

# COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(93) 545 final

Bruselas, 24 de noviembre de 1993

Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre la adaptación  
de la legislación existente al principio de subsidiariedad

*Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre la adaptación  
de la legislación existente al principio de subsidiariedad*

I. El principio de subsidiariedad tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea

1. La noción de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad consagrado por el Tratado de Maastricht adquiere su plena trascendencia en la perspectiva de una Comunidad llamada a transformarse en una Unión Europea dotada de nuevas competencias, entre otras, el ámbito monetario, la política exterior y la defensa.

Una cosa es elaborar políticas equilibradas en unos sectores concretos, tal y como la Comunidad ha intentado siempre hacer, y otra, definir los respectivos niveles de responsabilidad entre la Unión y los Estados miembros en el amplio ámbito de la veintena de objetivos que se abren ahora a la intervención comunitaria (cf. artículos 3 y 3A del Tratado).

El principio de subsidiariedad está destinado a garantizar una toma de decisiones lo más cercana posible al ciudadano, con una verificación constante de que la acción que deberá emprenderse a nivel comunitario está justificada en relación a las posibilidades existentes a escala nacional, regional o local.

En concreto, el Tratado de Maastricht subordina la aplicación de cualquier acción nueva a la demostración de su legitimidad en lo que respecta a su necesidad.

Esta demostración debe permitir responder a tres grandes interrogantes:

- ¿Cuál es la dimensión comunitaria del problema?
- ¿Cuál es la solución más eficaz si se comparan los medios a disposición de la Comunidad y de los Estados miembros?
- ¿Qué plusvalía concreta aporta la acción común en relación con acciones emprendidas aisladamente por los Estados miembros?

A esta demostración de la necesidad, el Tratado de Maastricht añade, para toda acción, entre en el ámbito de una competencia exclusiva o no, la obligación de verificar su proporcionalidad con el objetivo perseguido. La intensidad de la acción debe dejar a los Estados miembros el máximo margen de maniobra para su aplicación. La subsidiariedad exige que la intervención del legislador comunitario se limite a lo esencial.

El principio de subsidiariedad cumple así un doble cometido; una primera función de descentralización, pero también, una función derivada de integración comunitaria, ya que la eficacia rige la solución de un problema en un marco común.

De esta forma, el principio de subsidiariedad tiene como objetivo principal mejorar la calidad de la actividad comunitaria.

## 2. Alcance del principio de subsidiariedad

La subsidiariedad es ante todo un principio político, una especie de "rule of reason". Su función específica no es repartir las competencias, lo que depende de los "poderes constituyentes", es decir, de los autores del Tratado. El principio de subsidiariedad está destinado a regular el ejercicio de dichas competencias, y a justificar su aplicación en cada caso concreto.

El Tratado de la Unión Europea se limita a establecer una distinción entre competencias exclusivas y competencias compartidas sin delimitarlas. Como mucho, en los sectores nuevos, realiza, caso por caso, un cuidadoso desglose entre lo que, en un mismo ámbito, puede depender de medidas comunitarias y lo que debe ser de competencia nacional (por ejemplo, en materia de sanidad, cultura, educación, y formación no se contempla la armonización).

La aplicación del principio de subsidiariedad tiene las siguientes consecuencias:

- La competencia comunitaria no se presume y queda como la excepción en relación con la competencia nacional; en otras palabras, las competencias de la Comunidad deben serle atribuidas a ésta de manera específica.
- El dinamismo del concepto de subsidiariedad, lejos de inmovilizar las acciones comunitarias, debe permitir su desarrollo, si las condiciones lo exigen, y, a la inversa, limitarlas o abandonarlas cuando ya no esté justificada la realización de las mismas a escala comunitaria.
- El papel regulador de la subsidiariedad, como criterio de necesidad, se aplica únicamente a las competencias compartidas; la Comunidad tiene la obligación concreta e incontestable de actuar en determinados ámbitos, tales como el mercado interior.

Las plenas consecuencias del principio de subsidiariedad quedan subordinadas a la profundización, por parte de las Instituciones comunitarias, en una serie de cuestiones de fondo, planteadas por la Comisión en su comunicación de 27 de octubre de 1992 (SEC(92)1990):

- ¿Cuál es el grado de obligatoriedad para la aplicación de las distintas competencias compartidas?
- ¿Cuáles son los límites de la intervención legislativa en relación con los medios de acción no coercitivos? En particular, ¿cuáles son los lugares respectivos de la directiva y el reglamento en ausencia de un pleno reconocimiento del principio de la confianza mutua?
- ¿Cuál es el papel de la subsidiariedad en la gestión y el control de la ejecución?

El respeto del principio de subsidiariedad se impone a las tres instituciones. Ello deriva fundamentalmente de la declaración y del acuerdo interinstitucional adoptados por el Parlamento, el Consejo y la Comisión el 29 de octubre de 1993.

El acuerdo interinstitucional permitirá tener más en cuenta el principio de subsidiariedad en la toma de decisiones. Pero este principio no puede llevarse a las reglas de procedimiento, es ante todo una actitud que, para concretarse, exige que se de una respuesta de tipo político a las cuestiones de fondo que sin duda planteará la aplicación de la subsidiariedad antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

## II. Compromisos adquiridos por la Comisión para la aplicación del principio de subsidiariedad

Además de su participación en el acuerdo interinstitucional, del que ya expuso las líneas principales en su comunicación conjunta de 27 de octubre de 1992 (SEC(92) 1990), la Comisión ha adquirido tres tipos de compromisos, en particular durante el Consejo Europeo de Edimburgo, para la aplicación del principio de subsidiariedad:

- la motivación de todas sus propuestas legislativas
- la retirada o la revisión de ciertas propuestas
- la revisión de la legislación vigente

### 1. Motivación de las propuestas legislativas:

Sin esperar a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la Comisión instruyó a sus servicios para que precedieran a una motivación específica de todas sus nuevas propuestas de tipo legislativo: reglamentos, directivas o decisiones.

Cada exposición de motivos incluye, desde hace algunos meses, la respuesta a una serie de preguntas relativas a los criterios de la subsidiariedad (en el sentido amplio que incluye el principio de la proporcionalidad, o de la intensidad, como hacen el artículo 3B del Tratado de Maastricht y las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo). A partir de ahora se da una respuesta detallada a las preguntas siguientes:

- a. ¿Cuáles son los objetivos de la acción prevista en relación con las obligaciones que atañen a la Comunidad?
- b. ¿Entra la acción prevista en el ámbito de una competencia exclusiva de la Comunidad o de una competencia compartida con los Estados miembros?
- c. ¿Cuál es la dimensión comunitaria del problema (por ejemplo, cuántos Estados miembros se ven afectados y qué solución ha estado en vigor hasta ahora)?
- d. ¿Cuál es la solución más eficaz si se comparan los medios de la Comunidad y de los Estados miembros?
- e. ¿Qué plusvalía concreta aporta la acción prevista de la Comunidad y cuál sería el coste de la no actuación?
- f. ¿De qué modalidades de acción dispone la Comunidad (recomendación, apoyo financiero, reglamentación, reconocimiento mutuo, etc.)?
- g. ¿Es necesaria una reglamentación uniforme o basta una directiva que establezca los objetivos generales remitiendo la ejecución al nivel de los Estados miembros?

Las preguntas c), d) y e) no se examinan cuando se trata de la aplicación de una competencia exclusiva. Para delimitar las competencias exclusivas y las competencias compartidas, la Comisión se inspira en los criterios mencionados en la citada comunicación de 27 de octubre de 1992.

La propuesta legislativa incluye igualmente un considerando que, al hacer referencia expresa al principio de subsidiariedad, tiene en cuenta los principales elementos de respuesta aportados en la exposición de motivos.

La Comisión, como ya indicó en su comunicación al Parlamento y al Consejo de 27 de octubre de 1992, considera deseable que en el futuro la exposición de motivos se publique en el Diario Oficial al mismo tiempo que su propuesta, para que, en un deseo de transparencia, los Parlamentos nacionales, los ciudadanos y todos los medios interesados conozcan la justificación detallada de la iniciativa en términos de la subsidiariedad, y hagan valer, en su caso, sus observaciones antes de la adopción del texto propuesto. En determinados casos, podría también ser útil publicar la evaluación del impacto de la propuesta sobre las empresas, en particular sobre las PYME.

Ya hay que señalar que el número de propuestas legislativas de la Comisión, debido principalmente al examen minucioso del principio de la subsidiariedad, ha disminuido en 1993 en relación con periodos similares de los años anteriores. Su programa de trabajo legislativo para 1993 se elaboró y se discutió posteriormente con el Parlamento, teniendo cuidado de respetar el principio de la subsidiariedad, e incluye un número total de propuestas reducido respecto a años anteriores. La Comisión difundió durante el Consejo Europeo de Copenhague una lista de casos concretos en los que había decidido, o no legislar, o reducir la intensidad de las propuestas legislativas previstas. En el futuro tiene la intención de informar no sólo al Consejo y al Parlamento, sino también a todos los interesados (por medio de su aparición en la serie C del Diario Oficial) de los motivos por los que ha decidido no dar curso a una propuesta inicialmente prevista en su programa legislativo.

Además, la Comisión, como hizo constar en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, se niega a dar curso a las invitaciones a legislar efectuadas en las reuniones informales de los Consejos de Ministros. Dentro de la misma línea, se ha opuesto a resoluciones del Consejo que le pedían que elaborara propuestas de carácter legislativo, con el fin de evitar repeticiones inútiles.

Finalmente, cabe señalar que diversas propuestas de la Comisión están siendo debatidas actualmente en el Consejo y el COREPER, por lo que respecta a la subsidiariedad, en particular las relativas a la garantía de los depósitos, la protección de los animales, los productos alimenticios y el etiquetado del calzado.

## 2. Retirada o revisión de propuestas:

La Comisión comunicó al Consejo Europeo de Edimburgo su intención de proceder a la retirada o a la revisión de una veintena de propuestas que no le parecían suficientemente justificadas en lo relativo a la subsidiariedad, ya se trate de la necesidad misma de la acción o de su intensidad.

El Parlamento adoptó el 15 de septiembre una resolución por la que solicita el mantenimiento de la mayoría de las propuestas para las que estaba prevista la retirada.

La Comisión ha iniciado, además, la revisión, en el sentido de una simplificación de algunos principios generales, de las propuestas citadas en las conclusiones de Edimburgo: ofertas de contratos públicos, definición común del concepto de armador comunitario, publicidad comparativa, etiquetado del calzado, responsabilidad del prestatario de servicios, protección de las personas físicas ante el tratamiento de los datos en las redes numéricas de telecomunicaciones.

El Parlamento Europeo se ha pronunciado asimismo sobre las propuestas de revisión, solicitando la permanencia de los textos que la Comisión había citado como ejemplos de revisión de la legislación actual.

La Comisión ha estudiado detalladamente la Resolución del Parlamento de 15 de septiembre, suprimiendo lo que ha estimado necesario. Actualmente está revisando las propuestas relativas a una simplificación.

La Comisión no excluye el anuncio de nuevas retiradas de propuestas cuya pertinencia o necesidad son discutidas o cuyo contenido se ha visto sobrecargado con detalles inútiles durante los debates del proceso legislativo. Finalmente, conviene recordar que en 1993 la Comisión retiró unas 150 propuestas que le parecían técnicamente anticuadas o políticamente obsoletas.

## 3. Revisión de la legislación existente:

El Consejo Europeo, durante su reunión de Lisboa de junio de 1992, solicitó a la Comisión que realizara para el final de 1993 un informe global sobre la revisión de ciertas normas comunitarias a fin de adaptarlas al principio de subsidiariedad. A raíz de la solicitud del Consejo Europeo de Lisboa, la Comisión envió al Consejo Europeo de Edimburgo, que tomó nota de ello en sus conclusiones, una nota con los primeros resultados de la revisión de la legislación vigente acompañada de ejemplos. La Comisión ha determinado de esta manera varios grupos de reglamentos para las que tiene previsto proponer una revisión en 1993.

## III. Trabajos sobre la revisión de la legislación existente

Conviene no olvidar que los trabajos iniciados por la Comisión sobre la revisión de la legislación comunitaria suponen en cierto sentido la segunda etapa de una operación de simplificación. La primera etapa fue consecuencia de la propia armonización comunitaria, que ha supuesto generalmente la supresión de multitud de actos legislativos y normas nacionales y la supresión del papeleo acumulado por los Estados miembros durante décadas.

Un ejemplo de ello fue la introducción del documento administrativo único que suprimió de una vez miles de formularios distintos. Este documento administrativo fue suprimido a su vez con el establecimiento del régimen transitorio del IVA el 1 de enero de 1993.

El actual examen de la legislación comunitaria representa un trabajo de gran envergadura.

Los servicios de la Comisión han sometido esta normativa a una criba en lo que respecta a los dos criterios del principio de subsidiariedad:

- ¿Qué normas no corresponden ya al criterio de necesidad? bien porque se puede dudar de la adecuación del nivel comunitario a la eficacia de la acción, bien la plusvalía de la acción no parece quedar clara en relación con las acciones realizadas en el plan nacional.
- ¿Qué normas no se ajustan al criterio de la proporcionalidad? bien porque tienen un nivel de detalle inútil, bien porque podrían adoptar la forma no de un acto jurídico coercitivo, sino la de un instrumento más flexible (recomendaciones, código de buena práctica, acuerdos con los interlocutores sociales, reconocimiento mutuo, etc.).

#### 1. Precauciones que habrá que tomar

A lo largo de esta operación, se han tomado varias precauciones de tipo general:

- No cuestionar el acervo comunitario, es decir, con la excusa de la revisión de los textos, reanudar los debates en el Consejo y en el Parlamento sobre principios básicos de las políticas comunitarias o sobre puntos particulares de una normativa considerada fundamental por uno u otro Estado miembro.
- Dar prioridad a la revisión de las legislaciones antiguas, en las que, basándose en la experiencia, parece clara su revisión en vez de a textos que han sido adoptados recientemente; por regla general, la Comisión no tiene la intención de proponer modificaciones para las legislaciones adoptadas hace menos de dos años.
- Limitar la revisión a las normativas de alcance "legislativo", que establecen normas aplicables a las empresas y a los particulares, con excepción de aquellas sujetas a grandes modificaciones, que se están examinando actualmente (por ejemplo, la cohesión).

#### 2. Principales elementos

La Comisión ha intentado reagrupar la normativa que habrá de revisarse en tres "paquetes":

##### a) Normativa que debe refundirse:

Se trata de modernizar y de ordenar el conjunto de una normativa que ha alcanzado un grado de madurez suficiente para

distinguir lo esencial de lo accesorio en su funcionamiento. La acumulación de textos sucesivos, que no siempre guardan una coherencia, para cubrir la totalidad de un sector impone la necesidad de recoger en un sólo instrumento los principios generales y las normas específicas importantes, particularmente en lo que respecta a la seguridad jurídica y al derecho de los particulares; y recoger en un único procedimiento las modalidades de decisión de aplicación. Un ejemplo de ello es el código aduanero adoptado el año pasado por el Consejo. La Comisión prevé una refundición de este tipo, por ejemplo, para los productos farmacéuticos o el derecho de residencia. Esta refundición no debe confundirse con las operaciones tradicionales de codificación constitutiva o declarativa.

b) Normativa que debe simplificarse:

La simplificación, independientemente de una refundición, puede resultar necesaria para alguna normativa, basándose en la experiencia, porque los textos entran en detalles inútiles que pueden depender tanto de una normativa nacional o regional como incluso de un convenio internacional. Se trata en particular de los conjuntos de normativas citados en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo. La Comisión tiene la intención de comenzar a remitir al Consejo propuestas de simplificaciones en este ámbito. Por otro lado, también ha identificado otras normativas que habrá que simplificar (por ejemplo, la fiscalidad indirecta, la organización común de los mercados agrícolas, etc.).

c) Normativa que debe derogarse:

La derogación de ciertas normativas es necesaria, ya sea porque se integran en una refundición, o porque se ven superadas por el desarrollo de técnicas como el nuevo enfoque o el reconocimiento mutuo.

3. Condiciones para el éxito de la operación

Debe procurarse que este ejercicio de revisión no se transforme en un "autoservicio" donde cada uno sugiera, sin coherencia alguna, la revisión o derogación de legislaciones por motivos de oportunidad.

Asimismo, la Comisión debe llamar la atención del Consejo sobre cierto número de condiciones de carácter general relacionadas con el éxito de la operación de revisión:

- Los intentos de simplificación de las normativas que no satisfagan el criterio de proporcionalidad corren el riesgo, sea cual sea la voluntad política de los Estados miembros, de enfrentarse a la resistencia de las administraciones nacionales, ansiosas, debido a la falta de confianza recíproca entre ellas, por obtener las normativas más detalladas posibles. La supresión de las normativas que ya no sean necesarias resulta aún más difícil, a falta de una respuesta a las cuestiones de fondo que plantea la subsidiariedad, y en particular a falta de un consenso en los ámbitos de competencia exclusiva.

- Un acuerdo con el Consejo y el Parlamento para la refundición de la normativa a la manera del que se está preparando para la codificación, de modo que el examen de las propuestas de la Comisión no de lugar a la reapertura de los debates de fondo, que sobrepasen la operación sobre la subsidiariedad, o la multiplicación de enmiendas.
- La posibilidad efectiva para la Comisión de ejercer sus competencias externas, es decir, la aceptación por el Consejo de la competencia de la Comunidad para la negociación y la conclusión de acuerdos internacionales a beneficio de los cuales la Comisión propone que no se legisle en el plano interior.
- Una mayor consideración del principio de confianza mutua entre los Estados en los ámbitos sensibles, especialmente por lo que respecta a la sanidad, como la protección de los consumidores o los controles sanitarios o fitosanitarios; las delegaciones que son más favorables al principio de subsidiariedad en el terreno político son a menudo las que multiplican las solicitudes de armonización en los menores detalles a nivel jurídico.
- El mejor empleo de la delegación de competencias de ejecución en la Comisión.

La Comisión está convencida de que la verdadera solución al problema de la complejidad de la normativa consiste en la introducción de una jerarquía de las normas, cuyo examen en la conferencia intergubernamental de 1996 está previsto por el Tratado de Maastricht.

La Comisión considera que la legislación, una vez revisada, debería someterse a un nuevo principio en materia de legislación, para evitar que vuelvan a proliferar los textos de modificación. En el futuro, toda modificación de un reglamento del Consejo (o un complemento de éste) deberá ser objeto de una propuesta que recoja en un único texto las disposiciones antiguas o nuevas y derogue el texto antiguo, conviniendo en que el debate se referirá únicamente a la nueva parte propuesta del reglamento de que se trate. Una reforma de este tipo permitiría:

- Por una parte, acabar, en un mismo sector, con la coexistencia de reglamentos sucesivos que exigen unos trabajos de codificación que resultan anticuados muy rápidamente.
- Por otra, estabilizar el volumen de la legislación permanente bajo el doble efecto de su disminución en un 25% aproximadamente, por las derogaciones previstas, y de la limitación del número de nuevas propuestas.

En este contexto, la Comisión ha estudiado atentamente la lista franco-británica que se le transmitió en junio, y hasta ahora ha llegado a la conclusión de que, efectivamente, hay que reconsiderar de alguna forma 16 de los 22 textos presentados (véase la relación que figura en anexo). La Comisión estudiará asimismo la comunicación transmitida el 16 de noviembre por las autoridades alemanas, así como las demás aportaciones que se le transmitan.

Por último, la Comisión quiere manifestar que, en el presente informe, ha tratado de abordar de la forma más amplia todos los ámbitos de la legislación comunitaria. La Comisión considera que este enfoque global es el único que permite garantizar la eficacia de su ejercicio.

## RESUMEN

- I. Normativa que debe refundirse:
1. Aduanas ..... p. 10
  2. Derecho de residencia ..... p. 10
  3. Productos farmacéuticos ..... p. 11
  4. Competencia ..... p. 12
  5. Mecanismos de los intercambios de productos agrícolas ..... p. 12
- II. Normativa que deberá simplificarse:
- A. Familias de reglamentos que figuran en las conclusiones del Consejo de Edimburgo:
1. Normas técnicas ..... p. 13
    - a) Productos alimenticios
    - b) Simplificaciones introducidas por el nuevo enfoque
  2. Cualificaciones profesionales ..... p. 15
  3. Medio ambiente ..... p. 15
    - a) Agua
    - b) Aire
  4. Reconocimiento a los Estados miembros de determinadas posibilidades de transacciones con los particulares .... p. 19
  5. Protección de los animales ..... p. 20
  6. Política social ..... p. 21
- B. Otras posibilidades de simplificación de normativas:
1. Fiscalidad indirecta ..... p. 21
    - a) IVA:
    - b) Impuestos especiales:
  2. Derecho de sociedades ..... p. 22
  3. Organización común de mercados agrícolas ..... p. 22
  4. Política de transportes ..... p. 23
  5. Política común de la pesca ..... p. 23
  6. Protección de los consumidores ..... p. 24
- III. Normativas que van a derogarse:
- A. A consecuencia de una refundición ..... p. 25
  - B. A consecuencia de la simplificación resultante de la introducción del nuevo enfoque ..... p. 26
  - C. A consecuencia de la ampliación del reconocimiento recíproco ..... p. 26
  - D. A consecuencia de la adaptación a los nuevos conocimientos científicos ..... p. 26
  - E. A consecuencia de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ..... p. 27

Este informe refleja el estado actual de los trabajos de la Comisión y no prejuzga la aparición de nuevas propuestas de revisión o supresión.

I. Normativa que debe refundirse:

Diversas normativas regidas por múltiples textos necesitan refundirse en un único texto.

1. Aduanas:

El código aduanero comunitario constituye una refundición de unos 25 reglamentos o directivas del Consejo y 75 reglamentos o directivas de la Comisión y varios centenares de directivas de modificación adoptados desde 1968.

Esta refundición reúne y simplifica el conjunto de la legislación vigente en dos reglamentos:

- el Reglamento del Consejo de 12 de octubre de 1992, con 253 artículos,
- y el Reglamento de la Comisión, adoptado en junio de 1993 con 915 disposiciones de aplicación.

Se trata de una operación de aplicación del principio de subsidiariedad, no tanto por un criterio de necesidad, pues se trata de una competencia exclusiva incontestable, sino como criterio de intensidad o de proporcionalidad. En efecto, en el respeto del acervo comunitario revalorizado en un sistema coherente, las disposiciones repetitivas o inútilmente detalladas se han sustituido por un conjunto de disposiciones de carácter general.

La operación de refundición, además de las ventajas por lo que respecta a la transparencia, permite, por una parte, mejorar el reparto de las competencias entre el Consejo y la Comisión en la gestión de los ámbitos aduaneros (en particular para el régimen de tránsito comunitario). Cada institución puede de este modo dedicarse plenamente a su cometido principal, la legislación de base para el Consejo, las normas de ejecución para la Comisión.

Estos dos reglamentos servirán, además, de referencia para los países terceros (en particular los de Europa Oriental) que desean reforzar su cooperación con la Comunidad. Finalmente, el código aduanero, en virtud de la disminución considerable del volumen de la normativa, a menudo dispersa, facilitará el estudio del acervo comunitario en el marco de las negociaciones de adhesión.

2. Derecho de residencia

El derecho de residencia de los nacionales comunitarios está regido actualmente por diez directivas adoptadas por el Consejo entre 1968 y 1990. El derecho de residencia, concedido en su origen a las personas que ejercen una actividad económica (trabajadores por cuenta ajena y pro cuenta propia) se amplió posteriormente a otras categorías de nacionales comunitarios (jubilados, estudiantes y personas no activas). Todos estos textos regulan, o bien en términos análogos, o bien por referencias, el derecho de entrada y de salida, el derecho de residencia, las características de los permisos de residencia y sus condiciones de concesión, la situación de los miembros de la familia y las excepciones por motivos de orden público, etc.

La dispersión de la legislación comunitaria plantea a los ciudadanos comunitarios el problema del conocimiento exacto de sus derechos a nivel comunitario, en tanto que normalmente esta materia está regulada a nivel nacional por un conjunto coherente de normas legislativas y reglamentarias. Además, ante la perspectiva de la ciudadanía europea introducida por el Tratado de Maastricht, una parte de las disposiciones deberán actualizarse para recoger la desaparición de las fronteras interiores. Convendría asimismo incorporar las aportaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Este trabajo de refundición del derecho de residencia deberá haberse concluido en 1994.

### 3. Productos farmacéuticos

En el contexto de la consecución del mercado interior, la Comunidad ha logrado armonizar todos los aspectos sanitarios relativos a los medicamentos destinados al uso humano y veterinario, restaurar la protección de la innovación e introducir una mayor transparencia en la aplicación de las medidas de carácter socioeconómico. Gracias a un esfuerzo constante de clarificación y simplificación, la legislación farmacéutica de la Comunidad constituye una referencia a escala internacional, que ha permitido a la Comunidad emprender una importante acción de armonización farmacéutica internacional con Estados Unidos y Japón.

Sin embargo, la normativa farmacéutica comunitaria está compuesta por un conjunto muy complejo de textos relativos a los diversos aspectos de la protección sanitaria y social: ensayos de investigación y desarrollo, procedimientos y criterios de autorización de comercialización, buenas prácticas de fabricación, etiquetado, publicidad, patentes, modalidades de fijación de los precios o de reembolso por la seguridad social.

Los textos, difundidos en 7 volúmenes y en diversas lenguas por la Oficina de Publicaciones bajo el título "La normativa de los medicamentos en la Comunidad Europea", comprende una veintena de reglamentos y directivas del Consejo, ocho de la Comisión, dos comunicaciones (precios, importaciones paralelas), y más de cincuenta "notas explicativas" de dichas normas, en las que se indica a los industriales cómo presentar los expedientes de autorización, realizar los ensayos científicos y proceder a la fabricación.

Además, la Comunidad establecerá un sistema comunitario de autorización para la comercialización, por medio de la Agencia europea de evaluación de los medicamentos.

Con esta ocasión, una refundición permitiría reforzar la coherencia del conjunto de los textos a la luz de los principales aspectos del principio de las subsidiariedad:

- Por una parte, la refundición confirmaría un claro reparto de las responsabilidades, en particular en lo que respecta a la autorización y a la retirada, entre las decisiones de la Comisión, a partir de los dictámenes de la futura Agencia de Medicamentos, y las adoptadas por las autoridades nacionales, y permitiría obtener una mayor articulación, y por tanto, coherencia, entre las decisiones comunitarias y las decisiones nacionales.

- Por otra parte, la refundición permitiría simplificar y modernizar los conceptos de base y precisar la terminología en las diversas lenguas comunitarias, lo que tiene especial importancia en este sector. Además, eliminando las repeticiones inútiles de definiciones y la superposición de procedimientos, se reduciría en más de un tercio el volumen de la normativa actual.

Podría entrar en vigor coincidiendo con la instauración de la Agencia, es decir, a finales de 1994 o a principios de 1995.

#### 4. Competencia

Se trata de un ámbito, especialmente en lo relativo a las ayudas de estado, en donde la "normativa emana con gran frecuencia de la Comisión, en forma de directrices o comunicaciones, más que del Consejo. Algunas de estas directrices han alcanzado un grado de complejidad muy elevado a raíz de las sucesivas modificaciones ligadas a la evolución económica o al desarrollo de ciertas políticas comunes. Así, la Comisión tiene la intención de refundir algunas de las directrices, con el fin de mejorar su eficacia y aumentar la transparencia, realizando previamente, como es usual, amplias consultas con las administraciones nacionales.

Además, en el ámbito de las ayudas regionales, la Comisión establecerá un mapa coherente de las regiones susceptibles de obtener ayudas comunitarias y ayudas nacionales destinadas a las regiones.

En el ámbito de las normas aplicables a las empresas, la Comisión tiene la intención de realizar en 1994 la fusión y la simplificación de los Reglamentos 2349/84 (exenciones de grupos de licencias de patentes) y 556/89 (exenciones de grupos de "know how").

#### 5. Mecanismos de los intercambios de productos agrícolas

En el ámbito de los mecanismos de intercambio (certificados, restituciones, derechos reguladores, garantías, etc.), resulta necesario dar una mayor coherencia a la legislación actualmente fragmentada entre las normativas horizontales del Consejo, los reglamentos sobre la organización común de los mercados, las diversas normas de aplicación del Consejo y de la Comisión, las comunicaciones de interpretación, las sentencias del Tribunal de Justicia, etc.

Estos trabajos, que durarán varios años, podrán incluir, en un principio, las restituciones a la exportación y permitirán aclarar las respectivas normas y responsabilidades de las Instituciones comunitarias, los organismos nacionales de intervención y los operadores.

## II. Normativa que deberá simplificarse

### A. Familias de reglamentos que figuran en las conclusiones del Consejo de Edimburgo

La Comisión determinó para el Consejo Europeo de Edimburgo varios ejemplos de familias de reglamentos que habría que reexaminar, y para las que, desde comienzos de 1993, ha iniciado una revisión en términos de simplificación.

#### 1. Normas técnicas

Según las conclusiones del Consejo de Edimburgo: "En cuanto se refiere a las normas técnicas, es conveniente proceder a una racionalización de una serie de directivas cuyas especificaciones técnicas son demasiado detalladas, por lo que éstas podrían ser sustituidas, de acuerdo con el nuevo enfoque de armonización, meramente por los requisitos esenciales que dichos productos deben cumplir para circular libremente en la Comunidad. Se trata especialmente de directivas de armonización en el sector de los productos alimenticios (mermeladas, aguas minerales naturales, miel, extractos de café y zumos de fruta). La Comisión propondrá, asimismo, clarificar los ámbitos de aplicación respectivos de algunas directivas que, aun cuando estén incluidas dentro del nuevo enfoque de armonización, plantean problemas de encabalgamiento (por ejemplo, las directivas sobre baja tensión y sobre máquinas).

##### a) Productos alimentarios

La aplicación del principio de subsidiariedad en el sector alimentario se está abordando en dos fases.

En la primera fase, se está otorgando prioridad a los dos aspectos específicos de la aplicación del principio de subsidiariedad establecidos en las conclusiones de la Cumbre de Edimburgo:

- La racionalización de las directivas "verticales" relativas a los productos de chocolate, mermeladas, zumos de fruta, miel, azúcares, extractos de café, leche en conserva y aguas minerales.
- La posible reducción del número de directivas específicas que deban adoptarse relativas a las categorías de los productos alimenticios destinados a una alimentación especial establecidos en la Directiva 89/398/CEE.

Los servicios de la Comisión han empezado a considerar las medidas que podrían adoptarse para simplificar las directivas verticales, y en especial para evitar posibles solapamientos o incoherencias con la legislación general aplicable en el sector alimentario, y para limitar el alcance de los textos a los requisitos esenciales de las categorías de los productos en cuestión. Se han iniciado consultas con los sectores industriales afectados y los Estados miembros, y el objetivo de la Comisión es presentar las propuestas correspondientes en 1994.

No obstante, en el caso de la directiva sobre aguas minerales naturales, parece que debe adoptarse un enfoque distinto, dado que el objetivo de esta directiva es armonizar los requisitos esenciales de estos productos en aras de la protección de la salud pública.

Además, la Comisión ha iniciado consultas con los Estados miembros sobre la posible reducción del número de directivas específicas para productos alimenticios destinados a una alimentación especial, y espera poder presentar una propuesta al respecto en otoño de 1993.

Para la segunda fase, la Comisión está considerando la posibilidad de preparar una directiva marco general sobre derecho de la alimentación, que establecerá los objetivos generales de la política comunitaria en este sector, y tendrá como propósito racionalizar las diversas disposiciones específicas relativas a los aditivos, etiquetado, etc. La Comisión ya ha iniciado amplias consultas a este respecto.

b) Simplificaciones introducidas por el nuevo enfoque

La Comisión, en el marco de la propuesta de directiva "Mercado CE" propuso al Consejo la modificación de la directiva "baja tensión" para introducir los procedimientos de evaluación de la conformidad y del mercado conforme al nuevo enfoque, con el fin de armonizar las disposiciones de la directiva con las de la directiva "máquinas".

La Comisión ha dirigido un mandato al CEN/CENELEC para que complete o modifique las normas armonizadas existentes teniendo en cuenta las exigencias esenciales de la directiva sobre máquinas.

Esta iniciativa está destinada a crear una referencia normativa coherente que otorga presunción de conformidad con los requisitos de las directivas sobre máquinas y sobre baja tensión.

La Comisión, tras la adopción de la modificación de la directiva "baja tensión", tiene la intención de publicar en el Diario Oficial, serie C, una nueva comunicación por la que se modifique la comunicación de 15 de diciembre de 1981 sobre el funcionamiento de la directiva "baja tensión", y que tratará de todos los aspectos de la directiva, incluida su aplicación complementaria y coherente con la directiva "máquinas" en particular.

Estos tres pasos deberán tener por resultado una clarificación total de las preguntas formuladas en la cumbre de Edimburgo.

Por lo que respecta a la clarificación del ámbito de aplicación de otras directivas, la Comisión, en el marco de la aplicación del Informe SUTHERLAND, ya ha iniciado diversos trabajos. La propuesta pendiente sobre material eléctrico en "atmósferas explosivas" permitirá reagrupar un solo texto las tres directivas e base vigentes y las nueve modificaciones.

La propuesta pendiente sobre los equipos de elevación y los ascensores reestructurará las dos directivas en vigor así como sus cuatro modificaciones. Además, la Comisión presentará dos nuevas propuestas basadas en "el principio

del nuevo enfoque", una relativa a los equipos de presión que deroga la legislación vigente y otra sobre la meteorología que sustituye a las directivas de base y a las modificaciones actuales.

Además, en el ámbito de la legislación sobre los vehículos de motor, formada por 110 medidas distintas y sobre los tractores agrícolas, compuesta por 38 directivas, -legislación basada en el enfoque tradicional- la Comisión tiene la intención de realizar gradualmente una revisión a medida que se vayan introduciendo modificaciones en las directivas del Consejo o de la Comisión.

## 2. Cualificaciones profesionales

De acuerdo con las conclusiones del Consejo de Estrasburgo: "La Comisión volverá a examinar las directivas -relativamente antiguas- que tratan de ciertas profesiones reglamentadas con objeto de simplificar su funcionamiento y reforzar el reconocimiento mutuo".

Las primeras directivas basadas en el reconocimiento de certificados de experiencia funcionan relativamente bien. Por el contrario, una serie de directivas relativamente antiguas (médicos, farmacéuticos, matronas, veterinarios, dentistas, enfermeros) que proceden de una armonización de los sectores de formación en vez del reconocimiento mutuo presentan dificultades de funcionamiento, y deberían revisarse y simplificarse, empezando por las formas de funcionamiento de sus distintos comités.

Respecto al reforzamiento del reconocimiento recíproco, debería resultar de una integración de las directivas de reconocimiento de los certificados de experiencia profesional en la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de las formaciones profesionales que completa a la Directiva 89/48/CEE, tras su entrada en vigor, que se producirá el 18 de junio de 1994.

## 3. Medio ambiente

Según las conclusiones del Consejo de Edimburgo: "En el sector del medio ambiente, especialmente en los sectores del aire y del agua, la Comisión tiene el propósito de simplificar, consolidar y actualizar los textos actuales en función de la evolución de los conocimientos y de los avances técnicos".

### a) Agua

El sector de la protección de las aguas está compuesto por un conjunto de directivas del Consejo adoptadas en su mayoría a finales de los años 70, de las que pocas han sufrido modificaciones desde entonces:

- Directiva sobre la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable completada con una directiva sobre los métodos de medición y una decisión por la que se establece un intercambio de información sobre la calidad de las aguas dulces superficiales.
- Directiva sobre la calidad de las aguas de baño.
- Directiva sobre la calidad de las aguas dulces que deben protegerse o mejorarse para ser aptas para la vida de peces, y directiva relativa a la calidad de las aguas conquinícolas.
- Directivas relativas a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.
- Directiva sobre la protección de las aguas subterráneas.
- Directiva sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

La Comisión tiene la intención de realizar a partir de 1993, como está previsto en su programa legislativo, una revisión de esta normativa para hacerla más simple y más coherente con las normas de base relativas tanto a la calidad del agua como de las aguas residuales, actualizadas según los progresos científicos y técnicos y la experiencia adquirida.

En aplicación del principio de subsidiariedad, la Comisión volverá a centrar la normativa sobre el respecto de los parámetros esenciales para la calidad y la salubridad de las aguas, dejando a los Estados miembros la posibilidad de añadir parámetros suplementarios de importancia secundaria. De este modo, en el futuro la protección de las aguas se basará esencialmente en las siguientes disposiciones y directivas marco sobre la calidad del agua:

- Una directiva sobre la calidad del agua potable que cubrirá todo el agua de uso doméstico y utilizada en el sector alimentario que pueda afectar a la salubridad de los productos alimenticios finales, mediante el establecimiento de parámetros generales cuyos valores técnicos se fijarán, en algunos casos, a escala comunitaria mediante un procedimiento simplificado, y para otros, a escala nacional; uno de los problemas más delicados que habrá que resolver será el del contenido en plaguicidas; con el tiempo esta directiva sustituirá a la actual directiva sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano y eventualmente, a una parte de la directiva sobre la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en la medida en que la futura directiva sobre la calidad ecológica de las aguas de superficie no afecte a determinados elementos específicos.

- Una directiva sobre la calidad ecológica de las aguas de superficie que defina los objetivos globales que las autoridades nacionales y regionales deberán concretar. Si se adopta este enfoque global, las directivas sobre la calidad de las aguas piscícolas y conquinícolas así como la directiva relativa a la calidad que se exige para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable podrán derogarse.
- Una directiva sobre la calidad de las aguas de baño cuyos parámetros deberán simplificarse y adaptarse a los conocimientos científicos, y que podrán revisarse en el futuro con arreglo a criterios comunitarios y a las circunstancias locales, mediante un procedimiento más flexible que una decisión del Consejo basada en la unanimidad.
- Una directiva sobre la gestión de las aguas dulces y la protección de las aguas subterráneas, que sustituirá a la actual directiva sobre la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas. Esta directiva definirá los principios que regirán la protección cualitativa y cuantitativa de las aguas subterráneas, integrándola en una política general de gestión de las aguas dulces.

Estas directivas marco sustituirán a los actuales textos sobre la calidad del agua. Por otra parte, este marco se verá completado con las directivas relativas al control de la contaminación en la fuente:

- La directiva relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, que establece las obligaciones sobre recogida, tratamiento y evacuación de las aguas residuales urbanas y de determinados sectores industriales.
- La directiva relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrícolas.

Ambas directivas, adoptadas recientemente, tienen en cuenta el principio de subsidiariedad, limitándose a objetivos de resultado y dejando a los Estados miembros la definición de los medios.

Las directivas sobre el control de la eliminación de las sustancias peligrosas establecen el marco general y las disposiciones específicas de la aplicación de las normas sobre residuos y calidad de determinadas fuentes industriales.

La nueva propuesta de directiva para la prevención y la reducción integrada de la contaminación de origen industrial va dirigida a completar estas directivas, imponiendo a los Estados miembros la adaptación de las normas comunitarias mínimas sobre residuos a las mejores técnicas disponibles. Esta adaptación será, en aplicación del principio de subsidiariedad, responsabilidad de las

autoridades nacionales competentes, y tratará sobre los sectores industriales cuyos residuos son sustancias que figuran en las listas I y II de la directiva marco de 1976.

La coherencia de este conjunto de disposiciones podrá mejorarse posteriormente mediante la elaboración de un auténtico "código de las aguas de la Comunidad".

b) Aire:

El sector del aire, a diferencia del sector del agua, es objeto de una reglamentación sectorial del Consejo. Por lo que se refiere a la calidad del aire, en la actualidad únicamente cinco elementos contaminantes están cubiertos por directivas específicas e independientes.

Las normas comunitarias sobre la calidad del aire carecen de una definición de los objetivos y los criterios armonizados de control.

No obstante, en lo que respecta a las emisiones, hay algunos textos muy importantes (por ejemplo, los gases de escape de coches y camiones, las grandes instalaciones de combustión, o las especificaciones de los combustibles y carburantes), pero actualmente tienen el inconveniente de no contribuir directamente al respeto de los objetivos de la calidad del aire.

La Comisión se propone llegar a un acuerdo sobre dichas definiciones antes de iniciar la revisión de la legislación existente.

Previamente a cualquier simplificación y racionalización de los textos, que aún no abarcan de forma global el problema de la contaminación del aire, hay que lograr poner en común los procedimientos de evaluación y vigilancia de la calidad de aire.

El trabajo realizado para la simplificación de las directivas sobre el agua y el aire es un buen ejemplo de lo que puede hacerse para racionalizar y simplificar la legislación comunitaria sin modificar el nivel de las normas existentes.

La Comisión es consciente de la importancia de estas normas en materia de medio ambiente. La aplicación del principio de subsidiariedad no debe conducir a un rebajamiento de dichas normas. El enfoque adoptado para los sectores del aire y del agua confirma el respeto a estos principios, dentro de una mayor simplicidad.

4. Reconocimiento a los Estados miembros de determinadas posibilidades de efectuar transacciones con los particulares

Según las conclusiones del Consejo de Edimburgo, en lo que respecta a la revisión de cuentas, "la Comisión pretende que las autoridades nacionales asuman una mayor responsabilidad en la aplicación de la legislación comunitaria, reconociéndoles, en determinadas condiciones, la posibilidad de realizar transacciones con los particulares".

Se trata de un ámbito muy delicado. Si, por un lado, en aras de la protección de los intereses financieros de la Comunidad hay que estimular a los Estados miembros a detectar los fraudes y obtener pagos rápidos, por otro lado, la posibilidad de transacción, que puede acelerar la recuperación de pagos indebidos, deberá utilizarse con precaución y para las cantidades de una cierta importancia, con la autorización previa de la Comisión responsable de la buena ejecución del presupuesto.

La Comisión continua con sus reflexiones a este respecto.

5. Protección de los animales:

Según las conclusiones del Consejo de Edimburgo: "En el sector de la protección de los animales y en las explotaciones, la adhesión de todos los Estados miembros y de la Comunidad al Convenio Europeo para la protección de los animales en las explotaciones hace innecesario mantener las directivas del Consejo por las que se establecen, a instancias del Parlamento, normas muy estrictas para la protección de los cerdos, terneros y gallinas ponedoras. Sin embargo, no por ello es menos necesaria una legislación comunitaria en la que se establezcan disposiciones mínimas de protección de los animales, con objeto de asegurar condiciones equitativas de competencia y de garantizar la libertad de circulación".

La Comisión presentó al Consejo y al Parlamento una comunicación específica a este respecto. Se trata de un ámbito en que la aplicación del principio de subsidiariedad choca con el interés del Parlamento y de diversos Estados miembros, bajo la presión de la opinión pública, de conservar una legislación de base muy concreta que garantice la rapidez y la eficacia de las medidas de aplicación.

La protección a los animales en las explotaciones, en el transporte y en la matanza es objeto de numerosos actos comunitarios desde hace casi veinte años. Paralelamente, se han celebrado convenios internacionales, de los que la Comunidad forma o podría formar parte, sobre estas materias, en el marco del Consejo de Europa. Ello ha dado lugar a repeticiones e incoherencias en algunos apartados.

La Comisión ha examinado en profundidad este sector con el fin de lograr que si bien la Comunidad forma parte de los convenios del Consejo de Europa en cuestión, su aplicación uniforme en la Comunidad se vea garantizada por su incorporación a actos comunitarios que incluyan asimismo las recomendaciones adoptadas en aplicación de los convenios y que les otorguen una fuerza jurídica comparable a la de las disposiciones comunitarias.

De esta forma, la Comunidad se reservaría el poder añadir los complementos necesarios para garantizar la libre circulación de los productos y la igualdad de trato de los productores comunitarios, y también poder suprimir los aspectos a menudo inútilmente detallados de los textos internacionales, en el pleno respeto del principio de subsidiariedad.

## 6. Política social:

Según las conclusiones del Consejo de Edimburgo: "Por lo que se refiere a la política social, la Comisión considera que el conjunto de directivas basadas en el artículo 118A del Tratado es demasiado reciente para ser objeto de un nuevo examen; el objetivo prioritario sería, más bien, completarlas con la aplicación de todas las disposiciones de la Carta de los Derechos Sociales. Sería conveniente, sin embargo, simplificar y codificar, lo antes posible, los numerosos y antiguos reglamentos sobre libre circulación de trabajadores".

A este respecto, conviene señalar que la Comisión ha adoptado su Libro Verde sobre la Política Social Europea, cuyo objetivo es iniciar un amplio debate sobre las opciones futuras de la Unión en este ámbito. La fecha tope para el envío de participaciones es el 31 de marzo de 1994.

La Comisión ha iniciado los trabajos sobre la libre circulación de los trabajadores, y ha inscrito en su programa legislativo para 1994 la codificación de los Reglamentos nº 1408/71 y 574/72 que coordinan las legislaciones nacionales relativas a la seguridad social.

## B. Otras posibilidades de simplificación de normativas:

La Comisión ha señalado diversos ámbitos donde podría realizarse una simplificación, sin que se pueda de momento realizar una auténtica refundición debido a las características técnicas de los textos y a las numerosas excepciones y regímenes especiales existentes.

### 1. Fiscalidad indirecta:

#### a) IVA:

La normativa del Consejo en materia de IVA es compleja. La armonización de las legislaciones nacionales relativas a la base del IVA, muy técnica por la propia naturaleza de dichas disposiciones, contiene numerosas excepciones. En efecto, la armonización de los tipos realizada el 1 de enero de 1993 ha contribuido a simplificar el sistema europeo del IVA. Este sistema, llamado transitorio, suprime los controles fiscales en las fronteras. Conserva el sistema de imposición por el estado de consumo, a la espera del sistema definitivo, más simple, de imposición en el país de origen.

En estas condiciones, la Comisión no ve la utilidad de realizar una revisión general de las normas actuales, con las que los agentes ya han empezado a familiarizarse. No obstante, se están elaborando simplificaciones puntuales. Con la perspectiva de la entrada en vigor del régimen definitivo, la Comisión propondrá en 1995 una refundición de la normativa sobre IVA, que conllevará la progresiva supresión de las excepciones y regímenes particulares.

b) Impuestos especiales:

Por lo que respecta a los impuestos especiales, la normativa comunitaria es también muy compleja tanto en cuanto a la estructura (base) o los derechos (tipos), pero a diferencia de la normativa sobre el IVA, se establece un régimen definitivo en el sentido de que no hay un régimen transitorio, pues el principio fundamental es el de imposición en el país de consumo.

La normativa sobre los impuestos especiales, es en su conjunto más reciente que la del IVA, y convendría esperar a ver los resultados de un primer período de dos o tres años antes de iniciar su simplificación. En estas condiciones, la Comisión estima que antes de 1995 no podrá contemplarse una simplificación de las directivas vigentes.

2. Derecho de sociedades:

Se trata de un ámbito ya cubierto por la normativa comunitaria (unas diez directivas: capital mínimo, cuentas anuales, fusiones, etc.), pero que se caracteriza también por las importantes lagunas que posee, ya que varias propuestas, y en especial las relativas al lugar de los asalariados en la estructura de las empresas siguen siendo objeto de discusiones en el Consejo. Estas propuestas aplican a menudo el principio de subsidiariedad dejando a los Estados un abanico de opciones e incluso ofreciendo un único instrumento facultativo como por ejemplo el estatuto de la sociedad de derecho europeo. Los textos, actualmente en vigor, son muy técnicos y contienen numerosas excepciones, por ejemplo respecto de las cuentas de las sociedades. Pero al estar a la espera de la finalización de los programas de armonización de las legislaciones, resulta prematuro iniciar un trabajo de refundición o incluso una simple codificación.

No obstante, la Comisión lleva varios años proponiendo una simplificación de la normativa en favor de las PYME, que parece por ahora el medio más adecuado para aplicar el principio de subsidiariedad, al menos bajo la perspectiva de la proporcionalidad, en el sector del derecho de sociedades.

3. Organización común de mercados agrícolas:

La normativa sobre la organización común de mercados agrícolas no se presta fácilmente a la aplicación del principio de subsidiariedad en la medida en que el establecimiento de una organización común para un producto determinado ya no permite a los Estados miembros legislar en el ámbito cubierto por la normativa comunitaria. Además, por razones de igualdad entre los productores y de seguridad jurídica, resulta necesario elaborar textos muy concretos, a menudo a petición de los Estados miembros. La Comisión ya ha iniciado un importante esfuerzo de codificación, inscrito en su programa legislativo para 1993, que alcanza a una decena de organizaciones comunes de mercados. En la actualidad, y con la reforma de la PAC, no es posible realizar una refundición de las organizaciones comunes de mercado. El esfuerzo de la Comisión respecto a la

subsidiariedad se traduce en las nuevas propuestas sobre esta reforma, respecto de la posibilidad de dejar a los Estados miembros la definición de las modalidades de aplicación en cuanto a las características nacionales o regionales.

Sin embargo, en lo que respecta a la lucha contra el fraude, la Comisión ha iniciado un trabajo de simplificación de la normativa con el fin de garantizar una mejor comprensión y aplicación de la legislación por parte de los Estados miembros y los beneficiarios.

Esta necesidad fue reafirmada por el Consejo, cuando se adoptó la reforma de la política agrícola común. La Comisión confió a un grupo de expertos la tarea de examinar de forma específica, a la luz del principio de subsidiariedad, los siguientes aspectos:

- la dificultad de la aplicación, la gestión y el control de la normativa debido a la complejidad de los textos
- la posible inadecuación de la normativa a la realidad económica comercial o técnica.

Los trabajos actualmente en curso tratan prioritariamente de los sectores de la carne de bovino y ovino y la normativa veterinaria.

#### 4. Política de transportes

Si bien la Comisión ha lanzado recientemente varias iniciativas importantes en materia de transportes (Libro blanco y seguridad marítima), la actividad legislativa de la Comunidad en este sector ha cobrado una gran importancia a partir de 1985, por lo que no es fácil realizar una revisión amplia.

No obstante, resulta necesario simplificar determinadas normativas antiguas, y en especial las relativas a los pesos y dimensiones de los vehículos de carretera y sobre el control técnico una vez se adopten los dos últimos textos (control de los frenos y limitadores de velocidad).

#### 5. Política común de la pesca

Al igual que la legislación agrícola, la legislación de la pesca cubre un ámbito de competencia exclusiva, donde la aplicación del principio de subsidiariedad se ve limitado por las necesidades de la igualdad de trato de los operadores y de la seguridad jurídica.

No obstante, se está preparando un importante trabajo de simplificación y descentralización de la política común. Este proceso se inició en diciembre de 1992 con la adopción del nuevo reglamento de base, en el que se consagran los tres principios de libertad, subsidiariedad y globalidad. Libertad en el sentido de que una vez se alcance el equilibrio entre esfuerzo y recursos en la flota comunitaria, el marco reglamentario que rige la política común deberá permitir una mayor expresión de las normas del mercado, gracias a la

disminución de las obligaciones reglamentarias. En efecto, los Estados miembros podrán elegir los criterios para el reparto de los recursos pesqueros que se les han asignado, así como las modalidades de uso. Subsidiariedad, en el respeto de dichas obligaciones, en el sentido de un reparto adecuado de responsabilidades entre la Comunidad, los Estados miembros, las regiones y los profesionales, donde cada uno disponga del margen de maniobra necesario y suficiente para la elección de los medios y su aplicación. En este contexto, hay que señalar que el nuevo régimen comunitario de licencias de pesca establece que compete a los Estados miembros la creación, la expedición y la gestión de las licencias de los barcos que ostenten su pabellón. Globalidad, en el sentido de que la política común cubre el conjunto del sector halioalimentario, y el reconocimiento de esta interconexión puede originar importantes economías sinérgicas. A este respecto, hay que señalar que el nuevo régimen comunitario de control de las actividades pesqueras establece que, con el fin de garantizar el respeto de la normativa de dicho sector, las disposiciones relativas al control técnico se aplicarán en lo sucesivo no únicamente a las medidas de conservación y administración de los recursos, sino también a las medidas estructurales y a las relativas a la organización común de mercado de los productos pesqueros.

Más concretamente, algunos capítulos enteros de la política común (las intervenciones estructurales) están siendo objeto de una refundición con arreglo a los principios anteriormente mencionados, mientras que otros han sido objeto, o lo serán próximamente, de una codificación que haga las normas más accesibles a los operadores (los contratos y las medidas técnicas, respectivamente). Por lo que se refiere a los recursos externos, ya ha aparecido la segunda generación de acuerdos de pesca con países terceros (por ejemplo, el acuerdo con Argentina), reduciendo el grado de intervención por parte de la Comunidad y aumentando proporcionalmente el compromiso de los armadores comunitarios.

#### 6. Protección de los consumidores:

El Derecho comunitario del consumo en materia de indicación de los precios de los productos alimentarios y no alimentarios, se basa en tres directivas:

- La Directiva 79/581 de 19 de enero de 1979, modificada por la Directiva 88/315 de 7 de junio de 1988, que establece la obligación de indicar los precios de los productos alimentarios (precio de venta y precio por unidad de medida). Existen unas excepciones a este principio general en cuanto a los productos preembalados según las gamas preestablecidas, y asimismo los Estados miembros también podrán establecer excepciones para los pequeños minoristas.
- La Directiva 88/314 de 7 de junio de 1988, relativa a la indicación de precios de los productos no alimenticios, cuyo principio es la obligación de establecer un precio por unidad de medida; no obstante, los Estados miembros podrán determinar, para determinadas categorías de productos, la indicación del precio de venta por unidad.

Los textos adoptados por el Consejo, que difieren considerablemente de las propuestas presentadas por la Comisión, presentan ciertas dificultades que pueden resumirse de la manera siguientes:

- Las disposiciones previstas son extremadamente detalladas y de muy compleja aplicación.
- La industria y la distribución, especialmente en el sector alimentario, tienen graves dificultades para aplicar las disposiciones.
- Varios Estados miembros han señalado a la Comisión su deseo de que se revisen dichas disposiciones antes del fin del período transitorio (junio de 1995).
- Las disposiciones en cuestión conducen en la práctica a la promoción de las gamas normalizadas, lo que no deja de plantear otros problemas.

El Consejo "consumidores", en la sesión de 2 de marzo de 1993, adoptó una resolución sobre las futuras medidas en materia de etiquetado de los productos en interés de los consumidores, invitando a la Comisión a adoptar un determinado número de medidas destinadas a garantizar un buen etiquetado informativo. Ya se ha creado un grupo de trabajo con los representantes de los proveedores y de los consumidores. A este respecto, la Comisión propondrá en 1994 una revisión de los tres textos anteriormente mencionados, que tendrá por objetivo su simplificación, previa concertación con los Estados miembros y los operadores económicos afectados.

### III. Normativas que van a derogarse

Esta lista es ejemplificativa y deriva fundamentalmente de las consideraciones anteriores. En ella figuran las principales normativas que se derogarán, y no figuran aún las derogaciones totales o parciales resultantes de la simplificación de determinadas legislaciones.

#### A. A consecuencia de una refundición:

##### - Aduanas:

Además de la derogación de más de 100 directivas refundidas en el Reglamento del Consejo de 11 de octubre de 1992, el Reglamento de la Comisión por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Código de aduanas supondrá la derogación de 77 reglamentos y directivas.

##### - Derecho de residencia:

Podrían derogarse unas diez directivas del Consejo y el artículo 10 del Reglamento 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad.

- Productos farmacéuticos:

Una refundición permitiría derogar unas veinte directivas del Consejo y de la Comisión.

- Agricultura:

La refundición de las normas sobre los mecanismos de intercambio daría lugar a la derogación de una serie de reglamentos del Consejo y de la Comisión.

- Artículos alimentarios:

Se estudiará la posibilidad de una refundición de la legislación comunitaria tras la adopción de una directiva marco que establecerá los objetivos generales y de directivas específicas tendentes a racionalizar las diversas disposiciones particulares sobre aditivos, etiquetado, etc., lo que supondrá la derogación de una serie de directivas.

B. A consecuencia de la simplificación resultante de la introducción del nuevo enfoque:

- Directivas verticales relativas a los chocolates, mermeladas, extractos de café y de achicoria, leches en conserva, zumos de fruta y miel:

Se está estudiando su simplificación con el fin de evitar incoherencias y solapamientos con la legislación horizontal existente y limitar su alcance a las exigencias esenciales.

- Material eléctrico, equipos de levantamiento y ascensores, aparatos de presión y metrología:

La aplicación del nuevo enfoque a estos sectores permitirá derogar unas 50 directivas técnicas detalladas antiguas, acudiendo a las directivas que establecen los requisitos esenciales de seguridad y remitiéndose a la normalización europea para todos los detalles técnicos.

C. A consecuencia de la ampliación del reconocimiento recíproco:

- calificaciones profesionales:

Derogación de las directivas de reconocimiento de la experiencia profesional tras la entrada en vigor de la Directiva 92/51/CEE de 18 de junio de 1992.

D. A consecuencia de la adaptación a los nuevos conocimientos científicos:

- medio ambiente:

Podrían derogarse cuatro o cinco directivas en el ámbito de las aguas.

**E. A consecuencia de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia:**

**- Libertad de establecimiento:**

A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el efecto directo de los artículos 52 y 59 del Tratado, se derogarán las disposiciones relativas a la supresión de las restricciones. En algunos casos, ello permitirá la derogación de las directivas de establecimiento y libertad de prestación de servicios. Se sustituirán diversas disposiciones sobre la prueba de honradez y capacidad financiera por una única cláusula estándar, y determinado número de definiciones contenidas en directivas que actualmente han quedado obsoletas, se recogerán en las directivas que contengan las disposiciones anteriormente mencionadas.



NOTA SOBRE EL DOCUMENTO FRANCO-BRITÁNICO DE JUNIO DE 1993

El documento franco-británico abarca tanto legislación existente como propuestas de textos comunitarios. En cambio, el informe de la Comisión al Consejo Europeo, al que figura adjunta esta nota, únicamente trata de la adaptación de la legislación existente al principio de subsidiariedad. No obstante, la Comisión tiene la intención de pronunciarse sobre todos los casos enunciados en la lista franco-británica.

A. Legislación existente:

1. Textos que tiene intención de revisar la Comisión:

Un cierto número de sugerencias franco-británicas coincide en que es necesario revisar varios textos. Se trata de "familias" de textos citados en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo:

- artículos alimentarios (7, 8, 9)(1): resulta necesario simplificar determinadas directivas específicas sustituyéndolas por directivas de base con normas generales sobre etiquetado, aditivos, etc.
- profesiones reglamentadas (10): la Comisión tiene la intención de simplificar una serie de directivas sectoriales relativamente antiguas.
- directivas sobre el agua potable y las aguas de baño (11, 12): la Comisión tiene la intención de derogar estos textos e integrarlos en los textos marco que dejan más margen de maniobra para la definición por parte de los Estados miembros de determinados parámetros.
- calidad de las aguas para los mariscos y los peces de agua dulce (5, 6): deberán tenerse en cuenta en los textos marco a los que se ha aludido en el punto anterior.

2. Textos que la Comisión pretende revisar asimismo:

Se trata de textos antiguos que no se adaptan correctamente a las circunstancias actuales:

---

(1) Las cifras remiten a la nomenclatura de la lista franco-británica.

- notificación de los proyectos de inversiones de interés comunitario en los sectores del petróleo, el gas natural y la electricidad (1): texto que ha quedado obsoleto debido a la evolución del mercado, y que deberá simplificarse.
- derechos adquiridos (3): texto que se modificará tras consultar con los Estados miembros acerca de su funcionamiento.

3. Textos existentes cuya revisión no resulta oportuna:

- reservas mínimas en las centrales térmicas (2): este texto sigue resultando necesario para la evaluación de las necesidades estratégicas.
- comercialización de semillas vegetales (4): este texto forma parte de un conjunto más amplio, difícil de modificar aisladamente.
- calidad del aire (13): estos textos no deberán revisarse hasta que no se adopten procedimientos de evaluación y de control comunes.

B. Propuestas:

1. Textos que ya figuran en la lista de Edimburgo y que ya han sido modificados o retirados:

- Myriam - red europea de centros de información agraria (14): retirado.
- responsabilidad del prestatario de servicios (15): probable retirada y sustitución por una recomendación, y posiblemente por textos puntuales.
- impuestos sobre las transacciones de títulos (19): retirada.
- impuestos sobre las concentraciones de capitales (20): retirada.

2. Propuestas cuya retirada no es oportuna:

- sistema comunitario de "monitoring" y de control de las normas de pesca (18): texto ya adoptado por el Consejo.
- fiscalidad directa de las empresas (21, 22): estas propuestas tienen como fin acabar con las dobles imposiciones transfronterizas.
- animales en los zoológicos (16): la retirada y sustitución por una recomendación se volverá a considerar ulteriormente tras una nueva consulta con el PE.
- participación de la Comunidad en la Comisión ballenera internacional (17): A pesar de que la prohibición de la caza y comercialización de la ballena resulta de otros acuerdos internacionales y textos comunitarios (Convenio de Washington - especies en vías de desaparición), su retirada no parece oportuna, pues constituiría una mala señal política.

C. Proyectos aún no adoptados por la Comisión:

La Comisión considera que, al tratarse de simples proyectos o estudios, la cuestión de la subsidiariedad se plantea de forma diferente.

Los casos mencionados en la lista franco-británica abarcan los siguientes ámbitos:

- máquinas usadas (23): la Comisión ha indicado ya que no tiene la intención de tomar iniciativa alguna al respecto.
- transparencia de los precios farmacéuticos (24): la Comisión ya no tiene la intención de realizar una propuesta de la forma prevista inicialmente.

Conclusión:

La Comisión estima que conviene efectivamente retirar o modificar los textos o propuestas en 16 de los 22 casos establecidos en la lista franco-británica.

ISSN 0257-9545

COM(93) 545 final

# DOCUMENTOS

**ES**

**06**

---

N° de catálogo : CB-CO-93-589-ES-C

ISBN 92-77-60734-3

---

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas  
L-2985 Luxemburgo