Tratados, la Comisión reiteró su disposición a reforzar el diálogo con los Parlamentos nacionales a través de los canales de comunicación y cooperación establecidos para facilitar sus aportaciones y comentarios sobre las iniciativas políticas y legislativas de la Comisión.

¹¹⁴ Véanse las notas a pie de página n.º 99 y 101 sobre la contribución de la COSAC y la respuesta de la Comisión.