

CONTROL PARLAMENTARIO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
- Cuestionario de evaluación-

El presente cuestionario está concebido como una herramienta a disposición de los Parlamentos autonómicos llamados a participar en el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad establecido en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (modificada por Leyes 24/2009, de 22 de diciembre y 38/2010, de 20 de diciembre) .

1. IDENTIFICACIÓN DEL PARLAMENTO AUTONÓMICO EVALUADOR Y DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA OBJETO DE CONTROL

Parlamento autonómico	ASAMBLEA DE EXTREMADURA
Título de la iniciativa legislativa europea	<p>Propuesta modificada de</p> <p>REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa» y se establecen sus normas de participación y difusión,</p> <p>DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa»,</p> <p>REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional</p> <p>REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.</p>
Referencia:	COM(2020) 459 final

2. DATOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL

Fecha recepción correo CMUE¹	2 de junio de 2020
Finalización plazo 4 semanas²	30 de junio de 2020
Consulta al Gobierno autonómico	Sí.- Emisión de criterio
Presentación observaciones GG.PP.	Observación G.P. Popular
Órgano parlamentario que aprueba el dictamen	Comisión de Asuntos Europeos
Norma, en su caso, que regula el procedimiento parlamentario de control (Reglamento Parlamentario, Resolución Presidencia).	Reglamento de la Asamblea de Extremadura
Otros datos de interés relativos a dicho procedimiento	

¹ Art. 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, dispone que: “El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un Dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia”.

Tanto las iniciativas europeas como los dictámenes que, en su caso, los Parlamentos autonómicos remitan a la CMUE se enviarán por correo electrónico. Con este fin, las Cortes Generales han habilitado el siguiente correo electrónico: cmue@congreso.es (Comunicación de 13 de abril de 2010, remitida por el Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales).

² Art. 6.2 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, establece que: “El Dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales”.

El plazo de cuatro semanas para la remisión del dictamen al a CMUE empieza a contar a partir del envío por correo electrónico del a documentación por la Secretaría de la Comisión Mixta. La Comisión Europea no incluye el periodo entre el 1 y el 31 de agosto para el cómputo del plazo relativo al procedimiento regulado en el Protocolo nº2 anejo al Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, por lo que la CMUE tampoco incluye este periodo en el cálculo del plazo de las cuatro semanas (Comunicación de 13 de abril de 2010).

3. EVALUACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD

El artículo 5 TUE establece que “en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

“La subsidiariedad es un principio rector para definir la frontera entre las responsabilidades del Estado miembro y las de la UE, en otras palabras, para determinar quién debe actuar. Si la Comunidad goza de competencia exclusiva en el ámbito de que se trate, no hay ninguna duda sobre quién debe actuar, y la subsidiariedad no procede. En cambio, si la Comunidad y los Estados miembros comparten esa competencia, el principio establece claramente una presunción a favor de la descentralización. La Comunidad solamente debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (prueba de necesidad) y si pueden ser logrados mejor por la Comunidad (prueba del valor añadido o eficacia comparada).” [Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad. XV Informe Legislar mejor COM 2008/ 586, de 26/09/08].

Son dos, de este modo, las operaciones básicas a concretar en el análisis de subsidiariedad:

- La primera, la definición de la competencia a la que recurre el legislador comunitario, esto es, la determinación de las bases jurídicas que le sirven de soporte.
- La segunda, consiste en la determinación de si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario.

3.1. BASE JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EUROPEA: EXCLUSIÓN DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

3.1.1. ¿En qué artículo del Tratado se fundamenta la competencia de la UE para actuar?
La exposición de motivos y los considerados de las propuestas legislativas identifican los preceptos que sirven de base jurídica.

Artículo 43, apartado 2; artículo 122; artículo 173, apartado 3; artículo 182, apartados 1 y 4; artículos 183, 188, 209 y 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3.1.2 ¿Se trata de una competencia exclusiva o compartida entre la Unión y los Estados miembros? (véase cuadro anexo)

En el caso de que se trate de una competencia exclusiva, no procede continuar con el test, puesto que la subsidiariedad no es aplicable a las competencias exclusivas.

Competencias compartidas (agricultura, política económica, investigación y desarrollo tecnológico; cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria) y de apoyo (industria)

3.1.3. Interés autonómico o competencias autonómicas afectadas.

En su caso, identifique los preceptos estatutarios que sirven de base jurídica a la competencia autonómica o los motivos que fundamenten la presencia de un interés de la Comunidad Autónoma en la materia regulada por la iniciativa europea.

Artículo 9 apartados 6,7,12,15 y 22 de la Ley orgánica 17/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura

3.2. ¿ES NECESARIA LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN?: DETERMINACIÓN DE SI EL OBJETIVO DE LA ACCIÓN ADOPTADA PUEDE LOGRARSE MEJOR A NIVEL COMUNITARIO³

La UE debería actuar solamente cuando considere que su acción es necesaria y aporta una ventaja clara. Para determinar si se cumplen estos dos requisitos, el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad alude a los siguientes criterios:

- El asunto que se considera presenta aspectos transnacionales.
- Las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros.
- La actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

La valoración de la necesidad y la ventaja de la acción comunitaria es, en todo caso, un control político, no jurídico técnico del contenido concreto de la propuesta normativa. “Lo que se trata en el caso del principio de subsidiariedad no es tanto de un problema jurídico-esto es, si la Unión tiene competencias jurídicas- cuanto de una valoración política de la necesidad de la medida”. “Estos dictámenes no deben servir tampoco para cambiar los contenidos de las propuestas de actos legislativos. Esto es, no hay que confundir el control de la subsidiariedad con la labor legislativa que corresponde, en su caso, a la Comisión Europea, en la iniciativa legislativa, y al Consejo y al Parlamento Europeo como legisladores.” [Informe CMUE, de 18 de diciembre de 2007. BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 474, de 4 de enero de 2008].

3.2.1 ¿Cuáles son los objetivos de la acción pretendida?

- Permitir la aplicación de las medidas previstas en la propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea a través de los mecanismos de ejecución del Programa Marco de Investigación e Innovación, del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural;
- permitir la financiación con cargo al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea mediante la afectación de ingresos externos, de conformidad con el artículo 21, apartado 5, del Reglamento Financiero;
- garantizar el cumplimiento de los plazos previstos en el artículo 4 de la propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea mediante referencias cruzadas adecuadas.

3.2.2. Prueba de necesidad: La acción propuesta es necesaria por alguna o algunas de las razones siguientes:

- Existencia de aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros;
- La actuación aislada de los Estados miembros puede entrar en conflicto con las exigencias de los Tratados o perjudicar considerablemente los intereses de otros Estados miembros.
- Las medidas comunitarias existentes resultan insuficientes para alcanzar los objetivos pretendidos.

En caso contrario, se trata de expresar los motivos por los que se entiende que no es necesaria la intervención comunitaria ya que los objetivos pretendidos pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

Las medidas comunitarias existentes resultan insuficientes para alcanzar los objetivos pretendidos.

3.2.3. Prueba del valor añadido o eficacia comparada: ¿La acción propuesta proporciona una clara ventaja o beneficio, debido a su ámbito de actuación o a sus efectos?

Se trata de valorar la existencia de economías de escala, la homogeneidad en los enfoques jurídicos, la mejora de la seguridad jurídica u otra ventaja o beneficio claro en comparación con una acción adoptada a escala nacional, regional o local.

Los objetivos perseguidos con la creación del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19 no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros individualmente debido a la magnitud de las medidas que deben adoptarse. El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea permite a la Unión complementar las medidas económicas y financieras de los Estados miembros, en particular en forma de «estabilizadores automáticos» y medidas económicas y financieras discrecionales, mediante un aumento rápido, focalizado y significativo del gasto discrecional.

Esta movilización complementaria de fondos garantiza que el mercado interior no se vea perjudicado por las disparidades en la capacidad de los Estados miembros de movilizar fondos y presta asistencia también, en un espíritu de financiación solidaria, a aquellos Estados miembros en los que el margen presupuestario para gasto discrecional es limitado. Además, garantiza que el gasto se ejecute de acuerdo con una estrategia económica coherente y coordinada entre los Estados miembros.

Solo tal acción concertada, motivada por un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros en un momento de crisis, puede garantizar la movilización de recursos suficientes para generar intervenciones eficaces por parte de la Unión en las zonas o los sectores más afectados.

3.2.4. ¿Considera que la actuación de la Unión no es necesaria y que se pueden satisfacer mejor a escala regional los objetivos propuestos?

Señale las razones que avalan, y los datos que en su caso pueden justificar, que la Comunidad Autónoma puede desde sus competencias legislativas satisfacer mejor los objetivos que pretendía la actuación normativa de la Unión.

La acción de la Unión Europea sí es necesaria.

4. CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, se considera que:

Propuesta modificada de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa» y se establecen sus normas de participación y difusión, DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa», REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, y REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, es **CONFORME con el principio de subsidiariedad establecido en los vigentes Tratados de la Unión Europea.**

OBSERVACIONES

Observación del G.P. Popular:

“CONSIDERAMOS que los fondos adicionales para el FEADER procedente del Instrumento de Recuperación de la UE son totalmente insuficientes teniendo en cuenta el montante global de dicho Instrumento y la importancia del Fondo Europeo de Desarrollo Rural para el desarrollo económico y social del territorio. Así mismo, entendemos que deberían establecerse fondos adicionales procedentes del Instrumento para el FEAGA, de tal forma que se contribuya a la rentabilidad de las explotaciones y la resiliencia de los agricultores, asegurando así el abastecimiento de alimentos de la población”