



Estrasburgo, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL
COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración
de las políticas de la UE**

{COM(2018) 491} - {COM(2018) 490}

Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE

Quiero que nuestra Unión se centre más en las cosas que importan, basándose en el trabajo que esta Comisión ya ha emprendido. No debemos inmiscuirnos en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos regulando cada aspecto. Debemos ser grandes en las cosas grandes. No debemos arrollarlos con un torrente de nuevas iniciativas ni ampliar incesantemente nuestras competencias. Debemos restituir competencias a los Estados miembros cuando sea lógico y sensato.

Presidente Jean-Claude Juncker, Discurso sobre el Estado de la Unión 2017

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión se centra en las cuestiones que importan. Ha hecho de la elaboración de políticas basada en hechos y de la mejora de la legislación el alma de sus acciones. Ha propuesto programas de trabajo escuetos, centrados en las diez prioridades del presidente Juncker. Esta Comisión ha subrayado la necesidad de ser grandes en las cosas grandes y modestos en lo demás.

La subsidiariedad y la proporcionalidad son elementos fundamentales del programa «Legislar mejor» de la Comisión, que subyace a la manera en que la Comisión elabora sus propuestas políticas. Esta Comisión ha invertido mucho en la mejora de la legislación, que se está convirtiendo en parte del ADN de la Comisión. Las lecciones aprendidas de experiencias anteriores y las opiniones de las partes interesadas y de la sociedad civil han quedado sólidamente arraigadas en el centro del proceso de formulación de políticas, con miras a proponer nueva legislación. Los esfuerzos de la Comisión han sido reconocidos recientemente por la OCDE, que sitúa ahora a la Comisión entre los mejores¹ en términos de buenas prácticas reguladoras. No nos dormimos en los laureles, sin embargo. La Comisión está haciendo balance del paquete de reformas de la totalidad del ciclo político que introdujo en mayo de 2015. El objetivo de las reformas era aumentar la apertura y la transparencia en el proceso decisorio de la UE, aumentar la calidad de las nuevas leyes mediante la mejora de las evaluaciones de impacto de los proyectos legislativos y las enmiendas, y fomentar una revisión coherente y constante de la legislación vigente en la UE. El ejercicio de balance se centrará en afinar y perfeccionar nuestra política de mejora de la legislación, en particular por lo que se refiere al tratamiento de la subsidiariedad y la proporcionalidad.

Este balance tiene lugar en paralelo con la reflexión acerca del futuro de Europa, sobre la cual la Comisión presentó un Libro Blanco en marzo de 2017. En él se formularon cinco escenarios ilustrativos de lo que podría ser la Unión en 2025 y se abrió un proceso de más de 2 000 actos públicos en los que los europeos pudieran hacer oír su voz sobre el futuro de su Unión. Refiriéndose a este debate en su discurso sobre el Estado de la Unión

¹ Perspectivas de la OCDE sobre la Política Regulatoria 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

de 2017, el presidente Juncker presentó su visión de una Unión más democrática, basada en la libertad, la igualdad y el Estado de Derecho. Para llevar a cabo esta tarea, el presidente Juncker creó un Grupo Operativo sobre subsidiariedad y proporcionalidad para hacer un examen crítico de todos los ámbitos políticos, con el fin de asegurarse de que la Unión únicamente actúa cuando ello supone un valor añadido, y en particular para estudiar con mayor profundidad el escenario 4 «Hacer menos pero de forma más eficiente»², de acuerdo con el cual la Unión concentraría sus limitados recursos en un número menor de actividades para hacer frente a las prioridades de una manera más eficiente.

La Comisión ha hecho ya progresos en la forma de aplicar las políticas de la Unión de una forma más eficiente, haciendo menos a nivel de la Unión y más a nivel nacional. Hoy día, más del 97 % de las ayudas estatales se aplican directamente a nivel nacional, regional o local, sobre la base de criterios claramente definidos, sin necesidad de la aprobación previa de la Comisión. La habilitación de las autoridades nacionales de competencia les ha permitido asimismo adoptar el 85 % de las decisiones de ejecución antimonopolio desde 2004. La propuesta de simplificación de la política agrícola común reconoce la diversidad de las condiciones locales en toda la Unión y devuelve a las autoridades nacionales la responsabilidad de ofrecer soluciones eficaces y adaptadas en apoyo de la agricultura y el medio ambiente.

De cara al futuro, el enfoque que ha desarrollado esta Comisión debe integrarse también en su actividad. Debe ser parte del proceso de reflexión en curso sobre la medida en que compete a la UE regular o no la vida cotidiana de los ciudadanos. Con este objetivo en mente, en la presente Comunicación se expone la manera en que debe reforzarse la función de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la UE. En particular, se pone en marcha el seguimiento por la Comisión de las recomendaciones del Grupo Operativo, así como los medios para determinar dónde deben actuar otros. La Comisión se propone afinar los detalles en el marco del ejercicio de balance de la mejora de la legislación en el primer semestre de 2019, tras oír las opiniones de todas las partes que tienen interés en la mejora de legislación.

2. LA IMPORTANCIA DE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA PROPORCIONALIDAD

El principio de subsidiariedad está inscrito en el corazón de las acciones de la Unión. En virtud de los Tratados, los Estados miembros han atribuido determinadas competencias a la Unión, y el principio de subsidiariedad regula el modo en que se utilizan. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo cuando los objetivos perseguidos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni regional ni local, pero, debido a la dimensión o a los efectos de la acción prevista, puedan lograrse mejor a nivel de la Unión.

La verificación del cumplimiento del principio es esencialmente una cuestión política, encomendada a las instituciones políticas de la Unión y los Parlamentos nacionales. En este contexto, el Presidente Juncker destacó en sus orientaciones políticas³ la importancia de reforzar la interacción con los Parlamentos nacionales como forma de aproximar la

² El escenario 4 del Libro Blanco se titula «Hacer menos, pero de forma más eficiente: la EU-27 se centra en aumentar y acelerar los logros en determinados ámbitos, interviniendo menos en los demás»: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_es

³ Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, por el candidato a presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, Estrasburgo, 15 de julio de 2014.

Unión a sus ciudadanos. Los protocolos n.º 1 y n.º 2 de los Tratados establecen la función de los Parlamentos nacionales en la Unión y los habilitan para controlar la subsidiariedad⁴. En particular, las propuestas de actos legislativos de la Comisión deben transmitirse a los Parlamentos nacionales, que disponen de un plazo de ocho semanas para remitir un dictamen motivado, y cada Parlamento nacional tiene dos votos. Si sus votos superan un determinado umbral⁵, la Comisión debe reconsiderar su propuesta y explicar por qué la mantiene, la modifica o la retira. Cuando existe una mayoría simple de votos de los Parlamentos nacionales sobre una propuesta sujeta al procedimiento legislativo ordinario, la Comisión debe justificar por qué mantiene su propuesta (en caso de no retirarla o modificarla) y el Parlamento Europeo y el Consejo deben examinar si es compatible con el principio de subsidiariedad. Si una mayoría simple de los diputados del Parlamento Europeo, o el 55 % de los miembros del Consejo, considera que la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad, no se proseguirá su tramitación. El Tribunal de Justicia se pronuncia sobre los recursos basados en la vulneración del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros (o en nombre de sus Parlamentos nacionales) o por el Comité de las Regiones cuando tiene derecho a ser consultado en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En la práctica, la subsidiariedad consiste en identificar el mejor nivel de gobernanza para elaborar y aplicar las políticas. La Unión debe intervenir únicamente cuando sea necesario y cuando arroje claros beneficios inequívocos, superiores a las medidas adoptadas a nivel nacional, regional o local. El valor añadido potencial de la acción de la UE y el coste de su inacción (mencionado a menudo como el «coste de la no Europa») son conceptos estrechamente relacionados⁶. La evaluación política de si cabe considerar un determinado instrumento político de la UE como un valor añadido puede cambiar con el tiempo, en función de las prioridades políticas del momento.

La subsidiariedad se define a menudo como una elección entre la acción de la UE o la inacción absoluta. Esto no es correcto. Subsidiariedad significa dejar margen para que el nivel más adecuado de gobernanza asuma su responsabilidad de actuar. Los Estados miembros también tienen libertad para actuar cuando la Unión no lo hace y puede ser necesario tomar medidas a todos los niveles de gobernanza para una política determinada. En general, las evaluaciones de la Comisión estudiarán la dimensión europea de los problemas e impactos de cada nueva iniciativa.

El principio de proporcionalidad exige que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos⁷. El Protocolo n.º 2 establece en más detalle los requisitos de proporcionalidad para los proyectos legislativos⁸. Cualquier carga financiera o administrativa que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales y locales, y los operadores económicos debe reducirse al mínimo y ser proporcional a los objetivos que deben alcanzarse. Para la Comisión, esto significa aplicar nuestras políticas ambiciosas de la manera más sencilla,

⁴ Véase el artículo 12 del TUE, los Protocolos n.º 1 y n.º 2 del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁵ La tarjeta «amarilla» corresponde a un tercio del total de los votos o una cuarta parte en el ámbito de libertad, seguridad y justicia (artículo 76 del TFUE). Una «tarjeta naranja» corresponde a una mayoría simple de votos.

⁶ Véase, por ejemplo, ««Estimación del coste de la no Europa 2014-2019»: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

⁷ Artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

⁸ Artículo 5 del Protocolo n.º 2.

menos costosa y sin trámites burocráticos innecesarios. Se trata de adecuar cuidadosamente la intensidad de la medida propuesta a lo que se pretende lograr. La proporcionalidad es la piedra angular de la política «Legislar mejor» de la Comisión y de su programa de adecuación de la normativa. El Tribunal de Justicia es el árbitro de la proporcionalidad en última instancia y puede revocar aquellos actos que a su parecer hayan vulnerado el principio.

Habida cuenta de la importancia de la correcta aplicación de estos dos principios⁹ y de la estrecha relación con los Parlamentos nacionales, la Comisión publica un informe anual sobre estas dos cuestiones. El informe anual de 2017 sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales y el informe anual de 2017 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad acompañan la presente Comunicación.

3. SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD: COMPONENTES CLAVE DE LA MEJORA DE LA LEGISLACIÓN

La subsidiariedad y la proporcionalidad son elementos esenciales del enfoque de la Comisión para legislar mejor, que se articula en torno a los tres procesos fundamentales de valoración, evaluación de impacto y consulta a las partes interesadas. Esta Comisión ha invertido importantes recursos para mejorar su enfoque. Estos cambios han supuesto también una clara mejora en la evaluación de la subsidiariedad y la proporcionalidad:

- La Comisión ha aumentado la transparencia, la legitimidad y la rendición de cuentas de su labor. El sitio web «Contribuir al proceso legislativo» permite a las partes interesadas participar plenamente en los trabajos de la Comisión a lo largo de todo el ciclo político¹⁰, desde facilitar información sobre las ideas iniciales hasta hacer observaciones sobre las propuestas y los proyectos de actos delegados y de ejecución de la Comisión adoptados.
- Consultas públicas acompañan a las iniciativas principales, y las más importantes están disponibles en todas las lenguas oficiales.
- La Comisión elaboró las primeras directrices integradas sobre «Legislar mejor» en mayo de 2015 y llevó a cabo una importante actualización en 2017. Estas directrices y herramientas orientan el trabajo del personal de la Comisión a lo largo de todo el ciclo político¹¹ y han renovado las directrices sobre cómo evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad. Se publican con el fin de facilitar una mayor participación del Parlamento Europeo, del Consejo y de otras partes interesadas en el proceso de elaboración de las políticas de la Unión.
- Se creó un nuevo Comité de Control Reglamentario¹² con tres miembros no pertenecientes a las instituciones europeas. Este Comité independiente controla la calidad de las evaluaciones de impacto y de las valoraciones seleccionadas de la legislación vigente, y hace públicos todos sus dictámenes. En principio, es

⁹ El artículo 9 del Protocolo n.º 2 impone a la Comisión la obligación de presentar un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

¹⁰ «Contribuir al proceso legislativo»: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es

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

necesario un dictamen favorable del Comité sobre la evaluación de impacto. De lo contrario, la Comisión Europea tiene que explicar públicamente por qué ha decidido seguir adelante. Las deficiencias en el análisis de la subsidiariedad y la proporcionalidad figuran entre las causas más frecuentes de los dictámenes negativos¹³.

- Los expertos de la Plataforma REFIT¹⁴ asisten a la Comisión aportando soluciones para simplificar la legislación vigente. La Plataforma ha adoptado más de 80 dictámenes, ayudada por un representante del Comité de las Regiones.
- En abril de 2016, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea firmaron un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación¹⁵. Abarca todos los aspectos de la mejora de la legislación, la subsidiariedad y la proporcionalidad, la transparencia del procedimiento legislativo, la utilización de los actos delegados y la programación anual y plurianual de las prioridades políticas.

La aplicación de estos instrumentos de mejora de la legislación ha propiciado la presentación de unas propuestas legislativas más proporcionadas¹⁶. La aplicación efectiva del Derecho de la UE resulta también esencial para que sus pretendidos beneficios se hagan realidad. La evaluación de impacto y la valoración contribuyen a garantizar una aplicación efectiva. Estas medidas se complementan con un enfoque más estratégico¹⁷ con respecto a la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE, en particular a través de la ayuda a los Estados miembros para que apliquen correctamente la legislación de la UE, y la concentración de los procedimientos de infracción en los problemas sistémicos en los que la acción ejecutiva de la Comisión puede marcar la verdadera diferencia.

La Comisión está haciendo ahora un balance de cómo está funcionando esta política de mejora de la legislación y está trabajando activamente para recabar la opinión de todas las partes interesadas¹⁸. El ejercicio de balance tiene por objeto determinar si y cómo los instrumentos de mejora de la legislación pueden utilizarse de una manera más eficaz y eficiente, incluido el refuerzo de la función de la subsidiariedad y la proporcionalidad en la elaboración de las políticas.

¹³ Véase la página 20 del informe anual de 2017 del Comité de Control Reglamentario; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

¹⁴ Creada en 2015, la Plataforma apoya la simplificación de la legislación de la UE y la reducción de las cargas administrativas innecesarias en beneficio de la sociedad civil, las empresas y las autoridades públicas. Formula recomendaciones a la Comisión, teniendo en cuenta las sugerencias de las partes interesadas. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_es

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Por ejemplo, véase el recuadro 1 de la Comunicación COM(2017) 651 final; *Programa de mejora de la legislación: mejores soluciones para obtener mejores resultados*; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

¹⁷ [C\(2016\) 8600](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016C08600) «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación», de 21.12.2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

Informe del Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y «hacer menos pero de forma más eficiente»

El Grupo Operativo estaba compuesto por miembros del Comité de las Regiones y de los Parlamentos nacionales. Analizó la función de la subsidiariedad y proporcionalidad en el trabajo de las instituciones, así como el papel de las autoridades locales y regionales en la elaboración de políticas de la UE, y dilucidó si la responsabilidad de las políticas o competencias podría abandonarse o devolverse a los Estados miembros. En poco más de seis meses, el Grupo Operativo elaboró una respuesta completa y concreta a estas cuestiones, basándose en las contribuciones de muchas de las partes interesadas en el proceso¹⁹.

El informe del Grupo Operativo presenta nueve recomendaciones, junto con una serie de acciones para ayudar a su aplicación. Abarcan los procesos de elaboración de las políticas de la Comisión, el papel de los Parlamentos nacionales en el control de las propuestas de la Comisión y el procedimiento legislativo.

Las principales conclusiones son las siguientes:

- Es necesaria una nueva forma de trabajar para mejorar la legislación sobre la base de una comprensión común de la subsidiariedad y la proporcionalidad a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas.
- Es necesaria más «subsidiariedad activa»²⁰, que dé más voz a las autoridades locales y regionales y a los Parlamentos nacionales, y que fomente la apropiación de lo que la Unión hace.
- La Unión debe utilizar sus recursos de manera más eficiente y otorgar prioridad a sus acciones, pero no hay ninguna razón para volver a delegar las competencias del Tratado o un conjunto de ámbitos de actuación a los Estados miembros.

Las recomendaciones del Grupo Operativo figuran en el anexo de la presente Comunicación. Muchas de las recomendaciones se refieren a la aplicación práctica del programa de mejora de la legislación. La Comisión apoya el análisis presentado por el Grupo Operativo sobre la necesidad de reforzar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la UE, como parte del programa más amplio de mejora de la legislación. Es esencial que los 41 Parlamentos nacionales, las 74 asambleas legislativas regionales, las 280 regiones y las 80 000 autoridades locales, que están en la vanguardia de la aplicación de la legislación de la UE, estén plenamente comprometidas en el proceso político. Una subsidiariedad activa y una nueva forma de trabajar con estas entidades políticas contribuirán a la aplicación de las políticas, reforzando al mismo tiempo el entendimiento y la apropiación de lo que la Unión hace.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es

²⁰ El concepto de «subsidiariedad activa» fue utilizado por el Grupo Operativo para denotar una mayor implicación de todas las partes interesadas y de las autoridades locales y regionales a lo largo de todo el ciclo político. Véanse las páginas 8 a 9 del informe del Grupo Operativo.

4. ACCIONES PARA REFORZAR LA FUNCIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA PROPORCIONALIDAD

La Comisión ha examinado detenidamente el informe del Grupo Operativo y destaca los ámbitos donde es necesario actuar.

4.1. Fomento de una comprensión común de la subsidiariedad y la proporcionalidad

Aunque todos los participantes en la elaboración de las políticas de la UE deben respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, no existe una definición común en apoyo de la labor de cada una de las instituciones. El Protocolo n.º 2 de los Tratados sobre la subsidiariedad y proporcionalidad ya no contiene los criterios indicativos que en su día fueron parte de un protocolo similar anejo al Tratado de Ámsterdam.

La Comisión publicó en mayo de 2015 la primera directriz integrada sobre cómo aplicar mejor la legislación. Esta directriz abarca todo el ciclo político, incluida la evaluación de la subsidiariedad y la proporcionalidad²¹. Incorpora los criterios que figuraban inicialmente en el Tratado de Ámsterdam. El Grupo Operativo propuso una herramienta para hacer las evaluaciones de la subsidiariedad y la proporcionalidad, y presentar los resultados de manera estructurada (la «plantilla»)²². La herramienta se adjunta a la presente Comunicación. La Comisión no presenta actualmente los resultados de sus evaluaciones en forma de «plantilla», pero tiene la intención de integrar en el futuro la plantilla que se adjunta a la Comunicación en su directriz y utilizarla como parte de las evaluaciones de impacto, las valoraciones y las exposiciones de motivos que acompañan a sus propuestas legislativas. Estas propuestas se transmitirán al Parlamento Europeo, al Consejo, a los Parlamentos nacionales y, en su caso, a los comités consultivos al inicio de cada procedimiento legislativo.

La Comisión toma nota de que el Parlamento Europeo y el Consejo reconocen la importancia de la subsidiariedad en sus reglamentos internos y que ambos se han comprometido a tener plenamente en cuenta la evaluación de impacto de la Comisión durante el procedimiento legislativo²³. El beneficio total de la plantilla de evaluación solo puede obtenerse si la utilizan todas las partes implicadas en el proceso de toma de decisiones. Corresponde ahora al Parlamento Europeo y al Consejo decidir si debe prestarse una atención adicional, específica y sistemática a las cuestiones de subsidiariedad y proporcionalidad durante el procedimiento legislativo. En particular, los colegisladores introducen a menudo modificaciones sustanciales en las propuestas de la Comisión, pero el impacto de estas modificaciones y los problemas de subsidiariedad y proporcionalidad rara vez se evalúan. La Comisión insta a los colegisladores a que den un cumplimiento más eficaz a su compromiso de realizar evaluaciones de impacto de sus

²¹ Véase la herramienta n.º 5 sobre la base jurídica, la subsidiariedad y la proporcionalidad: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_es

²² La «plantilla» contiene una serie de preguntas y cuestiones para orientar el análisis de la subsidiariedad y la proporcionalidad. La utilizaría la Comisión de forma equilibrada, como parte del programa «Legislar mejor» de la Comisión sobre la necesidad de llevar a cabo análisis proporcionales a la propuesta concreta de que se trate.

²³ Apartado 14 del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, DO L 123 de 16 de abril de 2016, pp. 1-14

([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=ES))

modificaciones sustanciales²⁴. Asimismo, la Comisión considera que los Parlamentos nacionales deberían utilizar la plantilla de evaluación antes mencionada, adaptándola a sus fines, si fuera necesario. La Comisión considera que ello contribuirá a una mayor repercusión de sus dictámenes motivados, sin que ello les impida expresar otras preocupaciones en sus dictámenes no relacionados con la subsidiariedad y la proporcionalidad.

La Comisión opina que en muchos casos existe margen para que cada Estado miembro refleje mejor los dictámenes de los Parlamentos nacionales y regionales y de los entes locales y regionales durante el procedimiento legislativo. Estos niveles administrativos son los más cercanos a la aplicación efectiva de la legislación y tienen una rica experiencia que compartir. Aunque compete a los colegisladores decidir si es conveniente asociar a los representantes de las autoridades locales y regionales durante el procedimiento legislativo, la Comisión considera que una mayor transparencia del procedimiento legislativo permitiría una mayor sensibilización y participación de las autoridades locales y regionales y del público en general. La Comisión apoya los esfuerzos en curso encaminados a hacer el procedimiento legislativo más transparente y accesible a través de mejoras de EUR-Lex²⁵ y con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación (como la base de datos legislativa conjunta). El seguimiento de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia²⁶ y de las conclusiones del Defensor del Pueblo sobre la transparencia de los diálogos tripartitos mejorará la transparencia y ayudará a todas las partes interesadas a participar en el proceso democrático de adopción de decisiones. La Comisión está dispuesta a participar constructivamente en estos trabajos.

En cualquier caso, la Comisión seguirá poniendo en conocimiento de los colegisladores la información que reciba acerca de sus propuestas, también de las autoridades locales y regionales, en cumplimiento de sus compromisos en virtud del Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

La Comisión tiene la intención de:

- **Incorporar la plantilla de evaluación de la subsidiariedad y la proporcionalidad a su directriz sobre la mejora de la legislación y utilizarla para presentar sus conclusiones en las evaluaciones de impacto, las valoraciones y las exposiciones de motivos.**
- **Utilizar la plantilla de evaluación como orientación en su comunicación con los Parlamentos nacionales.**
- **Hacer más visibles los comentarios que reciba acerca de sus propuestas por parte de las autoridades locales y regionales para el Parlamento Europeo y el Consejo en cada procedimiento legislativo.**

²⁴ Apartado 15 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

²⁵ EUR-Lex es un sitio web que ofrece un acceso fácil a la legislación de la UE. Disponible en 24 lenguas, incluye los tratados, legislación, acuerdos internacionales, actos preparatorios, procedimientos legislativos, jurisprudencia, preguntas parlamentarias y otros tipos de documentos; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ T-540/15 De Capitani / Parlamento; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=200551&text=&dir=&doclang=ES&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=1753026>

4.2. Capacitar a los Parlamentos nacionales para controlar de manera más eficaz

Los Parlamentos nacionales tienen derecho a expresar sus consideraciones en materia de subsidiariedad durante un plazo de ocho semanas a partir de la recepción de la propuesta de la Comisión²⁷. La Comisión ya excluye el mes de agosto al fijar el plazo de ocho semanas. La Comisión considera que el periodo de Navidad y Año Nuevo también debe excluirse, si bien no puede decidirlo unilateralmente porque cualquier ampliación del plazo afecta también al trabajo del Parlamento Europeo y el Consejo. La Comisión invita a los legisladores a tomar posición sobre este punto con vistas a satisfacer el deseo de los Parlamentos nacionales de una forma pragmática que no afecte a las disposiciones pertinentes del Tratado.

En su informe anual sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad, la Comisión presenta las propuestas legislativas que han recibido el mayor número de dictámenes motivados. Sin embargo, la Comisión está de acuerdo con el Grupo Operativo en que se debe dar más visibilidad a los dictámenes de los Parlamentos nacionales. La Comisión tiene la intención de preparar una respuesta agregada en caso de que un número significativo de Parlamentos nacionales expresen consideraciones similares, incluso aunque no se haya alcanzado el umbral de la «tarjeta amarilla». Podrían reflejarse también los dictámenes de los Parlamentos regionales con competencias legislativas remitidos directamente a la Comisión, sin que ello afecte a la función principal de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento del mecanismo de control de la subsidiariedad. La respuesta agregada expondrá la posición de la Comisión sobre las cuestiones planteadas y se transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo lo antes posible, teniendo en cuenta la voluntad de no retrasar el procedimiento legislativo.

La Comisión anima a los Parlamentos nacionales a consultar a los Parlamentos regionales y a cooperar sobre los asuntos de la UE. Ello puede contribuir a dar más visibilidad a las consideraciones de los Parlamentos regionales y a mejorar la evaluación de las cuestiones de subsidiariedad, si bien la Comisión reconoce que este tipo de cooperación es competencia exclusiva de los Parlamentos en cuestión.

La Comisión tiene la intención de:

- **Seguir descontando el mes de agosto al fijar el plazo de ocho semanas para que los Parlamentos nacionales presenten sus dictámenes motivados.**
- **Estudiar con el Parlamento Europeo y el Consejo si el periodo de Navidad y Año Nuevo puede descontarse también, como los Parlamentos nacionales han solicitado en repetidas ocasiones.**
- **Dar mayor proyección pública a los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales mediante respuestas agregadas, en su caso, respondiendo a sus consideraciones y señalando las propuestas que hayan generado un mayor número de observaciones en sus informes anuales sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad.**

²⁷ Protocolo n.º 2 de los Tratados:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

4.3. Una participación más activa de los entes regionales y locales

Esta Comisión ha abierto sus procesos de elaboración de políticas a la participación exterior, además de su compromiso proactivo con los interlocutores socioeconómicos en el desarrollo y la aplicación de la legislación en los ámbitos de la política social y regional. La Comisión ya consulta activamente a los interlocutores sociales, incluida la consulta en dos fases en el ámbito de la política social que dispone el Tratado. Se publican hojas de ruta al principio de cada nueva iniciativa que explican lo que la Comisión piensa hacer. Son una invitación a formular observaciones y permiten a todas las partes interesadas prepararse para las diversas actividades de consulta posteriores. Consultas públicas acompañan ahora a cada iniciativa importante y los cuestionarios se traducen a todas las lenguas oficiales para aquellas iniciativas que figuran en el programa de trabajo anual. Los proyectos de actos delegados y de ejecución también se publican en línea antes de su finalización. La Comisión también transmite a los legisladores la información que recibe de todas las partes interesadas (incluidas las autoridades locales y regionales) sobre sus propuestas al comienzo del proceso legislativo²⁸.

A pesar de estos avances, la importante voz de los entes locales y regionales es a menudo ignorada en las fases iniciales de la elaboración de las políticas. Las autoridades locales y regionales y las asambleas regionales son diferentes de otras partes interesadas, ya que están en la vanguardia de la aplicación de la legislación de la Unión. Como tales, se necesitan mayores esfuerzos por parte de todos para garantizar que su experiencia y sus opiniones se reflejen mejor en el proceso de elaboración de las políticas. En el contexto del actual ejercicio de balance de la mejora de la legislación, la Comisión va a examinar la manera de revisar sus cuestionarios para dedicar espacio a las cuestiones de interés para las autoridades locales y regionales. Asimismo, la Comisión mejorará la manera en que informa sobre las opiniones de los entes locales y regionales en sus evaluaciones de impacto, valoraciones y exposiciones de motivos. Por su parte, la Comisión invita a las autoridades locales y regionales a inscribirse en el portal web de la Comisión²⁹, donde todas las partes interesadas pueden contribuir a la elaboración de las políticas. También dará a conocer las iniciativas importantes en los medios sociales, pero las organizaciones representantes de las autoridades regionales y locales deben considerar cómo pueden fomentar la participación de las autoridades locales y regionales.

La Comisión tiene la intención de:

- **Modificar su directriz sobre la mejora de la legislación para poner de relieve la importancia de las opiniones y experiencias de las autoridades locales y regionales.**
- **Revisar sus cuestionarios de consulta pública para que contengan preguntas sobre las cuestiones de interés para los entes locales y regionales, incluidas las asambleas regionales.**

4.4. Mejorar la evaluación y presentación de las repercusiones pertinentes

La legislación de la Unión puede tener efectos particularmente importantes a nivel local y regional y para las autoridades públicas. La Comisión ha desarrollado metodologías para las evaluaciones de impacto territorial³⁰, que se han probado con una serie de propuestas

²⁸ De conformidad con el apartado 33 del Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_es

legislativas desde 2016. El planteamiento de la Comisión consiste en evaluar estos impactos cuando sean pertinentes para el proceso de toma de decisiones y sea proporcionado hacerlo (por ejemplo, si hay grandes diferencias entre las regiones). La Comisión tiene la intención de plantear la importancia de esta cuestión en sus orientaciones para su personal y, como se ha indicado anteriormente, presentará de forma más clara sus evaluaciones de la subsidiariedad (incluido el valor añadido de la UE) y la proporcionalidad en sus evaluaciones de impacto, valoraciones y exposiciones de motivos. Sin embargo, no siempre resulta evidente que tales efectos sean probables o que existan datos brutos que permitan una evaluación detallada. Una participación más activa de los entes locales y regionales en los procesos de consulta es un elemento esencial para mejorar la calidad de las evaluaciones de impacto territorial.

La Comisión tiene la intención de:

- **Modificar la directriz para la mejora de la legislación a fin de destacar la importancia del control y la evaluación del impacto territorial.**
- **Presentar de forma más clara sus evaluaciones de la subsidiariedad, la proporcionalidad y la información sobre quién se ve afectado (y cómo) en sus evaluaciones de impacto, valoraciones y exposiciones de motivos.**

4.5. Evaluación de la legislación vigente desde la perspectiva de la subsidiariedad

La misión del programa de adecuación de la normativa (REFIT) de la Comisión es mantener la legislación de la Unión apta para su fin y simplificarla en la medida de lo posible, sin debilitar los objetivos previstos³¹. La Plataforma REFIT asiste a la Comisión en esta tarea. La Comisión mantiene un plan móvil quinquenal de todas las evaluaciones de la legislación vigente, y cada una de ellas debería evaluar la pertinencia, la eficiencia económica, el potencial de simplificación y el valor añadido de la legislación de la UE. Las evaluaciones más importantes también se adjuntan al programa de trabajo anual de la Comisión.

El trabajo de la Plataforma se prolongará hasta el final de esta Comisión. Vamos a escuchar las opiniones de los miembros de la Plataforma y evaluar detenidamente los resultados de la consulta de las partes interesadas sobre la mejora de la legislación que hemos abierto. Sin embargo, consideramos que ya hay argumentos convincentes para remodelar la Plataforma con el fin de abordar de manera más específica las cuestiones planteadas por el Grupo Operativo. Por ejemplo, ampliar el enfoque de la Plataforma para abordar la subsidiariedad, la proporcionalidad, la densidad legislativa³² y el papel de los entes locales y regionales en la aplicación de la legislación de la UE, además de centrarse en la simplificación. Consideramos que también se debe modificar su

³¹ COM (2017) 651 final «Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados»:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&from=ES>

³² En lo que respecta a la legislación, la «densidad» se refiere a las prescripciones técnicas detalladas acordadas por el legislador sobre la manera en que han de alcanzarse los objetivos que pueden influir en el grado de discrecionalidad de las autoridades nacionales, regionales y locales a la hora de aplicar la legislación (véase el documento que el profesor Dougan presentó a la reunión del Grupo Operativo de 15 de marzo de 2018): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

composición para incluir una mayor presencia de los entes locales y regionales, en sustitución, por ejemplo, de los expertos de los Estados miembros. También podrían considerarse unos vínculos más estrechos con los trabajos y las redes del Comité de las Regiones. La decisión sobre el establecimiento de una nueva Plataforma corresponderá, sin embargo, a la próxima Comisión. Mientras tanto, la Comisión acoge con satisfacción la intención del Comité de las Regiones de establecer una red de centros regionales para canalizar la información de las autoridades locales y regionales en el proceso de elaboración de las políticas, y espera con interés los resultados del proyecto piloto con la participación de veinte regiones.

El Grupo Operativo manifestó su preocupación por la utilización de actos delegados y actos de ejecución, en los que la Comisión está habilitada por el Parlamento Europeo y el Consejo para adoptar normas específicas de ejecución de la legislación de la UE en el momento oportuno. Aunque estos actos no son examinados por los Parlamentos nacionales en el marco de la aplicación del Protocolo n.º 2 de los Tratados, la presente Comisión ha mejorado de forma significativa la transparencia de los actos delegados y los actos de ejecución³³. Los proyectos de texto legislativo se ponen en línea durante cuatro semanas antes de su finalización. Todas las partes interesadas tienen ahora la oportunidad de cooperar de forma significativa con la Comisión sobre el contenido de cada proyecto de acto. Al evaluar la legislación vigente, la Comisión se asegurará en el futuro de que el programa REFIT estudie más detenidamente los actos delegados y de ejecución conexos.

La Comisión tiene la intención de:

- **Garantizar que, al evaluar la legislación vigente, se haga un análisis más detallado de la subsidiariedad, la proporcionalidad, la densidad legislativa y el papel de los entes locales y regionales.**
- **Definir las modificaciones en el alcance y la composición de la Plataforma REFIT con el fin de remodelarla y abordar estas cuestiones en el balance de la mejora de la legislación.**
- **Garantizar que los actos delegados y los actos de ejecución pertinentes se traten de manera sistemática como parte de las evaluaciones.**

5. CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS: LA CONFERENCIA DE BREGENZ

Esta Comisión ha presentado un programa de iniciativas políticas centrado y organizado en torno a prioridades. Ha actuado en su caso sobre las cuestiones que realmente importan. Acoge con satisfacción la importante conclusión del Grupo Operativo de que la Unión aporta un valor añadido en *todos* los ámbitos en los que actúa. En algún momento, sin embargo, tendremos —las instituciones y los Estados miembros— que aceptar que no podemos hacer más para dar respuesta a los crecientes retos a los que nos enfrentamos en la actualidad con los recursos disponibles. La Comisión está de acuerdo, por tanto, con el Grupo Operativo en que debe determinarse la prioridad de las actividades y los recursos deben utilizarse de forma más eficaz. Uno de los aspectos es la rápida adopción de las propuestas de la Comisión para el próximo Marco Financiero Plurianual, que es esencial para dotar a la Unión de los recursos que necesita.

³³ Registro de actos delegados: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; Sitio web «Contribuir al proceso legislativo»: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es

El Grupo Operativo también ha propuesto una nueva forma de trabajar basada en la subsidiariedad activa y un compromiso más dinámico de todas las partes interesadas y todos los niveles de gobierno a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas. Esto supondría un cambio importante en el proceso político de la Unión Europea, aportando mayor calidad y legitimidad a la legislación que adopta. La Comisión ha establecido las modificaciones que se propone realizar en respuesta al Grupo Operativo e invita ahora al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, a los Parlamentos nacionales, a los gobiernos nacionales y a las autoridades locales y regionales a considerar cuál será su respuesta.

La Presidencia austriaca organizará los días 15 y 16 de noviembre, en Bregenz (Austria), una conferencia titulada «La subsidiariedad como principio rector de la Unión Europea». Esta conferencia brindará la oportunidad de mantener un diálogo significativo sobre el refuerzo de la función de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la UE³⁴. Asimismo, podría proporcionar una valiosa contribución a la cumbre de dirigentes que se celebrará en Sibiu el próximo año.

Cuestiones para la conferencia de Bregenz

- Todas las instituciones y los organismos pertinentes deben aclarar si van a utilizar la plantilla de evaluación común adaptada a sus necesidades para examinar la subsidiariedad y la proporcionalidad de las propuestas de la Comisión.
- El Comité de las Regiones, que representa a los entes locales y regionales, debe estudiar la manera en que puede aumentar la sensibilización entre sus miembros acerca de las numerosas oportunidades de contribuir directamente a las políticas de la UE. Otras organizaciones que representan a los entes locales y regionales podrían intensificar sus actividades de sensibilización.
- El Comité de las Regiones debe establecer «centros regionales» para canalizar la experiencia de los entes locales y regionales en la elaboración de las políticas de la UE.
- El Parlamento Europeo y el Consejo deben examinar el impacto y las dimensiones de subsidiariedad y proporcionalidad de sus modificaciones sustanciales.
- Como han solicitado en repetidas ocasiones los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y el Consejo deben convenir en excluir el periodo de Navidad y Año Nuevo del plazo de ocho semanas concedido a los Parlamentos nacionales para presentar sus dictámenes motivados.
- El Parlamento Europeo y el Consejo deben hacer un seguimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo y de la jurisprudencia reciente para mejorar la transparencia de sus trabajos, y considerar la posibilidad de implicar a las autoridades locales y regionales en el procedimiento legislativo.
- El Parlamento Europeo y el Consejo deben intensificar sus esfuerzos junto con la Comisión para crear una base de datos interinstitucional para mejorar la trazabilidad del proceso legislativo.
- Las autoridades nacionales deben estudiar la manera de implicar de manera más eficaz a las autoridades locales y regionales en el procedimiento legislativo.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf.html>.

Tras las próximas elecciones al Parlamento Europeo y el nombramiento de la nueva Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión procederán a un intercambio de puntos de vista y se pronunciarán sobre los objetivos políticos y las prioridades³⁵. La Comisión espera con interés debatir las modalidades de este intercambio de opiniones a su debido tiempo en el marco de la aplicación por las tres instituciones del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

³⁵ Iniciado por la Comisión de conformidad con el apartado 5 del Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación.