



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.12.2002  
COM(2002) 715 final

**INFORME DE LA COMISIÓN**

**“LEGISLAR MEJOR 2002”**

**de acuerdo con el artículo 9 del Protocolo sobre  
la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**

**(DÉCIMO INFORME)**

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.....	4
2.1.	Marco jurídico e institucional .....	4
2.2.	Aplicación de los principios por parte de la Comisión en 2002 .....	6
2.3.	Aplicación de los principios en el proceso comunitario en 2002 .....	11
2.4.	Conclusiones .....	15
3.	Una legislación de mejor calidad y más sencilla .....	15
3.1.	Actividad legislativa en 2002 .....	16
3.2.	Mejor preparación de las propuestas legislativas.....	16
3.3.	Mejorar la calidad de la legislación adoptada.....	20
3.4.	Accesibilidad.....	21
3.5.	Calidad de la redacción .....	22
4.	Conclusiones .....	23

## 1. INTRODUCCIÓN

Por décimo año consecutivo, la Comisión presenta al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo el informe sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal y como se definen en **el artículo 5 del Tratado CE**.

Este informe surge de una petición del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992<sup>1</sup>. Posteriormente, la petición se incluyó en el Acuerdo interinstitucional sobre los procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad de 1993<sup>2</sup> y, por último, en el **Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo al Tratado de Amsterdam en 1997**.

Desde el primer informe, en 1993, la Comisión ha informado anualmente al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>3</sup>. Durante este periodo, el respeto de estos principios ha caracterizado el ejercicio del derecho de iniciativa de la Comisión.

En estos diez años, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad han ocupado también un lugar central en el debate institucional, tanto a nivel comunitario como de los Estados miembros. Estos principios son todavía hoy objeto de importantes trabajos en el seno de la **Convención sobre el futuro de la Unión**.

El propio informe «Legislar mejor» ha evolucionado en este periodo, al integrar, a partir de 1995, una presentación de los trabajos realizados en materia de calidad legislativa. En efecto, las instituciones se han percatado de que la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad está estrechamente relacionada con la calidad de la propia legislación. Desde entonces, la Comisión ha presentado regularmente propuestas en este ámbito, como lo demuestran el Libro Blanco sobre la gobernanza europea y el Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», adoptados respectivamente en julio de 2001 y junio de 2002<sup>4</sup>.

Siguiendo la línea de los informes anteriores, **el informe «Legislar mejor 2002» da cuenta de la aplicación por parte de la Comisión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el transcurso de este año, así como de las acciones que ésta ha llevado a cabo para mejorar la calidad y accesibilidad de la legislación** (consultas, codificaciones, refundiciones, consolidaciones, simplificaciones y calidad de la redacción).

---

<sup>1</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992, páginas 3 y 4.

<sup>2</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 29 de octubre de 1993; Bol. CE 10-1993, p. 129.

<sup>3</sup> COM(1993) 545 final, de 24 de noviembre de 1993; COM(1994) 533 final, de 25 de noviembre de 1994; COM(1995) 580 final, de 20 de noviembre de 1995; CES(1996) 7 final, de 27 de noviembre de 1996; COM(1997) 626 final, de 26 de noviembre de 1997; COM(1998) 715 final, de 1 de diciembre de 1998; COM(1999) 562 final, de 3 de noviembre de 1999; COM(2000) 772 final, de 30 de noviembre de 2000; COM(2001) 728 final, de 7 de diciembre de 2001.

<sup>4</sup> COM(2001) 428 final, de 25 de julio de 2001; COM(2002) 278 final, de 5 de junio de 2002.

En este décimo informe se esboza un balance de este periodo y se destacan dos elementos nuevos, de naturaleza más política:

- En primer lugar, de acuerdo con el compromiso asumido en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión ha centrado el informe en «los principales objetivos políticos de la Unión»<sup>5</sup>, y no en algunos sectores de actividad elegidos de forma aleatoria.
- Por otra parte, la Comisión desea volver a situar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en su perspectiva interinstitucional original<sup>6</sup>. Con esta presentación más acorde al espíritu del Tratado y del Protocolo, la Comisión quiere subrayar que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad siguen siendo conceptos dinámicos cuya correcta aplicación depende a la vez de la responsabilidad del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, así como del buen funcionamiento y del diálogo dentro del triángulo institucional.

## **2. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

### **2.1. Marco jurídico e institucional**

#### **a) Artículo 5 del Tratado CE y Protocolo del Tratado de Amsterdam**

El artículo 5 del Tratado CE, introducido por el Tratado de Maastricht, define tres condiciones para **la aplicación del principio de subsidiariedad**. Este principio se aplica:

- en el marco de las competencias y objetivos que el Tratado confiere a la Comunidad, pero no se aplica a las competencias exclusivas de la Comunidad;
- en la medida en que los Estados miembros no puedan alcanzar de manera satisfactoria los objetivos de la acción prevista. En consecuencia, debe demostrarse la supuesta insuficiencia de la acción de los Estados;
- si es preferible la actuación a nivel comunitario, por la dimensión o los efectos de la acción prevista. La actuación a nivel comunitario debe aportar, por lo tanto, un valor añadido en términos de eficacia.

---

<sup>5</sup> El informe anual sobre la aplicación del Protocolo de Amsterdam sobre la Subsidiariedad y la Proporcionalidad se orientará hacia los principales objetivos de las políticas de la Unión Europea. Examinará en concreto si la Unión ha aplicado los principios de proporcionalidad y subsidiariedad en la consecución de sus principales objetivos», Libro Blanco sobre la gobernanza europea, adoptado el 25 de julio de 2001.

<sup>6</sup> En los informes anteriores, la Comisión se centró esencialmente en el análisis de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de la propia institución, exceptuando el informe «Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse», en el que se destacaba la responsabilidad del Parlamento, del Consejo y de los Estados miembros (COM(1998) 715).

Para orientar a las instituciones en el examen de las dos últimas condiciones, en el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam se definen las líneas **directrices**<sup>7</sup> siguientes: se justifica una acción de la Comunidad cuando presenta aspectos transnacionales, cuando la actuación exclusivamente a nivel nacional o la ausencia de actuación comunitaria resulte contraria a las exigencias del Tratado, o incluso, cuando la acción comunitaria proporcione claros beneficios debido a su escala o a sus efectos.

El Protocolo, lejos de establecer criterios rígidos, destaca también que «*el principio de subsidiariedad ofrece una orientación acerca de cómo deben ejercerse esas competencias a nivel comunitario. La subsidiariedad es un concepto dinámico y debe aplicarse a tenor de los objetivos que señala el Tratado*»<sup>8</sup>.

El Tratado y el Protocolo ofrecen una definición común del **principio de proporcionalidad**: «*ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado*» y «*la Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario*»<sup>9</sup>. El Protocolo ofrece también algunas líneas directrices acerca de la elección del instrumento legislativo así como de la intensidad de su contenido: la forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida; «*En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas*»<sup>10</sup>; deberá tenerse en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos «*deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcional al objetivo que se desee alcanzar*»<sup>11</sup>.

## b) Obligaciones de las instituciones

Al haber sido definidos a efectos de la actuación de la Comunidad, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad constituyen una obligación jurídica y política para el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión: «*Al ejercer las competencias que le han sido conferidas, cada institución deberá garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. También garantizará el respeto del principio de proporcionalidad (...)*»<sup>12</sup>.

Por otra parte, cada una de las instituciones debe garantizar el cumplimiento y el control de estos principios «*en el marco del proceso comunitario normal, de acuerdo con las disposiciones del Tratado*»<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>8</sup> Artículo 3 del Protocolo.

<sup>9</sup> Artículo 6 del Protocolo.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Artículo 9 del Protocolo.

<sup>12</sup> Artículo 1 del Protocolo.

<sup>13</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 29 de octubre de 1993; BO CE 10-1993, p. 129.

Al margen de las **obligaciones comunes**, el Acuerdo interinstitucional sobre el principio de subsidiariedad y el Protocolo establecen también **obligaciones específicas** para cada institución (véanse los puntos 2.2 y 2.3).

Este conjunto de condiciones, líneas directrices y obligaciones forman un marco jurídico coherente que regula la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. No obstante, como se subraya en el Protocolo, la aplicación de estos principios por parte de las instituciones debe ser un concepto dinámico dentro de ese marco jurídico.

## **2.2. Aplicación de los principios por parte de la Comisión en 2002**

Además de la obligación de respetar las tres condiciones establecidas en el artículo 5 del TCE, al elaborar una propuesta de acto legislativo, la Comisión debe respetar las obligaciones específicas establecidas en el Protocolo. En este sentido, debe realizar amplias **consultas** antes de proponer los textos legislativos; **justificar en el memorándum explicativo** la pertinencia de sus propuestas en relación con el principio de subsidiariedad; explicar la financiación comunitaria de la acción; y procurar que la carga financiera para la Comunidad, los Estados miembros, las autoridades locales, los agentes económicos y los ciudadanos sea lo más leve posible<sup>14</sup>. La Comisión se asegurará también de que las razones para concluir que un objetivo comunitario puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad se justifiquen «*mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos*»<sup>15</sup>. Por último, debe presentar un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado CE al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, y remitirlo asimismo al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo<sup>16</sup>.

Cómo en el presente informe no es posible examinar todas las propuestas de la Comisión a la luz de estas condiciones y obligaciones, la Comisión, de acuerdo con el compromiso asumido en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, ha decidido articularlo en torno a «*los principales objetivos políticos de la Unión*». Con este planteamiento se pretende demostrar la pertinencia de las opciones elegidas y la calidad de las propuestas realizadas en estos ámbitos.

En el programa de trabajo de la Comisión para 2002<sup>17</sup> se hace hincapié en varias prioridades políticas, de las cuales sólo **la seguridad, el desarrollo sostenible y la cooperación al desarrollo** son pertinentes para un análisis de las iniciativas legislativas emprendidas en 2002 en relación con la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Artículo 9 del Protocolo.

<sup>15</sup> Artículo 4 del Protocolo.

<sup>16</sup> Artículo 9 del Protocolo.

<sup>17</sup> COM(2001) 620 final, de 5 de diciembre de 2001.

<sup>18</sup> Ello no se aplica a las demás prioridades relativas al Mediterráneo, la gobernanza europea, el euro y la ampliación.

## a) **Inmigración, criminalidad y seguridad de las fronteras exteriores**

El aumento de la inmigración ilegal, reflejada en particular en la actividad de pasadores pertenecientes a redes de trata de seres humanos, preocupa desde hace varios años a los Estados miembros y a los ciudadanos. Ante esta situación, la respuesta de los Estados miembros no parece adaptada ni suficiente, puesto que sólo algunos han adoptado medidas, que por otra parte son bastante desiguales.

En este sentido, la Comisión ha estudiado la conveniencia de elaborar una **propuesta de directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración**, en virtud del apartado 1 del artículo 63 del Tratado CE, con objeto de reforzar la lucha contra estos infractores y la protección de sus víctimas<sup>19</sup>.

Los resultados de un cuestionario enviado a los Estados miembros en 2000 y de una consulta realizada en el Foro europeo sobre la prevención del crimen organizado, el 30 de octubre de 2001, reforzaron el convencimiento de la Comisión sobre la necesidad de proponer medidas en este ámbito. En efecto, como se indica en la exposición de motivos de la propuesta final de la Comisión<sup>20</sup>, la insuficiencia de la acción de los Estados miembros para hacer frente a este problema de carácter ampliamente transnacional y la necesidad de adoptar normas comunes para evitar problemas de competencia en las fronteras, justifican la propuesta de la Comisión de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En la propuesta de directiva se propone, pues, la adopción de normas armonizadas sobre la expedición de un permiso de residencia a las víctimas de la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.

Esta propuesta es también conforme al principio de proporcionalidad. En efecto, establece definiciones comunes y se limita a determinar los criterios de expedición del permiso de residencia de corta duración, las condiciones de residencia del beneficiario y las hipótesis de retirada o no renovación del permiso, dejando a los Estados miembros la posibilidad de definir condiciones más favorables. En consecuencia, la directiva ha resultado ser el instrumento adecuado para regular estas medidas.

En una Unión que prepara su ampliación, el control de las fronteras exteriores es una acción complementaria y prioritaria. En este sentido, y dado que el acervo comunitario en materia de cruce de las fronteras exteriores carece aún de una verdadera coordinación operativa, la Comisión considera necesario que la Comunidad pueda proponer mecanismos de trabajo y de cooperación a nivel de la Unión Europea.

Antes de presentar una propuesta en este ámbito, y al tratarse de una competencia reciente, la Comisión consideró necesario realizar amplias consultas. Tal era el propósito de la **Comunicación «Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea»**<sup>21</sup>. Se trata de un documento de reflexión sobre la pertinencia de legislar a nivel comunitario. En efecto,

---

<sup>19</sup> La Comisión ha presentado otras propuestas en este ámbito en 2002: propuesta de directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o de voluntariado (COM(2002) 548 final, de 7 de octubre de 2002); propuesta de Directiva-marco del Consejo relativa a los ataques de los que son objeto los sistemas de información (COM(2002) 173 final, de 19 de abril de 2002).

<sup>20</sup> COM(2002) 71 final, de 11 de febrero de 2002.

<sup>21</sup> COM(2002) 233 final, de 7 de mayo de 2002.

para garantizar una gestión homogénea de las fronteras exteriores, que protegen el espacio comunitario, parece más indicada una acción de la Unión, puesto que los Estados miembros han suprimido los controles en las fronteras interiores. A la luz de los resultados de esta consulta, la Comisión estudiará la pertinencia de presentar una propuesta legislativa y, en su caso, en base a qué modalidades.

## b) Seguridad de los transportes

Tras los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, se consideró necesario reforzar aún más la seguridad de los ciudadanos, especialmente en los transportes aéreos. En este ámbito, la Comisión ha detectado un riesgo importante debido a la deficiente acción de los Estados miembros respecto a los transportistas de terceros países. En efecto, no todos los Estados miembros someten a estos transportistas a los mismos controles, lo cual supone un riesgo para la seguridad de los pasajeros y una distorsión de la competencia, puesto que dichos transportistas pueden decidir transitar por aeropuertos que apliquen normas menos estrictas. Tras el dictamen del *grupo de alto nivel de expertos en seguridad aérea*, la Comisión propuso una **directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad**<sup>22</sup>, en particular, para aplicar en todo el territorio comunitario las inspecciones en tierra que realizan algunos Estados miembros a las aeronaves no comunitarias.

Para cumplir de la mejor manera posible el objetivo de la propuesta, la Comisión ha tenido que elegir el instrumento legislativo adecuado teniendo en cuenta las recomendaciones del Protocolo<sup>23</sup>. La propuesta de la Comisión, a la vez que fija los objetivos generales y los procedimientos que garantizan la armonización, deja a los Estados miembros la responsabilidad de transponer los principios y las estructuras de control de acuerdo con normas comunes detalladas. En consecuencia, la Comisión ha descartado la elección de la directiva marco en favor de una directiva<sup>24</sup> justificando, en el memorándum explicativo, la imposibilidad de recurrir a dicha fórmula.

## c) Desarrollo sostenible y cooperación al desarrollo

El concepto de desarrollo sostenible se integra en varios ámbitos, especialmente en materia medioambiental. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 174 del Tratado CE, la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la **responsabilidad ambiental**<sup>25</sup> aplica el principio de quien contamina paga. Esta propuesta establece un marco para la prevención y la reparación de los daños medioambientales. Ante los problemas que plantean la contaminación de parajes y de las aguas, la destrucción de biodiversidad y la ausencia en algunos Estados miembros de un régimen de responsabilidad para paliar los daños medioambientales, se consideró necesario adoptar una acción a nivel de la Comunidad. Su objetivo es garantizar que, en el futuro, el que contamine realice las tareas de limpieza o asuma su coste, porque de no aplicarse el principio del que contamina paga correríamos el

---

<sup>22</sup> COM(2002) 8 final, de 14 de enero de 2002, página 4.

<sup>23</sup> Artículo 6 del Protocolo.

<sup>24</sup> COM(2002) 8 final, página 5.

<sup>25</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales; COM(2002) 17 final, de 23 de enero de 2002.



riesgo de que se perpetúen los comportamientos censurables que han causado la contaminación. Además, en ausencia de un marco legislativo común, los agentes económicos podrían aprovechar las diferencias entre los Estados miembros para eludir sus responsabilidades. La propuesta legislativa responde a estos requisitos y es proporcional a las necesidades, puesto que establece un marco de medidas orientadas a reparar daños graves que afecten a la biodiversidad, como fundamento común mínimo en el que puedan basarse los Estados miembros para aplicar eficazmente el régimen propuesto.

El concepto de desarrollo sostenible se integra también en las iniciativas legislativas de la Comisión en materia de transportes y energía, en particular, en el **paquete «reservas de gas y petróleo»<sup>26</sup>**, cuyo objetivo principal es garantizar el abastecimiento energético. Las propuestas legislativas de la Comisión en este ámbito obedecen a varias razones: la falta de armonización y coordinación de las legislaciones nacionales a nivel comunitario puede ocasionar distorsiones en el mercado interior de los productos petrolíferos; los avances del mercado interior de la energía deben ir acompañados de medidas que permitan garantizar la seguridad del abastecimiento; y, por último, la necesidad de definir un nuevo marco para los programas energéticos vinculados a una estrategia europea de desarrollo sostenible.

Como los problemas planteados tienen claros aspectos transnacionales y, a juzgar por la falta de coordinación actual, la acción de los Estados miembros no parece suficiente en este campo, se consideró necesaria la acción de la Comunidad. En el paquete «reservas de gas y petróleo», las dos propuestas de directiva en materia de seguridad de abastecimiento energético responden a esta necesidad y definen un nuevo marco comunitario. Se pretende, en particular, seguir la evolución de los mercados internacionales del gas y del petróleo, evaluar su impacto en la seguridad y la garantía de los aprovisionamientos y vigilar el nivel de las reservas de seguridad. No obstante, este marco normativo comunitario permite a los Estados miembros fijar algunas modalidades de aplicación. La elección de la directiva como instrumento legislativo, al fijar un mínimo de normas que deben aplicar los Estados miembros, combina, pues, flexibilidad y eficacia.

---

<sup>26</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Mercado interior de la energía: medidas coordinadas en materia de seguridad del abastecimiento energético; propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las medidas en materia de seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos; propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas medidas de protección de la seguridad de abastecimiento de gas natural; propuesta de directiva del Consejo por la que se derogan las Directivas 68/414/CEE y 98/93/CE del Consejo por las que se obliga a los Estados Miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos y la Directiva 73/238/CEE del Consejo relativa a las medidas destinadas a atenuar los efectos producidos por las dificultades de abastecimiento de petróleo crudo y productos petrolíferos; propuesta de decisión del Consejo por la que se derogan la Decisión 68/416/CEE del Consejo relativa a la celebración y ejecución de los acuerdos intergubernamentales especiales relativos a la obligación de los Estados miembros de mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos y la Decisión 77/706/CEE del Consejo por la que se establece un objetivo comunitario de reducción del consumo de energía primaria en caso de dificultades en el abastecimiento de petróleo crudo y productos petrolíferos. COM(2002) 488 final, de 11 de septiembre de 2002.

La Comisión se ha basado también en la prioridad política en materia de desarrollo sostenible para argumentar su propuesta de **revisión intermedia de la Política Agrícola Común**<sup>27</sup>. Es interesante destacar que, en esta política, la Comisión ha tomado en consideración aspectos innovadores, relacionados con competencias compartidas (principalmente sobre medio ambiente y desarrollo rural). Para algunos aspectos del texto, la Comisión, tal como lo exige el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam, se ha basado en elementos cuantitativos y análisis del impacto financiero y presupuestario de sus iniciativas y los ha añadido a su propuesta<sup>28</sup>.

En otro ejemplo, la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los **trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal**<sup>29</sup> tiene por objeto dar un marco a una forma de empleo que está en auge en la Unión y tiene aspectos transnacionales reales. Recurren a este tipo de trabajadores algunas empresas de trabajo temporal o empresas usuarias que operan en varios países. No sólo las legislaciones nacionales difieren de un país a otro, sino que además sólo nueve de ellos han adoptado disposiciones sobre esta cuestión. Ello puede penalizar a estos trabajadores y frenar el desarrollo de una práctica necesaria para el dinamismo de la economía europea.

La propuesta de directiva establece, pues, un marco común para mejorar la calidad de empleo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, en particular, en cuanto a la no discriminación entre estos trabajadores y los trabajadores comparables de las empresas usuarias. En la fase de elaboración de la legislación, la Comisión solicitó en primer lugar a los interlocutores sociales que negociaran un acuerdo (entre junio de 2000 y mayo de 2001), con arreglo a los artículos 138 y 139 del Tratado CE. Como esta negociación no prosperó, la Comisión presentó una propuesta de directiva en la que incluyó los elementos que habían sido objeto de acuerdo entre los interlocutores. La Comisión realizó también un detallado análisis cualitativo del impacto de la directiva en las empresas<sup>30</sup>, esto es, de sus consecuencias para el empleo, la inversión y la competitividad de las empresas, y lo añadió como anexo a su propuesta.

La propuesta respeta también el principio de proporcionalidad puesto que establece un marco legislativo flexible que permite a los Estados miembros aplicar excepciones al principio de no discriminación cuando los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal están sujetos a un contrato de duración determinada.

Por último, en materia de salud pública y de investigación en relación con el desarrollo sostenible y la cooperación al desarrollo, la Comisión aplicó por primera vez el artículo 169 del Tratado CE y aprobó una propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al apoyo de una **cooperación a largo plazo entre Europa y los países en desarrollo para luchar contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis**<sup>31</sup>. Esta iniciativa, original desde el punto de vista de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, está destinada a permitir que la Comunidad pueda

---

<sup>27</sup> COM(2002) 394 final, de 10 de julio de 2002.

<sup>28</sup> Las evaluaciones relacionadas con esta propuesta pueden consultarse en la dirección siguiente: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_es.htm)

<sup>29</sup> COM(2002) 149 final, adoptada el 20 de marzo de 2002, página 26.

<sup>30</sup> Artículo 9 del Protocolo.

<sup>31</sup> COM(2002) 474 final, adoptada el 28 de agosto de 2002.

actuar junto con los Estados miembros, complementando su actuación, en los programas de investigación que aplican algunos de ellos. Siguiendo esa línea, la Comisión consideró que no era necesario que la Comunidad llevara a cabo su propia acción, sustituyendo a los Estados miembros, sino que sería más eficaz y acorde con lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado CE, apoyar las acciones de los Estados miembros.

#### **d) Ámbitos que no forman parte de las prioridades políticas**

La Comisión aprobó una propuesta legislativa para garantizar las libertades fundamentales del mercado interior. Aunque las normas nacionales que determinan las cualificaciones profesionales son competencia de los Estados miembros (en virtud del apartado 2 del artículo 47 del Tratado CE, la Comunidad sólo tiene un papel de coordinación), la Comisión considera que deben armonizarse para que dejen de ser un obstáculo a la libre circulación de trabajadores, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios<sup>32</sup>. Por ello, la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al **reconocimiento de cualificaciones profesionales**<sup>33</sup> tiene por objeto completar y simplificar la legislación vigente que permite que las cualificaciones profesionales de un ciudadano de un Estado miembro sean reconocidas en los demás Estados miembros para que pueda ejercer una actividad regulada en su territorio. Se pretende, en particular, mejorar la gestión de las normas e incrementar la información al ciudadano, agrupando las legislaciones sectoriales ya adoptadas, y lograr una aplicación más fiable y flexible de los principios de reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

En otro ejemplo, para elaborar la propuesta de recomendación del Consejo sobre **la salud y seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos**<sup>34</sup>, la Comisión recurrió al artículo 308 del Tratado CE, puesto que el artículo 137 sólo se aplica a los trabajadores por cuenta ajena. La elección de este fundamento jurídico implica que debe argumentarse aún más la necesidad de la acción a nivel comunitario en un ámbito que no cubre específicamente el Tratado. Esta disposición particular hizo que los servicios de la Comisión dedicarán una atención especial a la exposición de motivos en todo el proceso de preparación de la iniciativa (véase también el debate en el Consejo – punto 2.3).

### **2.3. Aplicación de los principios en el proceso comunitario en 2002**

**La obligación de respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se aplica también, con la misma fuerza, al Consejo y al Parlamento Europeo**, en su papel de colegisladores. Teniendo en cuenta los plazos inherentes al proceso legislativo comunitario, y exceptuando la propuesta sobre los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, la mayoría de las propuestas legislativas debatidas en 2002 en el Parlamento Europeo y en el Consejo corresponden a años anteriores.

Este examen cobra aún más importancia si consideramos que, al margen de su obligación de respetar el artículo 5 del Tratado CE, **el Consejo y el Parlamento**

---

<sup>32</sup> Artículos 39, 43 y 49 del Tratado CE.

<sup>33</sup> COM(2002) 119 final, adoptada el 7 de marzo de 2002.

<sup>34</sup> COM(2002) 166 final, adoptada el 3 de abril de 2002.

**tienen obligaciones específicas** establecidas en el Protocolo y en el Acuerdo interinstitucional: *«el Parlamento Europeo y el Consejo examinarán, como parte integrante del examen global de las propuestas de la Comisión, si las mismas se atienen a lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado. Dicho examen se aplicará tanto a la propuesta original de la Comisión como a las modificaciones que el Parlamento Europeo y el Consejo deseen introducir en la propuesta»<sup>35</sup> y «Cualquier enmienda eventual al texto de la Comisión, independientemente de que emane del Parlamento Europeo o del Consejo, deberá, desde el momento en que lleve consigo una modificación del ámbito de intervención comunitario, ir acompañada de una justificación con respecto al principio de subsidiariedad y al artículo 5»<sup>36</sup>.*

En este informe, la Comisión examina por primera vez la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte del Parlamento y del Consejo. Para este primer ejercicio, el informe se centrará en los casos más ilustrativos del año 2002, que demuestran muy claramente que **la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad responde a una apreciación dinámica, a lo largo de todo el proceso legislativo**, en el diálogo entre las tres instituciones y dentro de ellas. A este respecto, en el informe se destacan varias fases de especial interés: el examen y la modificación de la propuesta legislativa por parte del Consejo y, a continuación, del Parlamento Europeo, el examen de las enmiendas del Parlamento Europeo por parte de la Comisión y, por último, la posible fase de conciliación legislativa en el marco del procedimiento de codecisión.

#### **a) Examen y aplicación de los principios por parte del Consejo**

Como representante de los Estados miembros, y garante de sus competencias, el Consejo presta especial atención al respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de las propuestas legislativas de la Comisión. Así lo demuestran los debates en su seno. Éstos ilustran a veces **la diversidad de apreciación de estos principios entre las delegaciones nacionales, así como entre las delegaciones y la Comisión**. Los debates, no sólo no bloquean la toma de decisión sino que, en la mayoría de los casos, contribuyen a lograr un equilibrio satisfactorio respecto a estos principios, respetando las prerrogativas de cada institución.

La propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el **uso obligatorio de cinturones de seguridad**<sup>37</sup> fue objeto de varios debates en el Consejo durante el primer semestre de 2002. En el debate, algunos indicaron que la directiva era demasiado prescriptiva y no respetaba el principio de subsidiariedad, y que la legislación en este ámbito debía ser competencia de los Estados miembros, limitándose la Comunidad a adoptar una legislación marco que estableciera los principios generales. Esta posición sobre la seguridad vial, reiterada en varias ocasiones, ha sido siempre rechazada por la Comisión, cuya postura fue finalmente aceptada en el Consejo, que reconoció que la seguridad vial tiene innegables efectos

---

<sup>35</sup> Artículo 11 del Protocolo.

<sup>36</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 29 de octubre de 1993; Bol. CE 10-1993, p. 129.

<sup>37</sup> COM(2000) 815 final – Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/671/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas.

transnacionales debido a la movilidad en este sector y que, además, para garantizar un alto nivel de protección homogénea, la acción de la Comunidad es más adecuada que la acción de los Estados miembros. Este debate en el seno del Consejo, importante y legítimo, no impidió la conclusión por unanimidad de un acuerdo político sobre este asunto<sup>38</sup> con vistas a la adopción formal de la directiva.

Damos otro ejemplo, aún en fase de debate: en abril pasado, la Comisión aprobó una propuesta de recomendación sobre **la salud y seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos**<sup>39</sup>, sobre la base del artículo 308 del Tratado (véase el punto 2.2). En el Consejo, se puso en tela de juicio la utilización del artículo 308, lo que dio lugar a un debate sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. En efecto, para utilizar este artículo han de darse dos condiciones. Por un lado, al tratarse de una competencia que no está contemplada explícitamente en el Tratado, sólo puede adoptarse una decisión si **es necesaria una acción comunitaria en este ámbito**, y, por otro, **el Consejo es quien debe determinar en última instancia la necesidad de la acción**. Como varias delegaciones han planteado un problema de apreciación política al considerar que esta iniciativa comunitaria no se justifica, este asunto sigue siendo debatido en el Consejo.

Por último, la Comisión y el Consejo se han visto inmersos en un importante debate político sobre ética, elemento central de las cuestiones sobre subsidiariedad y proporcionalidad. En efecto, el Consejo de Competitividad de 30 de septiembre adoptó los programas específicos del sexto Programa marco de investigación y desarrollo. Para facilitar esa adopción, la Comisión presentó elementos conciliadores con la postura de la Presidencia del Consejo a propósito de **los aspectos sensibles de la utilización de embriones humanos y células madre**. En estos elementos se indica, en particular, que la aceptabilidad ética de algunos ámbitos de investigación depende de la diversidad entre los Estados miembros y sigue sujeta a normas nacionales en virtud del principio de subsidiariedad<sup>40</sup>.

#### **b) Examen y aplicación de los principios por parte del Parlamento Europeo**

También el Parlamento Europeo vigila escrupulosamente el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las propuestas de la Comisión, pero su planteamiento es diferente al del Consejo y se orienta más a preservar las competencias de la Comunidad. Por otra parte, una vez adoptadas sus enmiendas, corresponde a la Comisión emitir un dictamen sobre las mismas. Una vez más, en la mayoría de los casos, el diálogo interinstitucional permite lograr una posición equilibrada, respetando las prerrogativas de cada institución.

En este diálogo, la Comisión presta especial atención a las enmiendas que modifican el ámbito de aplicación o la elección del instrumento y que, por consiguiente, pudieran afectar a la correcta aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En este sentido, el 5 de febrero de 2002, durante el examen del procedimiento de consulta de la **propuesta de directiva del Consejo** relativa a las condiciones en las que **los nacionales de terceros países pueden viajar libremente**

---

<sup>38</sup> Conclusiones del Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de 17 de junio de 2002.

<sup>39</sup> COM(2002) 166 final, adoptada el 3 de abril de 2002.

<sup>40</sup> Conclusiones del Consejo de Competitividad de 30 de septiembre de 2002.

**en el territorio de los Estados miembros** durante un período no superior a tres meses<sup>41</sup>, el Parlamento Europeo adoptó una disposición destinada a **transformar la propuesta de directiva en propuesta de reglamento**<sup>42</sup>. Por motivos relacionados con el principio de subsidiariedad, el Parlamento consideró que la correcta aplicación de esta legislación debía hacerse de manera uniforme en la Comunidad y que toda disposición específica que pudieran adoptar los Estados miembros podría distorsionar dicha aplicación. En sesión plenaria, la Comisión reconoció la pertinencia de este argumento y se comprometió a defenderlo ante el Consejo, sin que haya presentado por el momento una propuesta modificada. El debate de este asunto se reanudará próximamente en el Consejo.

Otro ejemplo significativo es el de la **protección de los peatones**. La Comisión había obtenido un compromiso claro de los fabricantes de automóviles europeos para que modificaran sus carrocerías y adaptaran sus sistemas de frenado con objeto de reducir la peligrosidad de los choques con peatones. Al estimar que estos compromisos eran suficientes para garantizar una mejor protección de los peatones, consideró que no era necesaria una propuesta legislativa y, en julio de 2001, adoptó una comunicación al Consejo y al Parlamento basada en este planteamiento<sup>43</sup>. El 13 de junio de 2002, el **Parlamento Europeo estimó, por un lado, que era efectivamente necesaria una acción a nivel comunitario en este ámbito pero, por otro, que en materia de protección de los ciudadanos, la Comunidad no podía renunciar a sus competencias** legislativas en beneficio de terceras partes. La conclusión del Parlamento fue que era necesario un marco legislativo<sup>44</sup>. La Comisión, reconociendo la pertinencia de este argumento, podría presentar a corto plazo una propuesta legislativa .

En el marco del proceso legislativo comunitario, la Comisión debe pronunciarse sobre las enmiendas adoptadas por el Parlamento Europeo. Globalmente, son pocas las enmiendas que han suscitado un debate sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad si consideramos la gran cantidad de enmiendas adoptadas por el Parlamento. La Comisión examina con mucha atención aquéllas que pudieran otorgar nuevas competencias a la Comunidad o limitar las de los Estados miembros en la aplicación de los actos, así como aquéllas que detallan mucho la propuesta, a veces de manera excesiva y contraria al principio de proporcionalidad.

Para el año 2002, cabe mencionar, a modo de ejemplo, que algunas enmiendas<sup>45</sup>, adoptadas durante la sesión plenaria de abril sobre la propuesta de directiva relativa a la **protección de los trabajadores expuestos al amianto** fueron rechazadas no sólo por la Comisión, sino también por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo y por el propio Parlamento en sesión plenaria. En efecto, estas enmiendas limitaban las posibilidades de los Estados miembros de elegir las modalidades de aplicación de los objetivos de la directiva.

---

<sup>41</sup> COM(2001) 388 final, de 10 de julio de 2001.

<sup>42</sup> Enmienda n° 1.

<sup>43</sup> COM(2001) 389 final, de 11 de julio de 2001.

<sup>44</sup> Resolución del Parlamento Europeo, adoptada el 13 de junio de 2002.

<sup>45</sup> Enmiendas n° 30, 33, 35, 36 y 37.

### c) **El diálogo entre las tres instituciones**

Este año han surgido dificultades sobre la aplicación de la propuesta de **reglamento relativo a la higiene de los productos alimenticios**<sup>46</sup> en las ventas locales, y más concretamente en los mercados. El Parlamento Europeo desea excluir por completo del ámbito de aplicación del reglamento las ventas locales directas de pequeñas cantidades, mientras que el Consejo quiere que el reglamento permita a los Estados miembros adoptar normas alternativas para este sector. La Comisión, por su parte, considera que son los Estados miembros los que deben legislar al respecto, dado que estas ventas no tienen carácter o efecto transnacional. Este asunto seguirá debatiéndose.

Otro ejemplo destacado en 2002, es la propuesta de **directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental**, que se debate desde hace dos años<sup>47</sup>. En septiembre, tras la segunda lectura, el Parlamento y el Consejo iniciaron un procedimiento de conciliación para llegar a un acuerdo, en particular sobre el ámbito de aplicación de la directiva y su carácter detallado, confrontando apreciaciones divergentes de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El objetivo de la Comisión y del Consejo era únicamente la aplicación de la **Convención de Aarhus**<sup>48</sup>, mientras que el Parlamento deseaba ampliar el ámbito de aplicación de la directiva al considerar que la acción de la Comunidad debía rebasar el marco de la Convención. La Comisión y el Consejo se habían opuesto a algunas enmiendas del Parlamento Europeo, al considerar que suponían una carga excesiva para las administraciones nacionales. Los debates en el seno del comité de conciliación permitieron llegar a un acuerdo sobre estos puntos, respetando el principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

### **2.4. Conclusiones**

Los ejemplos citados en el informe sobre el año 2002 ponen de manifiesto que la apreciación y la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad siguen siendo conceptos dinámicos aplicados en un marco jurídico claro. A este respecto, se ve claramente que en el proceso legislativo es indispensable el diálogo entre las instituciones para conseguir un equilibrio satisfactorio, tanto desde el punto de vista jurídico y político, como desde el punto de vista de los Estados miembros y de la Comunidad. La Comisión desea que la vigilancia de la aplicación de estos principios siga siendo una constante en todo el proceso legislativo, incluso cuando el Parlamento Europeo y el Consejo llegan a un acuerdo durante la fase de conciliación.

## **3. UNA LEGISLACIÓN DE MEJOR CALIDAD Y MÁS SENCILLA**

Desde 1995, la Comisión incluye en el informe anual una parte dedicada a la propia legislación, esencialmente sobre calidad y estadísticas. Este planteamiento ha

---

<sup>46</sup> COM(2000) 438 final, de 14 de julio de 2000.

<sup>47</sup> COM(2000) 402 final, de 29 de junio de 2000.

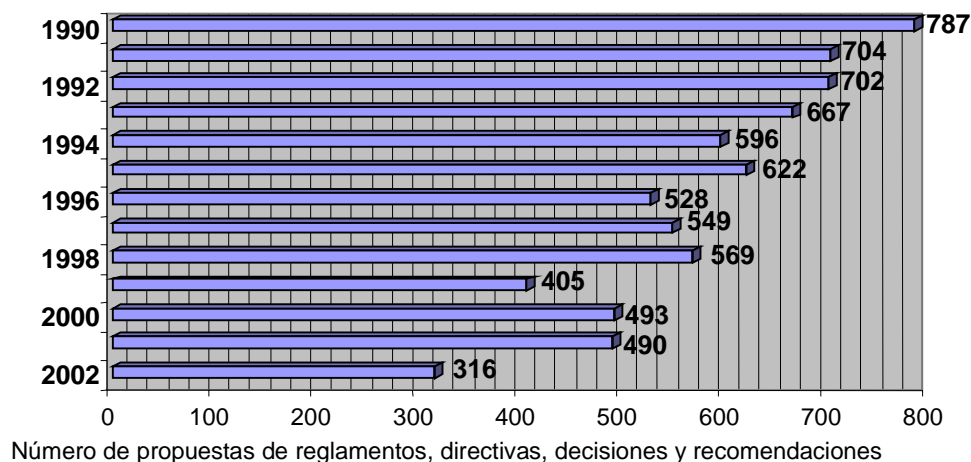
<sup>48</sup> COM(1998) 344 final: Propuesta de decisión del Consejo sobre la firma por la Comunidad Europea de la Convención CEE/NU sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente (firmada el 17 de junio de 1998).

permitido acumular datos de varios años y hacer, este año, un primer balance sobre este periodo.

### 3.1. Actividad legislativa en 2002

#### Evolución del número de propuestas de la Comisión 1990-2002

*\*situación a 27/11/2002: base de datos PreLex  
(1990/2001 cifras de Eur-Lex)*



La cuantificación anual de las propuestas legislativas se hace desde 1990. Para 2002<sup>49</sup>, el análisis de la actividad legislativa de la Comisión pone de manifiesto que ha seguido disminuyendo el número anual de propuestas legislativas, situándose en un nuevo mínimo. Este año, a fecha del presente informe, se han elaborado **316** propuestas legislativas, frente a **787** en 1990. No obstante, esta tendencia, que se observa desde la consolidación del mercado interior, no debe confundirnos sobre la acción de la Comunidad ni el papel motor que desempeña la Comisión en el proceso comunitario. Esta evolución demuestra que la Comunidad ha alcanzado un estado de madurez desde el punto de vista de los objetivos del Tratado y del acervo vigente.

### 3.2. Mejor preparación de las propuestas legislativas

El ejercicio casi exclusivo del derecho de iniciativa hace recaer sobre la Comisión la responsabilidad particular de velar por la calidad de sus propuestas legislativas. Para ello, dispone de varios instrumentos (consultas, foros, análisis de impacto, exposición de motivos, etc.), algunos de los cuales figuran en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La Comisión aplica estas prácticas de calidad desde hace varios años y acaba de iniciar una acción de mejora de las mismas, por medio del Libro Blanco sobre la gobernanza europea y del Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador».

#### a) Las consultas

Este año, de nuevo, la Comisión ha realizado amplias consultas, escuchado numerosas opiniones y examinado los dictámenes e informes técnicos de la sociedad civil (en particular, operadores, asociaciones y ONGs). Las consultas son un instrumento

<sup>49</sup>

Las cifras relativas al año 2002 llegan hasta el 27 de noviembre.



indispensable para determinar la necesidad de una acción, las expectativas generales y particulares y las modalidades de la acción que va a llevarse a cabo.

En **el año 2002**<sup>50</sup>, la Comisión ha puesto en marcha **dos Libros Verdes**<sup>51</sup> y **95 comunicaciones de carácter consultivo**. Asimismo, ha publicado **76 informes**. Puede constatarse que las necesidades de consulta son especialmente intensas en los ámbitos en los que la Comunidad tiene competencias nuevas o compartidas (especialmente en los de justicia y asuntos de interior, energía o protección de los consumidores), pero también en las políticas sectoriales en las que Comunidad tiene importantes competencias, como las de transporte y mercado interior.

El diálogo social desempeña también un papel importante en el contexto del control, en la fase de preparación, de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como fuente de Derecho (artículo 138 y, en particular, artículo 139 del Tratado CE). En este contexto, la obligación de la Comisión, de acuerdo con el Tratado CE (artículo 138), de consultar a los interlocutores sociales antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social permite, por un lado, legislar únicamente cuando otros medios se revelan ineficaces y, por otro, modular adecuadamente las propuestas presentadas para tener en cuenta las opiniones de las partes con más interés en este campo. Por otra parte, el artículo 139 permite también aplicar acuerdos colectivos a nivel europeo sobre la base de un acto del Consejo.

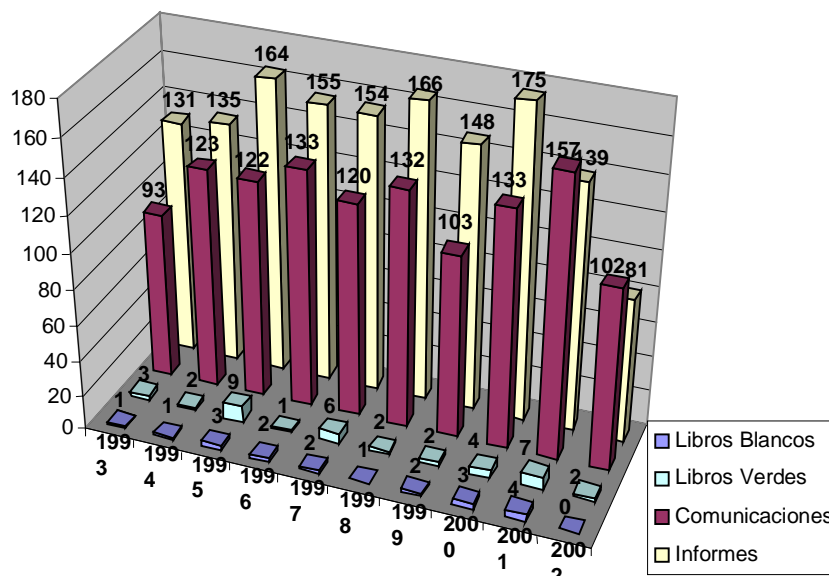
Si hacemos un balance **de los diez años transcurridos**, podemos apreciar la masa considerable de consultas que la Comisión ha llevado a cabo: **38 Libros Verdes, 19 Libros Blancos y más de 1 200 comunicaciones, de todos los sectores en conjunto**. Asimismo, ha publicado cerca de **1 500 informes** sobre la acción comunitaria. Son, por cierto, los sectores del transporte, la energía y el mercado interior, en los que la actividad legislativa ha sido intensa, los que han necesitado el mayor número de consultas durante este periodo.

---

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> COM(2002) 196 final - Libro verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil; y COM(2002) 175 final - Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales. En principio se adoptarán otros dos Libros Verdes antes de finales de año.

**Documentos de consulta e informes 1993-2002**  
 situación a 27/11/2002 - fuente: base de datos PreLex  
 (1990/2001 cifras de Eur-Lex)



Por último, cabe resaltar la entrada en funciones de un nuevo Colegio, portador de iniciativas nuevas, caracterizada por un aumento del número de consultas y especialmente de Libros Verdes (9 en 1995 y 11 en 2000-2001).

De acuerdo con los compromisos asumidos en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión ha decidido mejorar las consultas definiendo **normas mínimas en cooperación con la sociedad civil**. En junio de 2002, adoptó un documento consultivo en el que propone normas, y antes de finales de este año debería publicar las normas definitivas por medio de una nueva comunicación<sup>52</sup>. Los elementos principales consistirán en la definición de un plazo mínimo de consulta y la creación de un punto de acceso único.

Cabe observar también la multiplicación, con el paso de los años, de los medios de consulta, a menudo menos formales que los Libros Verdes o las comunicaciones y, en cambio, más flexibles y fáciles de utilizar. Es interesante también destacar **la organización más frecuente de foros, conferencias específicas o consultas en Internet**. Cabe citar, en relación con 2002, los ejemplos del Foro europeo de la energía y los transportes, creado este año, y la puesta en marcha de la *Interactive Policy making* (IPM)<sup>53</sup>, o Iniciativa de Elaboración Interactiva de las Políticas, que ya ha permitido realizar doce consultas en línea. Entre ellas, la consulta sobre la protección de los datos permitió recibir unas 10 000 respuestas en once semanas.

## b) Análisis de impacto

De acuerdo con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la Comisión realiza análisis de impacto de estas medidas para

<sup>52</sup> COM(2002) 276 final, adoptada el 5 de junio de 2002.

<sup>53</sup> Disponible en la dirección siguiente: <http://www.ipmmarket.homestead.com>

justificar sus propuestas con indicadores cualitativos y cuantitativos, y determina el coste presupuestario de dichas propuestas para la Comunidad.

Como hemos indicado anteriormente (véase el punto 2.2.), la Comisión ha realizado este año varios análisis importantes, en particular para la propuesta de revisión intermedia de la política agrícola común. Recurre también a ellos, en paralelo con las consultas formales, para evaluar mejor la necesidad y la pertinencia de una acción a nivel comunitario, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Por ejemplo, ha iniciado análisis sobre **el crédito al consumo y la lucha contra la piratería y la falsificación**, para hacer posibles propuestas legislativas.

Convencida de que la mejora de la calidad legislativa exige perfeccionar este instrumento, **la Comisión ha definido un método único de análisis de impacto**, no sólo económico, sino también social y ambiental, de sus principales propuestas legislativas y políticas<sup>54</sup>. Gracias a este instrumento, que los servicios de la Comisión aplicarán progresivamente a partir de 2003, la Comisión estima que dispondrá, junto con el Parlamento Europeo y el Consejo, de una base sólida y objetiva para los debates legislativos.

### c) **Otras iniciativas adoptadas en 2002**

En el marco de las propuestas presentadas este año, la Comisión refuerza también **la exposición de motivos**, con objeto de exponer más claramente su preparación (consultas y análisis realizados) y justificar mejor la conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Como se indica en el Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», la Comisión establecerá a nivel interno una exposición de motivos tipo para orientar la actividad de sus servicios.

En la misma línea, la Comisión está implantando **la red interna «Legislar mejor»** encargada de velar por la calidad de las propuestas legislativas y la aplicación de iniciativas nuevas en este ámbito, en coordinación con la red existente, encargada de la planificación estratégica y la gestión por actividades. La red «Legislar mejor» deberá también identificar, en la fase más temprana posible, las cuestiones que pudieran plantearse respecto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad durante la preparación de las propuestas.

La Comisión ha hecho otras propuestas dirigidas al Parlamento Europeo y al Consejo, para mejorar la calidad de la legislación. Con ellas pretende, en particular, crear una red interinstitucional encargada específicamente de estas cuestiones, pero también utilizar con mayor frecuencia instrumentos legislativos o no legislativos más flexibles, como la directiva marco (de acuerdo con el Protocolo), la corregulación y la autorregulación. El Consejo Europeo de Sevilla de junio pasado, validó el planteamiento propuesto por la Comisión e invitó a las tres instituciones a concluir un **acuerdo interinstitucional** sobre este tema antes de finales del año 2002. Las discusiones al respecto siguen en curso.

Cabe citar también la aplicación, en 2002, de prácticas establecidas en el marco del Libro Blanco sobre la reforma administrativa interna, en particular su acción 94 sobre

---

<sup>54</sup>

COM(2002) 277 final, adoptada el 5 de junio de 2002.

el **blindaje de la legislación y la gestión de contratos frente al fraude**. Esta acción ha dado lugar a la adopción de una comunicación de la Comisión<sup>55</sup> en la que se fija una consulta específica de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, antes de las consultas interservicios, sobre proyectos legislativos relativos a sectores sensibles. Este procedimiento será efectivo a partir del ciclo de preparación del programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2003, adoptado el 30 de octubre de 2002<sup>56</sup>.

### 3.3. Mejorar la calidad de la legislación adoptada

2002 es un año especialmente importante en este campo: se concluirá próximamente el ejercicio de consolidación del acervo, se ha puesto en marcha la aplicación del programa de codificación y el acuerdo interinstitucional sobre la refundición y, por último, se ha iniciado la preparación del futuro programa de simplificación del acervo.

#### a) La consolidación

La Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, en colaboración con el Servicio Jurídico de la Comisión, realiza el trabajo de consolidación<sup>57</sup>, que sirve de material para la codificación y la refundición. La consolidación de toda la legislación vigente debe estar finalizada en julio de 2003. Lógicamente, en el año 2002 se han acelerado los trabajos, lo que ha permitido alcanzar la cifra de aproximadamente **1 600 familias de actos consolidadas** desde el año 1999 (315 a finales 1999, 831 a finales de 2000 y 1 097 a finales de 2001).

#### b) La codificación

La codificación<sup>58</sup> ya ha demostrado su eficacia puesto que, **desde 1994**, y tras la adopción de un acuerdo interinstitucional sobre la codificación oficial<sup>59</sup>, se han adoptado 33 actos jurídicos nuevos que han permitido **derogar 347 actos anteriores**.

Para simplificar esta práctica, la Comisión adoptó en noviembre 2001 un programa específico de codificación<sup>60</sup>. Los servicios de la Comisión ya han determinado qué actos deberían codificarse. Cabe citar, a modo de ejemplo, las directivas relativas a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (serán sustituidas por dos actos).

---

<sup>55</sup> SEC(2001) 2029 final.

<sup>56</sup> COM(2002) 590 final.

<sup>57</sup> La consolidación consiste en agrupar en un texto único informal las disposiciones en vigor de una reglamentación determinada repartidas entre el primer acto jurídico y los posteriores actos que lo modifican.

<sup>58</sup> La codificación consiste en adoptar un acto jurídico nuevo que integre, en un texto único, sin modificar el contenido, un acto de base y sus modificaciones sucesivas. El acto nuevo sustituye al anterior y lo deroga.

<sup>59</sup> Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 sobre un método de trabajo acelerado con vistas a la codificación oficial de los textos legislativos; DO C 102 de 4.4.1996, p. 2-3.

<sup>60</sup> COM(2001) 645 final, adoptada el 21 de noviembre de 2001.

El Consejo y el Parlamento Europeo han acelerado también sus trabajos, lo que ha permitido **adoptar este año cinco propuestas de codificación**<sup>61</sup>, que sustituirán a **59 actos** anteriores.

### c) **La refundición**

En noviembre de 2001, conscientes del interés de la refundición<sup>62</sup>, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión celebraron un **acuerdo interinstitucional**<sup>63</sup> **que entró en vigor en marzo de 2002**. Sobre la base de este acuerdo, los servicios de la Comisión preparan actualmente varias propuestas de refundición. Hasta la fecha, la Comisión sólo ha podido aprobar una propuesta sobre la coordinación de las disposiciones relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida (que sustituirá a siete actos vigentes)<sup>64</sup>.

Paralelamente, el Parlamento Europeo y el Consejo han adoptado una propuesta de refundición sobre sustancias indeseables en la alimentación animal<sup>65</sup> que tenían pendiente.

### d) **La simplificación**

En este ámbito, la Comisión ha proseguido sus esfuerzos sectoriales, en particular aplicando la iniciativa SLIM<sup>66</sup>, que acaba de concluir su quinta fase. Desde la puesta en marcha de la iniciativa en 1996, ésta se ha aplicado en 17 sectores legislativos, especialmente en materia de seguros de vida, cualificaciones profesionales y Derecho de sociedades.

Paralelamente, la Comisión trabaja en la definición del programa de simplificación del acervo comunitario, previsto en el Plan de acción «Simplificar y mejorar el acervo comunitario». Este programa será objeto de un acuerdo entre las tres instituciones sobre los procedimientos de trabajo. En estos momentos, la Comisión está determinando los ámbitos del acervo en los que sería deseable una simplificación. A principios del año próximo publicará una comunicación al respecto.

## 3.4. **Accesibilidad**

Legislar mejor consiste también en facilitar el acceso a la legislación comunitaria. Este año, además de mejorar las herramientas existentes, como la base PreLex<sup>67</sup>, sobre los procedimientos interinstitucionales, o las encuestas y los estudios que realiza periódicamente ante los ciudadanos de la Unión Europea, la Comisión ha elaborado

---

<sup>61</sup> Directivas 2002/53/CE; 2002/54/CE; 2002/55/CE; 2002/56/CE y 2002/57/CE, adoptadas el 13 de junio; DO L 193 de 20.7.2002.

<sup>62</sup> La refundición permite adoptar un acto jurídico único que, simultáneamente, introduce modificaciones sustanciales, las codifica con las disposiciones del acto anterior que permanecen inalteradas y deroga este último.

<sup>63</sup> Acuerdo interinstitucional para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos; DO C 77 de 28.3.2002, p. 1-3.

<sup>64</sup> Directiva 73/239/CE.

<sup>65</sup> Directiva 2002/32/CE; DO L 140 de 30.5.2002, p. 10.

<sup>66</sup> *Simpler Legislation for the Internal Market* (simplificación de la legislación del mercado interior).

<sup>67</sup> Puede consultarse en la dirección siguiente: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

iniciativas nuevas en torno a varios soportes en diversos ámbitos. Entre los ejemplos sectoriales, cabe citar la elaboración de folletos sobre la política de competencia<sup>68</sup>, la publicación de la **Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006**<sup>69</sup> y la apertura del **Portal europeo de la cultura**<sup>70</sup>, primer portal temático de esta naturaleza, que da acceso directo a la legislación comunitaria, así como a las acciones y las financiaciones en este campo. La apertura de este portal es fruto de la estrategia de la Comisión de crear varios portales temáticos.

Por lo que respecta a la puesta en red, sin pretender ser exhaustivos, es destacable que la Comisión haya decidido difundir en Internet, desde el 1 de enero, las actas de las reuniones del Colegio. Desde la misma fecha puede accederse gratuitamente a los documentos disponibles en Eur-Lex. Por último, en septiembre pasado, al igual que lo había hecho en otros ámbitos, la Comisión puso en línea todo el acervo comunitario sobre justicia y asuntos de interior, nueva competencia comunitaria que afecta directamente a los ciudadanos<sup>71</sup>.

Asimismo, por lo que respecta a las publicaciones en el Diario Oficial, ha decidido publicar las decisiones sobre los documentos únicos de programación y los marcos comunitarios de apoyo, dado que éstas inciden en la vida de los ciudadanos a nivel local.

La Comisión ha instaurado un nuevo sistema de planificación de su agenda para programar de manera fiable las iniciativas que tiene intención de adoptar en los tres meses siguientes. El programa trimestral se actualiza cada mes y se envía a todas las instituciones de la Unión para que puedan organizar sus propias actividades. En aras de la transparencia, el público tiene ya acceso a este programa a través del servidor Europa.

Por último, para aportar respuestas a los ciudadanos y a las empresas que se vean confrontados a una mala aplicación del Derecho comunitario, la Comisión creó en julio pasado la **red SOLVIT** (*the problem solving network*). Esta red agrupa a centros específicos de cada Estado miembro.

### 3.5 Calidad de la redacción

La Comisión ha seguido aplicando este año el acuerdo interinstitucional de 1998 sobre la calidad de la redacción, de acuerdo con la Declaración 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, anexa al Tratado de Amsterdam.

Sobre esta base, se ha revisado la guía práctica interinstitucional destinada a los servicios de cara a su próxima publicación a gran escala y su puesta en red. Se han reforzado los equipos de juristas revisores, que desempeñan un papel fundamental

---

<sup>68</sup> «Normas de competencia aplicables a los acuerdos de suministro y de distribución» y «Glossary of terms used in EU competition policy» - Glosario de términos utilizados en el ámbito de la política europea de competencia - están disponibles en la dirección siguiente: [http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_es.pdf)

<sup>69</sup> Disponible en la dirección siguiente: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub09\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub09_es.pdf)

<sup>70</sup> Disponible en la dirección siguiente: [http://europa.eu.int/comm/culture/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/culture/index_es.htm)

<sup>71</sup> Disponible en la dirección siguiente: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_fr.htm)

para la calidad de la legislación, haciendo especial hincapié en la guía práctica y las especificidades de este trabajo (multilingüismo, normas de trabajo, etc.). Por otra parte, se ha mejorado aún más la herramienta informática LegisWrite, que permite mantener una presentación común entre las instituciones, especialmente de cara a la codificación y la refundición.

Por último, la Comisión y los Estados miembros han organizado un primer seminario sobre el tema de la calidad de la redacción.

#### **4. CONCLUSIONES**

En 2002 se cumple el décimo año de aplicación por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal como se definen en el Tratado de Maastricht. El primer balance que puede hacerse de este periodo, que se confirma en 2002, es positivo. En efecto, las instituciones han respetado de manera globalmente satisfactoria el artículo 5 del Tratado CE y el Protocolo anexo. Esta apreciación positiva de la Comisión la comparten el Consejo Europeo, en sus conclusiones, y el Parlamento Europeo, en su informe bianual. La confirma, por otra parte, el escaso número de recursos presentados ante el Tribunal de Justicia a propósito de la subsidiariedad o la proporcionalidad.

La Convención sobre el futuro de la Unión reconoce que son muy pocos los casos de incumplimiento por parte de las instituciones del principio de subsidiariedad. No obstante, para hacer participar a los parlamentos nacionales en el control de la legislación comunitaria, uno de los grupos de trabajo de la Convención ha propuesto crear un mecanismo de alerta precoz sobre las propuestas de la Comisión y la eventual presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia por parte de los parlamentos nacionales y del Comité de las Regiones.

Este año la Comisión ha puesto en marcha numerosas iniciativas que pretende llevar cabo para intensificar las labores de mejora de la calidad de la legislación, adoptada o en proceso de adopción, que viene realizando desde hace varios años. A este respecto, desea contar con el apoyo político y el sólido compromiso del Parlamento Europeo y del Consejo.