

INFORME 11/2021 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 9 DE MARZO DE 2021, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE LA RESERVA DE ADAPTACIÓN AL BREXIT [COM (2020) 854 FINAL] [COM (2020) 854 FINAL ANEXOS] [2020/0380 (COD)].

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la Reserva de Adaptación al Brexit, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 11 de marzo de 2021.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 2 de febrero de 2021, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Luis Jesús Uribe-Etxebarria Apalategui (SGPV), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo se han recibido informes del Parlamento de Cantabria, del Parlamento Vasco, del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de Galicia, de la Asamblea de Madrid, de la Asamblea de Extremadura y del Parlamento de La Rioja comunicando el archivo de expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 9 de marzo de 2021, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad 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”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 175 párrafo tercero y el artículo 322.1 a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 175 párrafo tercero

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Artículo 322

1. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y tras consultar al Tribunal de Cuentas:

a) las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas.”

3.- Como consecuencia de las décadas de estrecha colaboración dentro de la UE, existe una importante interdependencia económica, comercial y social entre el Reino Unido, por una parte, y los Estados miembros de la UE, por otra. Por lo tanto, a pesar de las medidas de preparación adoptadas tanto por la Comisión como por los Estados miembros, al final del período transitorio muchos sectores económicos y muchos negocios, especialmente las empresas con una importante exposición al Reino Unido, se están enfrentando a dificultades como consecuencia de la pérdida de la facilidad de acceso al mercado de dicho país o se están viendo afectados de otro modo por unas relaciones comerciales y económicas más complejas. Esto puede dar lugar a pérdidas de puestos de trabajo.

En este contexto, los Estados miembros han podido decidir contrarrestar los efectos adversos mediante la introducción de regímenes de apoyo específicos para la gestión del cambio por parte de las regiones y empresas afectadas, o mediante la introducción de medidas que ayuden a mantener los niveles de empleo.

En este contexto, el Consejo Europeo, en su reunión extraordinaria celebrada del 17 al 21 de julio de 2020, decidió la creación de una nueva reserva especial de ajuste, la Reserva de Adaptación al Brexit («la Reserva»), entre los instrumentos especiales fuera de los límites máximos del presupuesto de la UE en el marco financiero plurianual «para hacer frente a consecuencias adversas imprevistas en los Estados miembros y en los sectores más afectados». El Consejo Europeo invitó a la Comisión a presentar una iniciativa, que se concreta en esta propuesta de Reglamento.

La Reserva establecida en virtud de este Reglamento pretende prestar un apoyo a los Estados miembros, a las regiones y a los sectores, especialmente a los más afectados por las consecuencias adversas de la retirada del Reino Unido de la Unión, mitigando así sus efectos sobre la cohesión económica, social y territorial. La Reserva busca aportar contribuciones financieras para cubrir total o parcialmente el gasto público adicional destinado a medidas directamente relacionadas con la retirada y realizado por los Estados miembros, especialmente por aquellos que dependen en mayor medida de las relaciones comerciales y económicas con el Reino Unido. La Reserva complementa otros instrumentos existentes disponibles en el marco de Next Generation EU y del presupuesto de la UE a largo plazo.

En efecto, la Reserva será complementaria y garantizará sinergias con otros programas e instrumentos de financiación de la Unión. El marco financiero plurianual 2021-2027, Next Generation EU y los programas asociados, que incluyen la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) en el marco de los Fondos Estructurales y de Cohesión, los fondos de la política de cohesión posterior a 2020, el Fondo de Transición Justa, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia e InvestEU se centrarán más en abordar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19 y prestarán apoyo a las economías de los Estados miembros para hacerlas más resilientes, sostenibles y mejor preparadas para el futuro. La Reserva, por su parte, concentrará sus recursos específica y exclusivamente en el efecto directo de un acontecimiento específico y sin precedentes, como es la retirada del Reino Unido de la Unión, reduciendo sus repercusiones en términos de cohesión territorial.

La propuesta, que forma parte de la preparación para el final del período transitorio entre el Reino Unido y la Unión, se basa tanto en el trabajo realizado por las instituciones de la UE y los Estados miembros en el contexto de las medidas de preparación adoptadas en función de las diferentes políticas de la Unión durante las negociaciones en virtud del artículo 50 del TUE como en el trabajo de divulgación de la Comisión para contribuir a que las administraciones nacionales de los Estados miembros estén preparadas para el

final del período transitorio, y complementa ambos trabajos. Su estructura tiene en cuenta la situación sin precedentes a la que se enfrentan los Estados miembros, la singularidad de dicha situación y la necesidad de que los Estados miembros reaccionen con rapidez y flexibilidad ante los retos que se plantean para sus economías a medida que estos surgen.

La propuesta se basa en los artículos 175 y 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En el artículo 174 del TFUE se establece que, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, esta debe desarrollar y proseguir su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. El derecho a actuar para alcanzar este objetivo está consagrado en el artículo 175, párrafo tercero, del TFUE, en el que se establece que, si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En consonancia con dicho artículo 175, párrafo tercero, del TFUE, la propuesta establece que la Reserva tiene por objeto mejorar la cohesión económica, social y territorial mediante la prestación de apoyo financiero a los Estados miembros, las regiones y los sectores más afectados para hacer frente a las consecuencias adversas de la retirada del Reino Unido de la Unión, garantizando así la solidaridad de la Unión y reforzando la resiliencia.

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del TFUE, la Unión tiene competencias compartidas con los Estados miembros en el ámbito de la cohesión económica, social y territorial, así como en determinados aspectos de la política social. La financiación de las actividades propuestas a través de la propuesta de Reglamento en consonancia con los principios de gestión compartida respeta los principios de valor añadido europeo y subsidiariedad. La financiación con cargo al presupuesto de la Unión se concentra en actividades cuyos objetivos no pueden ser alcanzados suficientemente por los Estados miembros por sí solos y en las que la intervención de la Unión puede aportar un valor añadido en relación con la actuación aislada de los Estados miembros. En vista de lo anterior, la Reserva establecida por el Reglamento debe prestar apoyo a los Estados miembros para contrarrestar las consecuencias adversas de la retirada del Reino Unido de la Unión. Su objetivo general es, por tanto, reforzar la cohesión mediante medidas que permitan mitigar los efectos económicos, sociales y territoriales de la retirada en las economías de los Estados miembros y proteger los niveles de empleo.

Además, el principio de subsidiariedad también se refleja en el hecho de que la Reserva se ejecutará en régimen de gestión compartida: los programas no los gestiona directamente la Comisión Europea, sino que se aplican en asociación con los Estados miembros y sus estructuras descentralizadas. Por tanto, la acción de la UE se limita a lo necesario para alcanzar sus objetivos, tal como se establece en los Tratados.

En consonancia con el principio de subsidiariedad, la Unión define criterios claros de admisibilidad para la movilización de la Reserva y flexibiliza su uso para adaptarlo a esta situación excepcional. La propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad porque no va más allá de lo imprescindible para alcanzar el objetivo fijado a escala europea, ni de lo necesario a tal efecto.

Los recursos máximos de la Reserva serán de 5 370 994 000 EUR a precios corrientes. (art. 4). Los tipos de medidas que se podrán financiar con los fondos a percibir son (art. 5):

- medidas de ayuda a las empresas y a las comunidades locales afectadas negativamente por la retirada;
- medidas de apoyo a los sectores económicos más afectados;
- medidas de apoyo a las empresas y a las comunidades locales dependientes de actividades pesqueras en aguas del Reino Unido;
- medidas de apoyo al empleo, en particular mediante regímenes de reducción del tiempo de trabajo, reciclaje profesional y formación en los sectores afectados;
- medidas para garantizar el funcionamiento de los controles fronterizos, aduaneros, sanitarios y fitosanitarios, de seguridad y de las actividades pesqueras, así como la recaudación de impuestos indirectos, incluidos el personal y las infraestructuras adicionales;
- medidas para facilitar los regímenes de certificación y autorización de los productos, para contribuir al cumplimiento de los requisitos de establecimiento, para facilitar el etiquetado y el marcado, por ejemplo, en lo que respecta a las normas de seguridad, salud y medio ambiente, así como para contribuir al reconocimiento mutuo;
- medidas para la comunicación, información y sensibilización de los ciudadanos y las empresas sobre los cambios que supone la retirada en sus derechos y obligaciones.

Hay que subrayar tres aspectos a tener en cuenta en su tramitación: A) La distribución de fondos de la propuesta no recoge adecuadamente el impacto del Bréxit ni en el sector pesquero ni en los intercambios comerciales, siendo la dotación propuesta para el Estado español muy baja, por lo que habría que aumentarla. B) La propuesta incluye la posibilidad de anticipar el cobro del 80% del total en 2021, hecho que no se corresponde con el tratamiento que se ha dado ni a la política de cohesión ni a los instrumentos puestos en marcha para ayudar a paliar los efectos del COVID-19. C) La opción de poder confiar la gestión de la financiación a organismos existentes, concretamente a las autoridades de gestión de los programas de la política de cohesión (organismos regionales) es alentada por la propuesta, pero debería quedar más clara.

En suma, la propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central, ni a nivel regional y local) y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y/o a los efectos de la acción pretendida.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos y en función de las consideraciones realizadas, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la Reserva de Adaptación al Brexit, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.