

## 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

<b>Parlamento autonómico</b>	<b>ASAMBLEA DE EXTREMADURA</b>
<b>Título de la iniciativa legislativa europea</b>	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115
<b>Referencia:</b> (p.ej. COM (2005) 112 final)	COM/2022/305 final

### 2. DATOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL

<b>Fecha recepción correo CMUE<sup>1</sup></b>	28 de junio de 2022
<b>Finalización plazo 4 semanas<sup>2</sup></b>	26 de julio de 2022
<b>Consulta al Gobierno autonómico</b>	Sí.- Emisión de criterio
<b>Presentación observaciones GG.PP.</b>	---
<b>Órgano parlamentario que aprueba el dictamen</b>	Ponencia de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior
<b>Norma, en su caso, que regula el procedimiento parlamentario de control (Reglamento Parlamentario, Resolución Presidencia).</b>	Reglamento de la Asamblea de Extremadura
<b>Otros datos de interés relativos a dicho procedimiento</b>	

<sup>1</sup> 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](mailto: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).

<sup>2</sup> 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 192.1 TFUE

**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.*

Compartida

**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.*

Artículos 1 apartado 4; 7 apartados 3, 7 y 18; 9.1 subapartados 7, 12, 33 y 34; 10.1 subapartados 2 y 9; 12 apartado 1; 13 apartado 3, 63 apartado 1; 68 y 70 del Estatuto de Autonomía 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 COMUNITARIO<sup>3</sup>

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?

La propuesta tiene los cuatro objetivos siguientes:

- El primer objetivo es:
  - i. reducir el uso de los plaguicidas químicos y el riesgo derivado de ellos, especialmente los que contienen las sustancias activas más peligrosas,
  - ii. aumentar la aplicación y el cumplimiento de la gestión integrada de plagas (GIP), e
  - iii. incrementar el recurso a alternativas menos peligrosas y no químicas, en lugar de utilizar plaguicidas químicos para la lucha contra las plagas.
- El segundo objetivo es mejorar la disponibilidad de datos de seguimiento, en particular sobre:
  - i. la aplicación, el uso y el riesgo de los plaguicidas, y
  - ii. el seguimiento respecto al medio ambiente y la salud, de modo que exista un marco más adecuado para medir los avances.
- El tercer objetivo es mejorar la implementación, la aplicación y la ejecución de las disposiciones legales en todos los Estados miembros para mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas.
- El cuarto objetivo es promover la adopción de nuevas tecnologías, como la agricultura de precisión, que utiliza datos y servicios espaciales (incluidas las técnicas de localización geoespacial), para disminuir la utilización y el riesgo totales de los plaguicidas.

<sup>3</sup> Para dar respuesta a este apartado del cuestionario resulta útil las exposiciones de motivos y los considerandos de las propuestas legislativas y, en su caso, las evaluaciones de impacto. Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: “Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando

**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.**

- a) La Unión Europea de conformidad con el informe Especial 5/2020 del Tribunal de Cuentas titulado “Uso sostenible de productos fitosanitarios: pocos progresos en la medición y en la reducción de riesgos carece de alternativas viables para los productos fitosanitarios que se comercializan así como de estudios solventes sobre riego de los productos fitosanitarios.
- b) El artículo 5 del Protocolo nº 2 a los Tratados constitutivos “Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad exige que las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y cuando sea posible cuantitativos, que consecuentemente con lo afirmado en el párrafo anterior, no figuran en el proyecto legislativo examinado.

**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.*

La propuesta genera una lesión injustificada exclusiva sobre el sector productor primario incompatible con la subordinación de la protección del medio ambiente a la política agraria comunitaria, a la coherencia de las diferentes políticas y acciones de la Unión Europea y en particular a la necesidad de respetar las singularidades de las regiones agrícolas, en contravención de lo establecido en los artículos 7, 11, 26.3, 27, especialmente el artículo 39, 41 a), 42 y especialmente el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

**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.*

Sin indicadores solventes a escala europea; sin métodos alternativos y productos fitosanitarios de menor riesgo autorizados a escala europea; sin haber velado las instituciones europeas por una debida aplicación de la Directiva en vigor; dependiendo el riesgo del uso de productos fitosanitarios esencialmente de las prácticas y condiciones agrícolas divergentes extraordinariamente heterogéneas; habiendo de estrangular la actividad productiva extremeña la política medioambiental armonizada pergeñada al no existir alternativas y poseer 1.276.288 hectáreas, esto es el 30,6% en zonas sensibles incardinadas dentro de la Red Natura 2000; al no contemplarse previsiones suficientes de adaptación a Extremadura de la normativa proyectada reglamentaria, se entiende que la Comunidad Autónoma de Extremadura está en mejores condiciones de adecuar la ordenación normativa a los objetivos de los tratados constitutivos.

Se considera especialmente lesivo para Extremadura el objetivo de reducir en un 50% tanto el uso como el riesgo de los productos fitosanitarios. La Comisión parte del supuesto de que frente al empleo de productos fitosanitarios hay métodos alternativos de control de plagas que además permitan cultiva de forma rentable, esto puede ser cierto en algunos casos y cuando es así los agricultores lo utilizan (variedades resistentes, rotaciones, laboreos, suelta de insectos auxiliares...), pero en general y para las plagas que afectan a los cultivos en Extremadura las alternativas no permiten que la explotación sea rentable. Aunque esta reducción es ponderación y no un 50% de kilogramos, el período de cálculo es muy desfavorable para España ya que 2016 y 2017 fueron los años de menor uso ponderado de fitosanitarios desde el 2010 hasta el año 2021. La presencia de plagas dependencia de condiciones medioambientes; en el actual contexto de cambio climático y aumento de temperatura, en Extremadura y para aquellas plagas con varias generaciones de individuos al año, el número de generaciones de insectos se ha incrementado en al menos una desde los años 80. Paralelamente no se dispone de nuevos métodos alternativos de control que aseguren la rentabilidad de las producciones. Por lo que lo primero es investigar y disponer de estos métodos y después ya se podrá hacer obligatoria la reducción de fitosanitarios químicos.

Por otra parte el reglamento proyectado prohíbe el uso de productos fitosanitarios en zonas sensibles excepto para contener la propagación de plagas cuarentenarias o especies exóticas invasoras. En las zonas sensibles se encuentra toda la red natura 2000 que en Extremadura cubre una superficie de 1.276.288 Ha esto es, el 30,6% del territorio. Dentro de estas zonas sensibles la prohibición de uso de productos fitosanitarios impactaría negativamente en los cultivos que se desarrollan en la misma, particularmente en el cultivo del arroz. Las zonas ZEPA en las que se cultiva arroz tienen esta categoría porque la presencia de agua atrae a las aves y permite su invernada, si desaparece el arroz desaparecen las aves. Si no se pueden emplear fitosanitarios desaparece el arroz porque en estos momentos no hay alternativas para el control de plagas. A ello deben añadirse los problemas que existirían para el control de la langosta mediterránea ya que gran parte de La Serena y de las zonas esteparias hábitat de las poblaciones de langosta son zonas SEPA. Se volvería así a los sistemas de control de langosta del siglo XIX que **no** eran muy efectivos. Ni las plagas del arroz ni la langosta mediterránea son plagas de cuarentena.

## 4. CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, se considera que:**

**la propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115 vulnera el principio de subsidiariedad establecido en los vigentes Tratados de la Unión Europea.**