

Estrasburgo, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

ANEXOS

de la

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) 490} - {COM(2018) 491}

ANEXO I

Las nueve recomendaciones del Grupo Operativo

<i>Recomendación n.º 1 del Grupo Operativo</i>
Las instituciones y organismos de la UE y los Parlamentos nacionales y regionales deberían utilizar un método común («plantilla de evaluación») para evaluar las cuestiones relacionadas con los principios de subsidiariedad (incluido el valor añadido de la UE) y proporcionalidad y la base jurídica de la legislación nueva y existente. Este método de evaluación debería basarse en los criterios contenidos en el Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad adjunto originalmente al Tratado de Ámsterdam y en la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se adjunta al presente informe una propuesta de plantilla tipo de evaluación. Durante el proceso legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían revisar sistemáticamente la subsidiariedad y la proporcionalidad de los proyectos legislativos y de las enmiendas que proponen, utilizando el método común. Deberían tener plenamente en cuenta la evaluación que la Comisión presenta en sus propuestas, así como los dictámenes (motivados) de los Parlamentos nacionales y del Comité Europeo de las Regiones.
<i>Recomendación n.º 2 del Grupo Operativo</i>
La Comisión debería aplicar flexibilidad al plazo de ocho semanas contemplado en el Tratado para que los Parlamentos nacionales presenten sus dictámenes motivados. La flexibilidad debería tener en cuenta los periodos habituales de vacaciones y receso, permitiendo, a su vez, que la Comisión responda en la medida de lo posible en las ocho semanas posteriores a la recepción de cada dictamen. La Comisión debería reflejar de manera adecuada en su informe anual sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad los dictámenes motivados que recibe de los Parlamentos nacionales y las observaciones de los Parlamentos regionales con poderes legislativos. Debería también poner a disposición de los colegisladores, de forma integral y oportuna, información sobre las propuestas en relación con las que se hayan planteado inquietudes importantes con respecto a la subsidiariedad.
<i>Recomendación n.º 3 del Grupo Operativo</i>
Cuando se presente la oportunidad, debería revisarse el Protocolo (n.º 2) del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para dar a los Parlamentos nacionales doce semanas para preparar y presentar sus dictámenes motivados y expresar plenamente su visión sobre la subsidiariedad, la proporcionalidad y la base jurídica (atribución) de la legislación propuesta. Los Parlamentos nacionales deberían consultar a los Parlamentos regionales con poderes legislativos en el caso de que sus competencias en virtud de la legislación nacional se vean afectadas por la propuesta de legislación de la UE.
<i>Recomendación n.º 4 del Grupo Operativo</i>
La Comisión, junto con los Parlamentos nacionales y el Comité Europeo de las Regiones, debería informar en mayor medida a las administraciones nacionales, locales y regionales sobre las oportunidades de que disponen para contribuir a la elaboración de políticas desde una fase temprana. La Comisión debería involucrar plenamente a las administraciones locales y regionales en sus procesos de consulta, teniendo en cuenta su función específica en la aplicación de la legislación de la Unión. Debería promover la participación de las administraciones locales y regionales mediante el correcto diseño de cuestionarios y facilitando un mayor intercambio de información y una mayor visibilidad de las opiniones de dichas administraciones en las evaluaciones de impacto, las propuestas y las observaciones transmitidas a los colegisladores. Los Estados miembros deberían seguir las orientaciones de la Comisión Europea y colaborar con sentido con las administraciones locales y regionales a la hora de elaborar sus programas nacionales de reforma y diseñar y aplicar reformas estructurales como parte del Semestre Europeo, con el fin de mejorar la apropiación y la ejecución de dichas reformas.
<i>Recomendación n.º 5 del Grupo Operativo</i>
La Comisión debería garantizar que sus evaluaciones y valoraciones de impacto tengan en cuenta de manera sistemática los impactos territoriales y los evalúen cuando sean importantes para las administraciones locales y regionales. Las administraciones locales y regionales deberían contribuir a identificar dichos posibles impactos en sus respuestas a las consultas y en sus

observaciones sobre las hojas de ruta. La Comisión debería revisar sus directrices y herramientas para la mejora de la legislación en consecuencia y abordar las cuestiones relativas a la aplicación de la legislación y al valor añadido de la UE, y garantizar una mayor visibilidad de las evaluaciones de la subsidiariedad, la proporcionalidad y los impactos territoriales pertinentes en sus propuestas y en la exposición de motivos que las acompaña.
<i>Recomendación n.º 6 del Grupo Operativo</i> El Parlamento Europeo y el Consejo deberían utilizar de manera sistemática la plantilla de subsidiariedad durante sus negociaciones con el fin de promover una cultura de mayor sensibilización sobre las cuestiones importantes para las administraciones locales y regionales. La Comisión debería indicar a los legisladores cualquier opinión recibida de las administraciones locales y regionales en el periodo de control posterior a la adopción de sus propuestas. Los gobiernos y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros deberían recabar las opiniones y conocimientos prácticos de las administraciones locales y regionales al inicio del procedimiento legislativo. El Grupo Operativo invita a los legisladores de la UE a que consideren la posibilidad de invitar a representantes de las administraciones locales y regionales a sus reuniones o a que celebren audiencias y actos cuando proceda.
<i>Recomendación n.º 7 del Grupo Operativo</i> Los Parlamentos regionales y nacionales deberían estudiar la manera de vincular de forma más eficaz sus respectivas plataformas de intercambio de información (REGPEX e IPEX) para garantizar que el procedimiento legislativo y el mecanismo de control de la subsidiariedad reflejen mejor sus inquietudes.
<i>Recomendación n.º 8 del Grupo Operativo</i> La Comisión debería desarrollar un mecanismo para identificar y evaluar la legislación desde la perspectiva de la subsidiariedad, la proporcionalidad, la simplificación, la densidad legislativa y el papel de las administraciones locales y regionales. Dicho mecanismo podría basarse en el programa y la Plataforma REFIT. En general, las experiencias de las administraciones locales y regionales y de sus redes deberían tenerse plenamente en cuenta a la hora de supervisar y evaluar la legislación de la UE. El Comité de las Regiones debería establecer una nueva red piloto de centros regionales para prestar apoyo a las revisiones de la aplicación de políticas.
<i>Recomendación n.º 9 del Grupo Operativo</i> La siguiente Comisión, junto con el Parlamento Europeo y el Consejo, debería reflexionar sobre la conveniencia de reequilibrar su trabajo en algunos ámbitos de actividad con el fin de lograr una aplicación más eficaz, en lugar de poner en marcha nueva legislación en ámbitos en los que el corpus de legislación existente está maduro o ha experimentado recientemente una revisión sustancial.

ANEXO II

Plantilla tipo para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en todo el ciclo de una política (extraída del informe del Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y «hacer menos pero de forma más eficiente»)

Institución*	
Denominación de la propuesta o iniciativa	
Referencia(s) institucional(es)	

Propósito y explicación de esta plantilla de evaluación

La presente plantilla tiene por objeto ofrecer un enfoque común y coherente para evaluar la conformidad de una determinada propuesta o iniciativa con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad basados en el Tratado. Ha sido concebida para ser utilizada por la Comisión Europea cuando inicie sus propuestas, por los Parlamentos nacionales cuando preparen sus dictámenes motivados, de conformidad con el Protocolo (n.º 2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como por el Parlamento Europeo y el Consejo como legisladores de la UE. También está previsto que se utilice para las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de actos legislativos [artículo 3 del Protocolo (n.º 2)].

El principio de subsidiariedad ayuda a determinar si está justificado que la Unión actúe en el marco de las competencias compartidas y de apoyo que se le han otorgado en virtud de los Tratados, o si es más adecuado que los Estados miembros actúen en los niveles nacional, local y regional adecuados. Los dos aspectos acumulativos de la necesidad de la UE y del valor añadido de la UE deberían cumplirse a la hora de completar el test de subsidiariedad. Ambos aspectos se explican con más detalle a continuación.

El principio de proporcionalidad ayuda a garantizar que la intensidad de las obligaciones legislativas o el enfoque normativo se ajusten a los objetivos pretendidos de la política o de la legislación. Esto significa que el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos que se persiguen.

Las evaluaciones de impacto preparadas por la Comisión Europea para apoyar sus propuestas incluirán una evaluación de la subsidiariedad y la proporcionalidad. Además, cada propuesta de la Comisión irá acompañada de una exposición de motivos en la que también se presentará la evaluación de la subsidiariedad y la proporcionalidad llevada a cabo por la Comisión, ya que este es un requisito del Protocolo (n.º 2) del TFUE junto con los requisitos de realizar amplias consultas antes de proponer un acto legislativo y de tener en cuenta la dimensión local y regional de una acción prevista.

Aunque esta plantilla de evaluación aborda únicamente la subsidiariedad y la proporcionalidad, cada institución que la utilice podrá añadir elementos que sean de utilidad para sus propios procesos internos y prioridades. Por ejemplo, la plantilla podría adaptarse de manera que incluya una evaluación del uso por parte de la Comisión de los instrumentos de mejora de la legislación o aspectos políticos de las propuestas de la Comisión.

** No todas las preguntas de esta plantilla tipo de evaluación son pertinentes para todas las instituciones.*

1. ¿Puede la Unión actuar? ¿Cuál es la base jurídica y la competencia de la acción prevista de la Unión?
1.1 ¿Qué artículo(s) del Tratado se utiliza(n) para apoyar la propuesta legislativa o la iniciativa política?
1.2 La competencia de la Unión representada por dicho artículo del Tratado, ¿es de carácter exclusivo, compartido o de apoyo?
<i>La subsidiariedad no se aplica a ámbitos de actividad en los que la Unión tiene competencia exclusiva tal y como se define en el artículo 3 del TFUE. Es la base jurídica específica la que determina si la propuesta entra en el ámbito del mecanismo de control de la subsidiariedad. El artículo 4 del TFUE establece los ámbitos en los que la Unión y los Estados miembros tienen competencia compartida y el artículo 6 del TFUE establece los ámbitos en los que la Unión tiene únicamente competencia para apoyar las acciones de los Estados miembros.</i>

2. Principio de subsidiariedad: ¿por qué debe actuar la UE?	
2.1 ¿Cumple la propuesta los requisitos de procedimiento del Protocolo (n.º 2)?	
– ¿Se ha realizado una consulta amplia antes de proponer el acto? – ¿Existe una declaración detallada con indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos, que permita una valoración de si la acción puede alcanzarse mejor a escala de la UE?	
2.2 ¿Contiene la exposición de motivos (y cualquier evaluación de impacto) que acompaña la propuesta de la Comisión una justificación adecuada sobre la conformidad con el principio de subsidiariedad?	
2.3. Basándose en las respuestas a las preguntas que aparecen a continuación, ¿pueden los Estados miembros alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción propuesta actuando solos (necesidad de la acción de la UE)?	
a)	¿Se están abordando los aspectos significativos/apreciables transnacionales/transfronterizos de los problemas? ¿Se han cuantificado esos aspectos?
b)	La acción nacional o la ausencia de acción a escala de la UE, ¿entraría en conflicto con los objetivos fundamentales del Tratado o perjudicaría considerablemente los intereses de otros Estados miembros?

c)	¿En qué medida tienen los Estados miembros la capacidad o posibilidad de promulgar medidas adecuadas?
d)	¿Cómo varía el problema y sus causas (p. ej. externalidades negativas, efectos inducidos) en los niveles nacional, regional y local de la UE?
e)	¿Se trata de un problema generalizado en toda la UE o limitado a unos pocos Estados miembros?
f)	¿Se ven los Estados miembros desbordados para alcanzar los objetivos de la medida prevista?
g)	¿De qué manera difieren las opiniones/líneas de acción preferidas por las administraciones nacionales, regionales y locales en toda la UE?
2.4 Basándose en las respuestas a las preguntas que aparecen a continuación, ¿pueden los objetivos de la acción propuesta lograrse mejor a escala de la UE debido a la dimensión o a los efectos de dicha acción (valor añadido de la UE)?	
a)	¿Existen beneficios claros de la acción de la UE?
b)	¿Existen economías de escala? ¿Pueden los objetivos cumplirse de manera más eficiente a escala de la UE (mayores beneficios por coste unitario)? ¿Mejorará el funcionamiento del mercado interior?
c)	¿Cuáles son los beneficios de sustituir distintas políticas y normas nacionales por un planteamiento más homogéneo?
d)	Los beneficios de una acción a escala de la UE, ¿compensan la pérdida de competencias de los Estados miembros y las administraciones locales y regionales (más allá de los costes y beneficios de actuar a escala nacional, local y regional)?

e)	¿Mejorará la claridad jurídica para quienes tienen que aplicar la legislación?

3. Proporcionalidad: cómo debe actuar la UE	
3.1. ¿Contiene la exposición de motivos (y cualquier evaluación de impacto) que acompaña a la propuesta de la Comisión una justificación adecuada con respecto a la proporcionalidad de la propuesta y una declaración que permita valorar si la propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad?	
3.2 Basándose en las respuestas a las preguntas que figuran a continuación y en la información disponible de cualquier evaluación de impacto, de la exposición de motivos o de otras fuentes, ¿es la acción propuesta un medio adecuado para lograr los objetivos previstos?	
a)	¿Se limita la iniciativa a aquellos aspectos que los Estados miembros no pueden alcanzar satisfactoriamente por sí solos y en los que la UE lo puede hacer mejor?
b)	¿Está justificada la forma de la acción de la Unión (elección del instrumento) y es lo más sencilla posible, es coherente con el logro satisfactorio de los objetivos que se persiguen y garantiza el cumplimiento de dichos objetivos [p.ej., elección entre reglamento, directiva (marco), recomendación o métodos alternativos como la corregulación, etc.]?
c)	¿Deja la acción de la Unión el mayor margen posible para la adopción de decisiones a escala nacional, logrando al mismo tiempo de forma satisfactoria los objetivos establecidos? (p.ej., ¿es posible limitar la acción europea al establecimiento de normas mínimas o utilizar un instrumento o enfoque menos riguroso?).
d)	¿Genera la iniciativa costes financieros o administrativos para la Unión, los gobiernos nacionales, las administraciones regionales o locales, los operadores económicos o los ciudadanos? ¿Son estos costes proporcionados al objetivo que debe lograrse?
e)	¿Se han tenido en cuenta las circunstancias especiales que se aplican en determinados Estados miembros respetando, al mismo tiempo, la legislación de la Unión?