

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.12.2003
COM(2003)770 final

INFORME DE LA COMISIÓN

«LEGISLAR MEJOR, 2003»
de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

(11° INFORME)

ÍNDICE

1. Introducción 3
2. Mejora de la regulación 4
2.1. Contexto general 4
2.2. Medidas adoptadas por la Comisión 5
2.3. Medidas adoptadas por las instituciones comunitarias 11
2.4. Medidas adoptadas por los Estados miembros 14
3. Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad 17
3.1. El marco jurídico e institucional 17
3.2. Aplicación de los principios por parte de la Comisión en 2003 20
3.3. Aplicación de los principios en el proceso legislativo 27
4. Conclusiones 32
Anexo 1: Actividad legislativa en 2003 35
Anexo 2: Consulta pública en 2003 36
Anexo 3: Evaluación de impacto ampliada 39
Anexo 4: Nuevas directrices sobre la obtención y el uso de asesoramiento 41
Anexo 5: Actualizar y simplificar el acervo comunitario 43
Anexo 6: Calidad de la redacción 45

1. INTRODUCCIÓN

La mejora de los procedimientos y actos legislativos es un reto permanente de la Unión que requiere acciones que se apoyen mutuamente. Una de ellas es garantizar el **cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**. Otra es mejorar **la calidad de la legislación de la Unión y su accesibilidad**.

Desde diciembre de 1992, la Comisión atiende a la petición de informar anualmente al Consejo Europeo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tal como se definen en el artículo 5 del Tratado CE[1]. Desde fechas más recientes, la Unión dedica cada vez más esfuerzos a la mejora de la regulación en sentido amplio, en particular, por lo que respecta a la calidad de la legislación de la Unión y de su accesibilidad.

Este undécimo informe «Legislar mejor»[2] refleja dichos avances y pone especial énfasis en los importantes esfuerzos de «mejora de la regulación» realizados en la Unión en 2003[3].

El informe se divide en dos partes. La primera está dedicada al marco general para mejorar la regulación. En ella se examina la aplicación en 2003 del Plan de acción de la Comisión «Simplificar y mejorar el marco regulador»[4]. Se examinan también los avances de las instituciones y, en particular, la adopción de un Acuerdo interinstitucional (AI) «Legislar mejor» por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

La segunda parte del informe se centra en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Ofrece una descripción del marco jurídico e institucional y una evaluación de la aplicación de estos principios por parte de la Comisión en el ejercicio de su derecho de iniciativa, y por parte del Parlamento Europeo y del Consejo al modificar las propuestas.

Esta presentación en dos partes no significa que no haya relación entre el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y la mejora de la regulación. Al contrario, ambos aspectos están estrechamente relacionados puesto que, en principio, las medidas adoptadas para mejorar la regulación contribuirán a reforzar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y viceversa. Se ha adoptado esta estructura únicamente porque permite realizar un análisis sistemático del gran esfuerzo que se está realizando en la Unión para mejorar la calidad de la legislación y su accesibilidad.

---

1 La petición del Consejo Europeo de Edimburgo, de diciembre de 1992, se incorporó posteriormente al Acuerdo insterinstitucional sobre procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad de 1993 y al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Amsterdam (1997).

2 Las referencias de los informes anteriores se encuentran en la nota a pie de página del anexo 1.

3 Conviene tener en cuenta que el informe se ha concluido a tiempo para presentarlo en la reunión del Consejo Europeo que se celebrará en diciembre de 2003 y, por lo tanto, se basa en los datos disponibles a principios de noviembre de 2003.

4 Denominado en lo sucesivo Plan de acción, COM(2002) 278, de 5 de junio de 2002.

2. MEJORA DE LA REGULACIÓN

2.1. Contexto general

Las instituciones de la Unión han reconocido reiteradamente que es importante mejorar el marco regulador[5]. Un sistema más eficaz, eficiente y transparente redunda en beneficio de los ciudadanos de la UE. Crea también condiciones favorables a la competitividad económica, el crecimiento, el empleo y el desarrollo sostenible.

El Plan de acción de la Comisión de 2002 y las sucesivas comunicaciones que lo desarrollan constituyen las acciones más amplias y ambiciosas realizadas hasta la fecha para cumplir estos objetivos.

No obstante, ninguna estrategia para mejorar la regulación obtendrá los resultados esperados sin un compromiso político fuerte y permanente de todas las instituciones de la UE y de los Estados miembros. La Comisión tiene una responsabilidad especial a tres niveles: la preparación, el seguimiento y la aplicación de la legislación. El Parlamento Europeo y el Consejo tienen también una importante responsabilidad al debatir, modificar y adoptar las propuestas. Idealmente, los acuerdos sobre nuevos actos legislativos no deben alcanzarse al precio de soluciones excesivamente complejas que mermen la calidad legislativa. La función de los Estados miembros es muy importante en la medida en que tienen la responsabilidad de aplicar en su territorio e incorporar a su legislación, en el caso de las directivas, las normas comunitarias.

La mejora del marco regulador, de manera que los ciudadanos obtengan beneficios palpables, es, por lo tanto, una **responsabilidad compartida del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión y de los Estados miembros**, independientemente de que las acciones concretas las adopte individualmente cada uno de estos agentes o deban aplicarse conjuntamente.

Por lo tanto, al poner en marcha su Plan de acción, la Comisión no sólo esbozó medidas que pretendía adoptar bajo su propia responsabilidad sino que invitó a las demás instituciones y a los Estados miembros a contribuir a la realización de los objetivos del Plan, bien individualmente, bien junto con la Comisión. En particular, para las acciones que exigen una aplicación coordinada o conjunta por parte de las instituciones, la Comisión propuso establecer un acuerdo interinstitucional[6].

En las secciones siguientes se analizan los principales avances conseguidos en 2003. La presentación se estructura de acuerdo con los agentes clave (Comisión, instituciones, Estados miembros). La sección relativa a las actividades de la Comisión es la más larga, debido a que, a estas alturas, esta institución es principalmente quien ha planteado acciones y objetivos concretos. Las demás instituciones y los Estados miembros se incorporan progresivamente a la iniciativa de mejorar la legislación y definen posturas y políticas propias que deberán ir yuxtaponiéndose a las de la Comisión.

---

5 La última vez, en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2003 (Conclusiones de la presidencia, Consejo Europeo de 16-17 de octubre de 2003, punto 20 sobre una mejor normativa).

6 Véase el apartado 2.3.

2.2. Medidas adoptadas por la Comisión

En junio de 2002, inspirándose en las reacciones a su Libro Blanco sobre la gobernanza europea[7] y en la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo a raíz del Informe Kaufmann[8], y teniendo en cuenta las recomendaciones del «Grupo intergubernamental Mandelkern»[9], la Comisión propuso un marco global para «legislar mejor» y un Plan de acción para «simplificar y mejorar el marco regulador»[10].

En 2002 y a principios de 2003, desarrolló este Plan de acción a través de ocho comunicaciones específicas, y, paralelamente, definió con el Parlamento Europeo y el Consejo una estrategia global para legislar mejor. La formulación de políticas detalladas de la Comisión y las negociaciones interinstitucionales han concluido con éxito. En consecuencia, desde mediados de 2003, la Comisión centra su atención en la aplicación de nuevos procedimientos y nuevas prácticas.

Las iniciativas de la Comisión se agrupan globalmente en dos categorías: medidas destinadas, por un lado, a *mejorar la preparación* de la legislación comunitaria y a s*upervisar más estrechamente la adopción de los actos legislativos de la Unión* y, por otro, a *mejorar la aplicación* de las políticas comunitarias.

Las medidas clave destinadas a mejorar la preparación de la legislación incluyen 1) normas mínimas de consulta; 2) nuevas directrices sobre la obtención y el uso de asesoramiento; 3) la evaluación de impacto; 4) una mayor atención a la elección de los instrumentos; 5) la introducción de una cláusula de revisión en los actos legislativos; y 6) la posibilidad de retirar propuestas cuando están obsoletas o han sido desvirtuadas por las enmiendas del Parlamento y/o del Consejo.

La mejora de la aplicación consiste principalmente en 1) aumentar la calidad de la aplicación de las políticas a través de instrumentos mejor adaptados; 2) actualizar y simplificar la legislación en vigor; y 3) intensificar el control de la incorporación de la legislación comunitaria al Derecho nacional.

Teniendo en cuenta el ámbito del presente informe, sólo se analizan en él, y de manera resumida, las acciones y los avances fundamentales. No se abordan las medidas de acompañamiento, como la mejora de la exposición de motivos que acompaña a toda propuesta[11] de la Comisión o de los mecanismos de coordinación.

---

7 COM(2001) 727, de 25 de julio de 2001.

8 Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, A5-0399/2001, adoptado por el Parlamento Europeo el 29 de noviembre de 2001 (DO C 153E, de junio de 2002, p. 314).

9 Adoptado en noviembre de 2001. Véase http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf

10 COM(2002) 275, de 5 de junio de 2002.

11 La exposición de motivos es la presentación y explicación de la propuesta de la Comisión. Se han preparado nuevas normas de redacción a la luz de los nuevos compromisos asumidos por la Comisión en su Plan de acción y en el Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor». En principio, serán aprobadas por la Comisión antes de que finalice el año 2003.

a) Nuevas normas de consulta pública

En **2003**, la Comisión ha elaborado **5 Libros Verdes y 142 comunicaciones**. Asimismo, ha publicado **73 informes** y organizado **60 consultas en Internet** a través del sitio «Tu voz en Europa», punto de acceso único de la Comisión para las consultas[12]. Estas cifras ponen de manifiesto con qué seriedad la Comisión informa plenamente de sus actividades y reflexión política y realiza las consultas[13].

Para determinar mejor las medidas necesarias, los resultados esperados y el tipo de acción que debe realizarse, la Comisión ha introducido **normas mínimas de consulta pública**[14]. Sobre la base de un estudio concluido antes del 3 de noviembre de 2003, la Comisión comprueba que en casi todos los casos se han aplicado correctamente las normas mínimas sobre publicación en el punto de acceso único, los plazos de respuesta y la información sobre los resultados. No obstante, aún es necesario mejorar las respuestas a los participantes en las consultas. En un número limitado de casos, el retraso en la adopción de propuestas se atribuyó a la aplicación de estas normas.

b) El nuevo procedimiento de evaluación de impacto

En 2002, la Comisión adoptó un nuevo método de evaluación aplicable a todas las iniciativas importantes de la Comisión, por el que se analizan las consecuencias no sólo económicas, sino también sociales y medioambientales de la propuesta en cuestión[15]. Incluye dos etapas principales: una evaluación de impacto preliminar y, para un número determinado de propuestas significativas, un análisis más profundo denominado **evaluación de impacto ampliada** (EIA).

En términos cuantitativos, la Comisión estima que aproximadamente el 50 % de las evaluaciones de impacto ampliadas previstas inicialmente se concluirán para finales de diciembre de 2003[16]. Esta tasa de ejecución relativamente baja parece ser consecuencia de un problema general de planificación excesivamente optimista de programa de trabajo de la Comisión para 2003, falta de recursos y dificultades políticas. En un número limitado de casos, no obstante, los servicios de la Comisión achacaron en parte a las EIA los retrasos en la adopción de propuestas. Una evaluación de impacto ampliada es un ejercicio exigente y los servicios han tenido que adaptarse al nuevo procedimiento.

En términos cualitativos, las consecuencias directas e indirectas de la introducción del nuevo procedimiento han sido ampliamente positivas: ha facilitado la coordinación entre servicios, ha incitado a la Comisión y a sus servicios a reflexionar sobre las consecuencias de sus iniciativas y ha contribuido de manera significativa a encontrar soluciones más equilibradas.

A la luz de los resultados de este año de prueba, parece que la Comisión deberá abordar algunos problemas iniciales. En primer lugar, debe desarrollarse plenamente

---

12 Véase http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

13 En el anexo 2 se hace un análisis detallado de las consultas públicas en 2003 y el nuevo procedimiento de consulta.

14 COM(2002) 704, de 11 de diciembre de 2002.

15 COM(2002) 276, de 5 de junio de 2002.

16 En el anexo 3 se hace un análisis detallado de las EIA.

le evaluación del impacto social y medioambiental de las propuestas. En segundo lugar, en las EIA debería debatirse más a fondo la cuestión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en particular, de las ventajas respectivas de los diversos planteamientos reguladores. En tercer lugar, los análisis tienden a centrarse en una opción política. Deberían examinarse más detenidamente las diferentes alternativas. En cuarto lugar, la cuantificación de las consecuencias, y aún más su estimación económica, es bastante limitada por ahora. Se trata, obviamente, de una de las partes más difíciles del ejercicio. En quinto lugar, debería procurarse que las EIA sean más accesibles para el público en general.

Para superar estas insuficiencias cuantitativas y cualitativas, la Secretaría General y otras direcciones generales horizontales de la Comisión impulsarán una serie de iniciativas nuevas que se detallan en el anexo 3.

c) Nuevas directrices sobre la obtención y el uso de asesoramiento

En diciembre de 2002, tras el compromiso asumido en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea y su Plan de acción «Ciencia y sociedad», la Comisión adoptó una Comunicación sobre principios y directrices que incluye **buenas prácticas sobre el asesoramiento**[17]. Calidad, apertura y eficacia son criterios que los servicios de la Comisión deben aplicar cada vez que solicitan y utilizan el asesoramiento de expertos externos.

Las nuevas directrices se han empezado a aplicar a varios niveles. La necesidad de un máximo de apertura ya se ha tenido en cuenta en la definición del nuevo «modelo de exposición de motivos» y del marco para la «evaluación de impacto ampliada». Se han adoptado además iniciativas destinadas a ampliar y sistematizar la obtención y el uso de asesoramiento en ámbitos específicos. En particular, la Comisión ha conseguido avances significativos en materia de «apoyo científico a las políticas», una de las prioridades del VI Programa marco de I+D (2002-2006). Se ha creado la red electrónica SINAPSE (*Scientific INformAtion for Policy Support in Europe* - Información científica de apoyo a las políticas en Europa), cuya fase experimental se iniciará a principios de 2004[18].

d) Actualizar y simplificar el acervo comunitario

Con la **acción marco «Actualizar y simplificar el acervo comunitario»**[19], adoptada en febrero de 2003, la Comisión ha iniciado un ambicioso programa para garantizar que la legislación comunitaria está actualizada y es clara, comprensible y fácil de utilizar.

Los resultados de la primera fase de aplicación de la acción marco son desiguales pero no pueden considerarse insatisfactorios[20]. La conclusión del programa de consolidación es un servicio importante del que se beneficiarán en última instancia los ciudadanos y los diferentes agentes. Otro logro fundamental es la progresiva

---

17 COM(2002) 713, de 11 de diciembre de 2002.

18 En el anexo 4 se hace un análisis detallado de la obtención y el uso de asesoramiento en 2003.

19 COM(2003) 71, de 11 de febrero de 2003.

20 En los documentos COM(2003) 623 y SEC(2003) 1085, de 24 de octubre de 2003, y en el anexo 5, se analiza detalladamente la acción de actualización y simplificación.

participación de diversos servicios en el esfuerzo de simplificación de la legislación, pues es sintomático de que está cambiando la cultura reguladora. Los peores resultados se obtienen principalmente en las acciones a corto y medio plazo para reducir el volumen de la legislación comunitaria (codificación y supresión de la legislación obsoleta). No obstante, la Comisión se muestra satisfecha de que el proceso iniciado en febrero de 2003 parece estar arraigando con fuerza, y sin duda seguirá beneficiando a los ciudadanos y otros usuarios de la legislación comunitaria.

e) Elección de los instrumentos

En su Plan de acción de 2002, la Comisión destacaba que era necesario prestar más atención a la elección de los instrumentos para conseguir los objetivos del Tratado y aplicar las políticas comunitarias.

En primer lugar, la Comisión ha propuesto volver a la definición inicial de la directiva[21], limitándola a los aspectos esenciales del establecimiento de un marco jurídico y de los objetivos que deben alcanzarse, y dejando que sean en mayor medida el ejecutivo comunitario y los Estados miembros los encargados de alcanzar dichos objetivos.

En segundo lugar, la Comisión sugiere que, además de los «instrumentos clásicos», tales como los reglamentos y las directivas, la Unión estudie el uso de otros instrumentos que pudieran resultar más flexibles y eficientes en algunas situaciones. Como estos instrumentos no se definen en el Tratado, la Comisión ha propuesto hacer referencia a ellos como **«instrumentos alternativos»**. En varias ocasiones, recientemente, el Parlamento Europeo y/o el Consejo han cuestionado, o incluso rechazado, las propuestas de la Comisión de utilizar tales instrumentos alternativos[22]. En otras, una de las ramas del poder legislativo, o ambas, ha invitado a la Comisión a abandonar la idea de una directiva y buscar soluciones basadas en «normas blandas», tales como recomendaciones. Tras el AI «Legislar mejor», las tres instituciones han adoptado por primera vez definiciones comunes y acordado condiciones y procedimientos para el uso de la corregulación y la autorregulación.

En tercer lugar, en su Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión abogaba por la creación de **agencias comunitarias** en circunstancias adecuadas. Para preservar los aspectos institucionales y funcionales fundamentales y facilitar la toma de decisiones sobre la creación de agencias específicas, la Comisión ha invitado a las demás instituciones a contribuir al desarrollo de un marco para las denominadas agencias de regulación , es decir, aquéllas que tengan una función directa y formal en la actividad reguladora comunitaria[23]. Si bien las discusiones interinstitucionales sobre el marco propuesto por la Comisión han avanzado lentamente, la cantidad e importancia de las propuestas de agencias que se están debatiendo confirman la tendencia en este sentido. En 2003, la Comisión ha presentado propuestas para la

---

21 El artículo 249 del TCE reza: «La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios».

22 Véase la letra b) del apartado 3.3.

23 COM(2002) 718, de 11 de diciembre de 2002.

creación de cuatro nuevas agencias de regulación [24], y la agencia ferroviaria europea sigue en la fase de negociación interinstitucional.

Por último, la Comisión ha propuesto **contratos y convenios tripartitos por objetivos** entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales como medio flexible para tomar en consideración los contextos específicos en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias[25]. La idea básica es capacitar a las autoridades subnacionales para aplicar medidas específicas destinadas a lograr los objetivos definidos en la legislación de la Unión. La fase experimental se ha iniciado en 2003. La Comisión ha decidido seguir adelante con tres proyectos piloto presentados por las autoridades locales que cuentan con el apoyo de sus Estados miembros respectivos[26]. Los resultados contribuirán a la reflexión de la Comisión sobre el uso de este instrumento.

f) Mejorar el control de la aplicación del Derecho comunitario

Es responsabilidad de la Comisión controlar la correcta aplicación de la legislación comunitaria y asegurarse, en estrecha cooperación con los Estados miembros, de que su impacto se ajusta a sus objetivos. En diciembre de 2002, tras codificar las medidas administrativas sobre la tramitación de quejas[27], en diciembre de 2002, la Comisión adoptó una comunicación en la que define una serie de acciones destinadas a mejorar el control de la aplicación del Derecho comunitario[28].

Se están introduciendo actualmente varias medidas específicas en el sistema de control de la Comisión. Ahora, la Comisión incluye sistemáticamente en sus proyectos de directiva una disposición que exige a los Estados miembros notificarle de manera estructurada y detallada cómo la han incorporado al Derecho nacional (tablas de correspondencia de la transposición). Esta información es fundamental para que la Comisión pueda controlar si la transposición se ha efectuado de manera oportuna y correcta.

Asimismo, un sitio en línea denominado «*calendar for transposition of directives*» (calendario de transposición de las directivas)[29] permite a los Estados miembros y a los ciudadanos consultar con regularidad los plazos de transposición de las directivas comunitarias. Este instrumento permite también a las autoridades programar mejor las transposiciones y sin duda contribuirá notablemente a evitar procedimientos de infracción en caso de incumplimiento de la legislación comunitaria.

Los servicios de la Comisión están poniendo en práctica el nuevo modelo de formulario electrónico para la notificación de medidas nacionales de transposición. Una nueva interfaz integrada en la base de datos ASMODEE II de la Comisión

---

24 Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores; Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades; Agencia Europea para la Seguridad de las Redes y la Información; Agencia europea de sustancias químicas.

25 Véase el Libro Blanco sobre la gobernanza europea y el documento COM(2002) 709, de 11 de diciembre de 2002.

26 Birmingham (UK), sobre la movilidad urbana, Lille (Francia), sobre la gestión de las zonas verdes urbanas, y Pescara (Italia), sobre la movilidad urbana y la calidad del aire.

27 COM(2002) 141, de 20 de marzo de 2002.

28 COM(2002) 725, de 11 de diciembre de 2002.

29 Véase http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#echeancier

(gestión de la transposición efectuada por los Estados miembros) permitirá a las administraciones nacionales consultar directamente datos no confidenciales de la Comisión sobre esta materia[30].

El informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario contiene información detallada sobre estas cuestiones y otras relacionadas con ellas. También ofrece información completa sobre la transposición y la gestión de los procedimientos de infracción realizada por la Comisón en 2003.

g) Otras acciones

Calidad de la redacción

En diciembre de 1998, las tres instituciones que participan en el proceso legislativo adoptaron el Acuerdo interinstitucional relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria[31].

En los cinco últimos años, se han adoptado las medidas indicadas a continuación en virtud de este acuerdo. El Parlamento, el Consejo y la Comisión han elaborado y publicado una Guía práctica común para las personas que participan en la redacción de la legislación; los procedimientos internos de la Comisión se han organizado de tal manera que el Servicio Jurídico puede hacer sugerencias de redacción en una fase temprana del proceso; y se han organizado formaciones sobre redacción jurídica. Por otro lado, los departamentos responsables de garantizar la calidad de la redacción en el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han estrechado su colaboración en este campo. La cooperación con los Estados miembros también se ha reforzado a través de seminarios sobre la calidad legislativa[32].

Cláusulas de reexamen y revisión

En su Plan de acción de junio de 2002, la Comisión afirmaba que, sin perjuicio de su derecho de iniciativa, se comprometía a introducir, cuando lo juzgara oportuno, una *cláusula de reexamen*, o incluso de revisión, en sus propuestas legislativas, en particular, en aquellas sujetas a una rápida evolución tecnológica, a fin de garantizar la actualización y adaptación regulares de la legislación.

En ámbitos o sectores políticos —con inclusión del medio ambiente[33], la energía[34], los automóviles[35] y las sustancias químicas[36]—, se han añadido casi sistemáticamente

---

30 La Secretaría General de la Comisión también proporciona información bimensual sobre las notificaciones por parte de los Estados miembros de medidas nacionales de aplicación (europa.eu.int/comm/secretariat _ general/sgb/droit_com/index_fr.htm#transpositions). Por otra parte, con vistas a la ampliación de la UE, los servicios de la Comisión han dado acceso a los nuevos Estados miembros a una nueva base de datos sobre prenotificación que ofrece información sobre las partes del «acervo comunitario» ya transpuestas.

31 DO C 73 de 17 de marzo de 1999, p.1.

32 En el anexo 6 se hace un análisis detallado sobre la calidad de la redacción.

33 Decisión relativa a un mecanismo de seguimiento, COM(2003) 51, de 5 de febrero de 2003; Reglamento sobre gases fluorados de efecto invernadero, COM(2003) 492, de 11 de agosto de 2003; registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), COM(2003) 644, de 29 de octubre de 2003.

34 Propuesta sobre requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía, COM(2003) 453, de 1 de agosto de 2003.

cláusulas que hacen referencia a su futura adaptación al progreso técnico. Se han introducido también cláusulas de revisión en las propuestas de la Comisión relativas a la propiedad intelectual y la inmigración[37].

Retirada de propuestas pendientes

La Comisión mantiene su compromiso de hacer mayor uso de la posibilidad de retirar propuestas cuando dejen de ser pertinentes. En este sentido, retira periódicamente series de propuestas pendientes y tiene previsto continuar haciéndolo en 2004[38].

En su Plan de acción, la Comisión anunciaba que además de las retiradas habituales, estudiará retiradas más políticas. Tiene también intención de ejercer su derecho de iniciativa retirando propuestas individuales cuando las enmiendas del Consejo y del Parlamento Europeo desvirtúen la propuesta o introduzcan un nivel de complejidad incompatible con las disposiciones del Tratado. No se ha informado de ningún caso semejante en 2003.

2.3. Medidas adoptadas por las instituciones comunitarias

La mejora de la calidad de la legislación comunitaria exige una estrecha colaboración entre todas las instituciones que participan en el proceso legislativo, empezando por el Parlamento Europeo y el Consejo.

A raíz de la petición del Consejo Europeo de Sevilla celebrado en junio de 2002, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión concertaron un **Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor»**. En principio, este Acuerdo debería adoptarse y entrar en vigor antes de que finalice el año 2003. Sus principales objetivos son mejorar la calidad de la legislación comunitaria y de su incorporación al Derecho nacional. El Acuerdo consolida las mejores prácticas y establece nuevos objetivos y compromisos. A continuación figuran algunos de sus puntos principales:

- Mejora de la coordinación y la transparencia interinstitucionales. Las tres instituciones reforzarán su coordinación a través de sus calendarios legislativos anuales respectivos, con el fin de acordar una programación anual común. Asimismo, la Comisión y el Consejo se comprometen a aumentar su presencia y participación en las reuniones de las comisiones del Parlamento Europeo y en los plenos.

---

35 Por ejemplo, en la propuesta relativa a la homologación de los vehículos de motor y de los remolques [COM (2003) 418, de 14 de julio de 2003], se indica que, el 31 de marzo de 2007 como máximo, los Estados miembros informarán a la Comisión sobre la aplicación de los procedimientos de homologación de tipo y, cuando corresponda, la Comisión propondrá las modificaciones que considere necesarias para mejorar el procedimiento de homologación de tipo.

36 Por ejemplo, la propuesta de reglamento relativo al cadmio en los fertilizantes (2003/ENTR/40), contiene una cláusula de revisión que permite tomar en consideración los avances en el tratamiento del fosfato para reducir al máximo el contenido de cadmio.

37 Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251, de 3 de octubre de 2003, p. 12), y propuesta de directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración [COM(2001) 127, de 13 de marzo de 2001, acuerdo político alcanzado en el Consejo de 5 de junio de 2003].

38 En el último ejercicio se retiraron más de cien propuestas.

- Creación de un marco estable para instrumentos de «legislación no vinculante» que facilite su utilización en el futuro. Las tres instituciones han establecido por primera vez una definición común de la corregulación y la autorregulación[39]. Han acordado también los límites y las condiciones generales para el uso de estos métodos, definiendo la función de cada institución en el proceso y garantizando el respeto de las prerrogativas de las autoridades legislativas. En particular, la corregulación y la autorregulación «no serán aplicables cuando estén en juego los derechos fundamentales o se trate de opciones políticas importantes, o en situaciones en que deban aplicarse uniformemente las normas en todos los Estados miembros». En el proceso de corregulación, tras la notificación de un proyecto de acuerdo elaborado por las partes interesadas, el Parlamento y el Consejo podrán sugerir modificaciones del proyecto, oponerse a su entrada en vigor y, si procede, solicitar a la Comisión que presente una propuesta de acto legislativo. Por lo que respecta a la autorregulación, la Comisión informará a los legisladores de las prácticas que considere eficaces y satisfactorias en cuanto a la representatividad.

- Uso más frecuente de los análisis de impacto en el proceso decisorio comunitario. Cuando sea aplicable el procedimiento de codecisión, el Parlamento y el Consejo podrán pedir la realización de análisis de impacto antes de adoptar cualquier enmienda de fondo. Las tres instituciones examinarán también la posibilidad de establecer una metodología común sobre la base de la experiencia adquirida.

- Compromiso de establecer un plazo vinculante para la incorporación de las directivas al Derecho nacional. En toda directiva debería constar dicho plazo, que debería ser lo más corto posible y, por lo general, no exceder de dos años.

La Comisión considera este acuerdo globalmente coherente con las iniciativas expuestas en su Plan de acción de junio de 2002. Es la iniciativa más ambiciosa emprendida hasta ahora para mejorar el proceso legislativo, en virtud de la cual las tres instituciones participan en una estrategia global para mejorar el proceso legislativo a nivel comunitario, respetando las responsabilidades de cada una de ellas.

En su Plan de acción de junio de 2002, la Comisión propuso también la **creación de una red legislativa entre las instituciones comunitarias** para garantizar la calidad de la legislación. A este respecto, observa con satisfacción que el actual Grupo técnico de alto nivel para la cooperación interinstitucional será responsable de aplicar y controlar el Acuerdo.

El AI «Legislar mejor» no ha entrado en vigor hasta diciembre de 2003. En consecuencia, es prematuro hacer un balance detallado de su impacto. En el

---

[39] El Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» incluye las definiciones siguientes: corregulación: «... mecanismo por el que un acto legislativo comunitario habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a las partes interesadas reconocidas en el ámbito de que se trate (en particular, los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones»; autorregulación: «la posibilidad de que los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones adopten para sí directrices comunes de ámbito europeo (en particular, códigos de conducta o acuerdos sectoriales)». Este Acuerdo no afecta a las normas de funcionamiento del diálogo social (artículo 138 y 139 del TCE) ni a la normalización según el «nuevo enfoque».

transcurso de su **aplicación**, la Comisión se propone seguir con detenimiento los aspectos siguientes:

- Los procedimientos de adopción de las propuestas de simplificación. En el AI se reconoce que, siguiendo el planteamiento de la Comisión, es importante simplificar el Derecho derivado comunitario. Aunque no fue posible acordar normas de procedimiento concretas para incluirlas en el Acuerdo, está previsto que en el plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, el Parlamento Europeo y el Consejo modifiquen sus métodos de trabajo introduciendo, por ejemplo, estructuras ad hoc encargadas específicamente de simplificar la legislación.

- La posibilidad de establecer una metodología de análisis de impacto, tras hacer balance de las experiencias respectivas de las tres instituciones en este campo.

El AI complementa otros tres **acuerdos interinstitucionales importantes para mejorar de la regulación**. El primero es el Acuerdo interinstitucional de 22 de diciembre de 1998 sobre directrices comunes para la **calidad de la redacción** de la legislación comunitaria (véase la letra g) del apartado 2.2).

El segundo es el Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 sobre un método de trabajo acelerado con vistas a la **codificación** oficial de los textos legislativos[40]. Este Acuerdo constituye un marco para la codificación de la legislación comunitaria, pero los resultados han sido decepcionantes. Ello se debe en gran medida a que, a pesar de tratarse de un ejercicio puramente técnico, debe aplicarse íntegramente el proceso legislativo normal. En consecuencia, pueden pasar varios años entre la preparación de la propuesta de acto codificado de la Comisión y su adopción. Aunque el Acuerdo hace referencia a un procedimiento acelerado, sólo se han racionalizado los procedimientos de las comisiones en el Parlamento Europeo y el Consejo. Nueve años después de la adopción del Acuerdo, quizás haya llegado el momento de que las instituciones estudien la manera de establecer un procedimiento verdaderamente acelerado para este tipo de legislación, que no plantea grandes desacuerdos.

El tercer Acuerdo interinstitucional existente, sobre un recurso más estructurado a la técnica de la **refundición** de los actos jurídicos[41], entró en vigor en marzo de 2002. Este Acuerdo establece técnicas para determinar con claridad los elementos fundamentalmente nuevos de los proyectos de normas en ámbitos legislativos para los que sólo se propone una codificación. Se ha perfeccionando el instrumento informático de la Comisión concebido especialmente para actos refundidos (Legiswrite Codification/Refonte), que se encuentra en fase de aprobación por el Consejo. La Comisión ya ha puesto en marcha varias iniciativas legislativas importantes en virtud de este acuerdo, y sus propuestas están siendo examinadas por la autoridad legislativa. Una aplicación correcta y eficiente del Acuerdo en estos primeros casos podría incitar a un mayor uso de la refundición.

Por último, la Comisión se plantea también desarrollar un enfoque común con las demás instituciones acerca de la **obtención y el uso de asesoramiento**. Su objetivo es

---

40 DO C 102 de 4 de abril de 1996, p. 2.

41 DO C 77 de 28 de marzo de 2002, p. 1.

que, a la larga, sus directrices se conviertan en la base de un enfoque común a todas las instituciones y los Estados miembros[42]. Teniendo en cuenta que los servicios de la Comisión están aplicando progresivamente estas directrices, es demasiado pronto para determinar y codificar las buenas prácticas que podrían aplicar las demás instituciones.

2.4. Medidas adoptadas por los Estados miembros

Los Estados miembros tienen una importante función en la mejora del proceso legislativo, en la medida en que son responsables de la aplicación de la legislación y, en el caso de las directivas, de su incorporación al Derecho nacional. El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 destacó la importancia de su contribución al establecimiento de un mercado interior finalizado y plenamente operativo[43].

En consecuencia, los Estados miembros pusieron en marcha un ejercicio intergubernamental para definir directrices de colaboración entre sí. En noviembre de 2001, el «Grupo Mandelkern» presentó sus recomendaciones, respaldadas por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001. En mayo de 2002, en La Rioja, los ministros de administraciones públicas adoptaron un programa específico a medio plazo dedicado en parte a la mejora de la regulación.

Paralelamente, la Comisión solicitó a los Estados miembros que asumieran sus responsabilidades en la simplificación y mejora del marco regulador europeo. Estas responsabilidades consisten fundamentalmente en la transposición de la legislación comunitaria (véase la letra f) del apartado 2.2), pero incluyen también los aspectos siguientes[44]:

- Análisis de impacto y consultas públicas. Siguiendo las recomendaciones del Grupo Mandelkern, la Comisión ha animado a los Estados miembros a realizar evaluaciones de impacto de los proyectos de legislación nacional que le notifiquen45. De conformidad con la estrategia definida en el Consejo Europeo de Lisboa, los Estados miembros deberían asegurarse también de que los actos comunitarios se incorporan correctamente a su legislación nacional, en el plazo establecido. A tal fin, se les ha recomendado que hagan consultas sobre los aspectos positivos de los diferentes planteamientos para lograr los objetivos de una directiva y los evalúen. Se considera también indispensable adoptar normas claras de consulta y análisis de impacto. Por analogía con las exigencias que deben cumplir las instituciones de la UE, la Comisión ha destacado en particular que los

---

42 Objetivo declarado en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea y en el Plan de acción «Ciencia y sociedad» de diciembre de 2001.

43 Se pidió a los Estados miembros que establecieran a nivel nacional «una estrategia para una actuación más coordinada orientada a simplificar el marco regulador, incluido el funcionamiento de las administraciones públicas» y racionalizaran la incorporación de la legislación comunitaria al Derecho nacional (conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa de 24 de marzo de 2000, punto 17).

44 Sección 3 del Plan de acción, COM(2002) 278 .

45 Notificaciones en virtud de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, DO L 204 de 21 de julio de 1998 (modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 1998, DO L 217 de 5 de agosto de 1998).

Estados miembros deben realizar consultas y evaluaciones de impacto antes de presentar propuestas legislativas comunitarias, para garantizar un nivel de calidad adecuado[46].

- Contribución a las acciones de la Comisión para mejorar la regulación, incluidas las relativas a la simplificación y la transposición de la legislación comunitaria.

- Desarrollo de una coordinación adecuada entre la Comisión y los Estados miembros.

Los datos disponibles acerca de las acciones de los Estados miembros para mejorar la regulación no permiten hacer una comparación o evaluación detalladas de los avances que éstos han hecho en su conjunto. En junio de 2003, la Presidencia griega presentó el primer intento de análisis coherente y comparable del trabajo de los Estados miembros[47]. La situación es la siguiente:

- La mayoría de los Estados miembros han introducido y aplicado políticas horizontales sobre la mejora de la regulación.

- Por lo que respecta a la transposición de la legislación europea, los métodos y la atribución de responsabilidades48 siguen siendo bastante diferentes.

- La mayoría de los Estados miembros han desarrollado procedimientos estándar de análisis de impacto. En algunos casos, es obligatorio analizar el impacto de las nuevas iniciativas legislativas. Pero persisten dudas sobre la calidad y el uso sistemático de este instrumento.

- En materia de consulta pública, los Estados miembros han introducido generalmente procedimientos más sistemáticos. No obstante, las prácticas siguen variando considerablemente a diversos niveles: las consultas no son siempre obligatorias; el plazo de respuesta oscila entre tres y doce semanas; la publicación y utilización de los resultados varían también. No todos los Estados miembros utilizan Internet en sus consultas públicas pero parece que el uso de este medio se está extendiendo.

- En los últimos años, muchos Estados miembros han hecho un esfuerzo significativo de simplificación de la legislación en vigor. La mayoría han adoptado planes de simplificación (destinados a menudo a ayudar a las PYME), o incluso políticas generales de simplificación. Los Estados miembros han reconocido que la gran diversidad de sus planteamientos debería considerarse como un obstáculo para el intercambio de conocimientos y buenas prácticas.

---

46 Los Estados miembros tienen derecho de iniciativa en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal (título VI del TUE).

47 Informe a los ministros de administraciones públicas de los Estados miembros de la UE sobre los avances en la aplicación del Plan de acción del informe Mandelkern sobre la mejora de la rgulación, Grupo *ad hoc* de directores y expertos sobre la mejora de la regulación (DEMR), Atenas, mayo de 2003.

48 En algunos casos son responsables los ministerios competentes, mientras que en otros los ministerios de asuntos exteriores supervisan el proceso.

- Se han sugerido diversas medidas para mejorar el intercambio de información y la coordinación. El grupo informal de directores y expertos sobre la mejora de la regulación (DEMR), que asesora a los ministros de administraciones públicas, es en la actualidad el principal foro de debate y punto de partida de iniciativas sobre la mejora de la regulación entre los Estados miembros. Se ha puesto en marcha un programa a medio plazo para desarrollar e intercambiar buenas prácticas sobre el análisis de impacto de la regulación. Si bien todavía no hay ningún foro general de colaboración entre las autoridades comunitarias y nacionales sobre la mejora del proceso legislativo, se ha propuesto la opción de un grupo de trabajo ad hoc del Consejo sobre la mejora de la regulación[49].

Globalmente, las prácticas y los resultados de los Estados miembros siguen siendo muy variables y la falta de una metodología común dificulta la presentación de datos definitivos sobre sus resultados. La orientación adoptada es, no obstante, alentadora. En su reunión de Rodas de junio de 2003, los ministros de administraciones públicas reiteraron su apoyo unánime a la reforma y a la puesta en marcha de nuevas iniciativas comunitarias. La cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, así como entre los Estados miembros, supera progresivamente el mero intercambio de ideas y experiencias, y se orienta hacia el desarrollo de acciones comunes y de instrumentos.

[49] Tanto el Consejo de Ministros (Competitividad - 30 de septiembre de 2002) como los ministros de administraciones públicas (Resolución de 6 de junio de 2003) han pedido que se establezca un grupo de trabajo *ad hoc* sobre la mejora del marco regulador dentro de la estructura del Consejo. La Comisión ha reconocido que este grupo podría aportar una contribución muy apreciable (Comunicación sobre la estrategia para el mercado interior 2003-2006).

3. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

3.1. El marco jurídico e institucional

a) Definición de los Tratados

La subsidiariedad y la proporcionalidad figuran entre los principios fundamentales sobre los que se asienta la Unión. El Tratado de la Unión Europea establece, en efecto, que toda acción de la Unión para alcanzar sus objetivos deberá respetar el principio de subsidiariedad[50]. El artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) ofrece una definición general de la subsidiariedad y la proporcionalidad, e indica cuándo y cómo debería actuar la Comunidad. Un protocolo anexo al Tratado de Amsterdam establece criterios precisos de aplicación de estos principios[51].

La subsidiariedad es un principio rector para definir el límite entre las responsabilidades de los Estados miembros y de la UE (*¿quién debería intervenir?*). Si el ámbito en cuestión es competencia exclusiva de la Comunidad, no existe ninguna duda al respecto. Si la Comunidad y los Estados miembros tienen competencia compartida, el principio establece claramente una presunción en favor de la descentralización. El Tratado dispone, en efecto, que la actuación comunitaria sólo estará justificada:

- cuando haya aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros (prueba de necesidad I);

- las actuaciones de los Estados miembros únicamente, o la ausencia de actuación comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado CE o perjudicarían considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados miembros (prueba de necesidad II); y

- la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros (prueba de valor añadido).

Por naturaleza, la subsidiariedad es un concepto dinámico o contingente. Por ejemplo, la capacidad de las autoridades nacionales de controlar cuestiones transnacionales varía en el tiempo. Esta capacidad ha disminuido en las últimas décadas y es insuficiente en varios ámbitos. Inversamente, algunas medidas comunitarias adoptadas en el contexto de los años sesenta no conservan necesariamente el mismo valor añadido en 2003. Como se destaca en el Protocolo, la subsidiariedad permite que la intervención comunitaria «se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada». Los

---

50 El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea establece: «Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado [...] en el respeto del principio de subsidiariedad [...]».

51 Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (véase http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/amsterdam.html#0173010078).

importantes cambios que se están produciendo en la Unión y fuera de ella exigen, pues, un reexamen de las normas derivadas de este principio.

La proporcionalidad es un principio director para determinar cómo debe ejercer sus competencias la Unión, una vez que se ha determinado que debe intervenir (*¿qué forma, naturaleza y alcance debe tener la actuación de la UE?*). Para determinar si una medida cumple el principio de proporcionalidad, debe comprobarse si:

- los medios empleados son adecuados para alcanzar los objetivos (prueba de efectividad);

- estos medios no exceden de lo necesario para alcanzar los objetivos (prueba de eficiencia).

A priori, el principio de proporcionalidad deja bastante margen de apreciación al legislador de la Unión[52]. La evaluación de la efectividad y la eficiencia es a menudo bastante compleja. En la mayoría de los casos, existirá una serie de opciones conformes al principio de proporcionalidad. En consecuencia, las instituciones que participan en el proceso legislativo tendrán que adoptar siempre una decisión política favorable a una u otra opción.

Ahora bien, las disposiciones del Protocolo relativas a la proporcionalidad establecen límites específicos. En primer lugar, «la forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible» y, cuando sea necesario legislar, «las directivas serán preferibles a los reglamentos» (prueba de obligación mínima legal). En segundo lugar, debería tomarse en consideración la necesidad de minimizar la carga financiera o administrativa para todos los niveles de gobierno, los agentes económicos y los ciudadanos (prueba del coste mínimo). La tercera disposición —la actuación comunitaria debería «dejar un margen tan amplio como sea posible para que las disposiciones se tomen a nivel nacional» (prueba del alcance mínimo)— es básicamente redundante con las condiciones que ya establece el principio de subsidiariedad. No obstante, especifica que «habrá que velar por que se respeten simultáneamente el Derecho comunitario y las disposiciones nacionales bien establecidas».

b) Las obligaciones de las instituciones

La aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad es una responsabilidad compartida por todas las instituciones de la Unión[53]. El protocolo sobre la aplicación de estos principios establece también obligaciones institucionales específicas para la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

---

52 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de noviembre de 1996, Asunto C-84/94, Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea. Directiva 93/104/CE del Consejo relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo - Recurso de anulación.

53 «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 [...].», artículo 1 del Protocolo.

Entre otras cosas, se pide a la Comisión que —sin perjuicio de su derecho de iniciativa— consulte ampliamente antes de proponer textos legislativos; justifique la pertinencia de sus propuestas[54] en la exposición de motivos; y tenga en cuenta la carga que el acto supondría para la Comunidad, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos y los ciudadanos.

El Parlamento Europeo y el Consejo deben comprobar que las propuestas de la Comisión y las enmiendas que tienen previsto introducir son coherentes con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad[55]. Dicho de otro modo, el sistema actual impone la carga de la prueba a las instituciones que participan en el proceso legislativo de la Unión (*¿quién define?*).

c) Debate constitucional sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad

En julio de 2003, la Convención Europea propuso un marco revisado para la subsidiariedad y la proporcionalidad. Esta parte del proyecto de Tratado constitucional parece gozar de un amplio consenso. Si la CIG confirma este planteamiento y el resultado es ratificado por todos los Estados miembros, el sistema concebido por la Convención Europea podría ser aplicable antes de 2006.

La principal innovación de este marco es la obligación del legislador de revisar una propuesta si un número suficiente de parlamentos nacionales considera que no cumple el principio de subsidiariedad. De acuerdo con el artículo 9 del proyecto de Tratado, mientras que «las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad», «los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio» mediante un nuevo sistema de control. A tal fin, en un protocolo revisado sobre la aplicación de la subsidiariedad y de la proporcionalidad, se establecerían las obligaciones y los procedimientos siguientes: se informaría sistemáticamente a los parlamentos nacionales de todas las propuestas legislativas, propuestas modificadas y resoluciones legislativas en el momento de su aprobación; éstos tendrían entonces la posibilidad de activar un sistema de alerta precoz[56]. Asimismo, tendrían la posibilidad de notificar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a través de sus Estados miembros, cualquier supuesta violación de los principios.

El sistema propuesto ofrece un equilibrio razonable. Por un lado, permite la participación de los parlamentos nacionales sin ralentizar excesivamente el mecanismo decisorio de la Unión. Por otro, preserva plenamente el derecho de iniciativa de la Comisión y las prerrogativas del legislador de la UE.

---

54 Las razones para concluir que la Comunidad puede lograr mejor un objetivo «deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos» (artículo 4 del Protocolo). Tales razones pueden ser la evolución divergente de la legislación de los Estados miembros o que una medida anterior de la Unión no haya dado el resultado esperado (véase, por ejemplo, la propuesta de directiva sobre el crédito al consumo).

55 Cuando no es aplicable el procedimiento de codecisión, el Consejo debe informar además al Parlamento Europeo de su postura sobre la aplicación del artículo 5 del TCE (artículo 12 del Protocolo).

56 Los parlamentos nacionales tendrían seis semanas para enviar un dictamen motivado sobre la propuesta o resolución. En los casos en que los dictámenes representen al menos un tercio de todos los votos asignados a los parlamentos nacionales, la Comisión tendría que revisar su propuesta. Después de revisar su propuesta, la Comisión podría mantenerla, modificarla o retirarla, pero tendría que motivar su decisión.

3.2. Aplicación de los principios por parte de la Comisión en 2003

Como es imposible analizar en este informe todas las propuestas de la Comisión con arreglo a las condiciones y las obligaciones resumidas en la letra b) del punto 3.1, nos limitaremos a varios casos ilustrativos de cómo ha aplicado la Comisión los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al elaborar, revisar o retirar una propuesta.

De acuerdo con el compromiso establecido en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, el informe se centra en las acciones correspondientes a las prioridades políticas establecidas en el programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2003[57]. Se analiza, no obstante, alguna de las demás acciones para ofrecer una visión global de las actividades de la Unión.

a) Ampliación de la acción comunitaria en virtud del principio de subsidiariedad

La seguridad vial es un claro ejemplo de cuándo y por qué la Unión considera que la subsidiariedad ya no puede justificar la falta de actuación a nivel comunitario[58]. Las serias consecuencias transnacionales de algunos accidentes graves ponen de manifiesto la necesidad de una protección uniforme, constante y de alto nivel en los túneles de la red de carreteras transeuropea. La naturaleza de estos accidentes y los problemas que plantearon a las autoridades nacionales demuestran también que las medidas de los Estados miembros eran claramente insuficientes. La Comisión estimó, por lo tanto, que debían establecerse **condiciones de seguridad mínimas en los túneles** a nivel comunitario[59].

Sobre la base de un análisis de impacto en profundidad, la Comisión llegó a la conclusión de que era necesaria una directiva sobre los túneles más problemáticos (los que tienen una longitud superior a 500 metros), para prevenir accidentes que ponen en peligro la vida humana, el medio ambiente y las infraestructuras de los túneles, y garantizar un nivel mínimo de seguridad.[60].

Aunque el Parlamento Europeo y el Consejo habían propuesto varias enmiendas sobre la naturaleza de los requisitos técnicos y de organización propuestos, se reconoció unánimemente que estaba claramente justificada la acción comunitaria de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

---

57 En el programa de 2003 se determinan tres prioridades políticas: una Europa ampliada; estabilidad y seguridad; y una economía sostenible e integradora (COM(2002) 590, de 30 de octubre de 2002).

58 Véase, entre otros casos ilustrativos, la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas y procedimientos destinados a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual (COM(2003) 46, de 30 de enero de 2003); la propuesta sobre la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias (COM(2003) 229, de 2 de mayo de 2003) y la propuesta de modificación de las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (COM(2003) 564, de 1 de octubre de 2003).

59 Esta iniciativa forma parte del Programa de acción europeo de seguridad vial que la Comisión puso en marcha en 2003, que abarca tres áreas: el comportamiento de los usuarios de carretera, la seguridad de los vehículos y las infraestructuras viarias.

60 COM(2002) 769, de 30 de diciembre de 2002.

No obstante, como muestra el debate sobre los servicios públicos, no todos los casos están tan claros como el de la seguridad en los túneles. En marzo de 2002, el Consejo Europeo de Barcelona pidió a la Comisión que examinara la utilidad de una directiva marco sobre los «servicios de interés económico general». La Comisión respondió en mayo de 2003 con la presentación de un Libro Verde destinado, en particular, a definir el papel de la Unión en la promoción de unos servicios públicos de alta calidad[61].

Para la Comisión, es opinable cuál puede ser el ámbito y el instrumento de acción adecuados en estas cuestiones. Consideró oportuno, pues, extender el debate a los **«servicios de interés general»**[62] y ampliar los posibles planteamientos analizados. La primera etapa del análisis consistió en organizar una consulta pública que concluyó el 15 de septiembre de 2003. El cuestionario público indicaba lo difícil que puede resultar aplicar el principio de subsidiariedad cuando afecta a culturas políticas y administrativas muy diversas[63].

b) Interrupción de la acción comunitaria en virtud del principio de subsidiariedad.

Si bien la subsidiariedad permite ampliar la acción comunitaria cuando así lo exigen las circunstancias, también debe ésta reducirse o interrumpirse cuando ya no esté justificada. La Comisión considera que esta «restricción» debería aplicarse a las normas sobre preenvasado.

En los años setenta, para mejorar la protección de los consumidores y la transparencia del mercado y eliminar las barreras comerciales, la Comunidad estableció **tamaños de preenvasado** obligatorios u opcionales para algunos productos. Dentro del ejercicio SLIM-IV (*Simpler Legislation for the Internal Market* - legislación más sencilla para el mercado interior), la Comisión emprendió una serie de análisis, estudios y consultas públicas con agentes interesados para evaluar el sistema utilizado y determinar si era deseable una desregulación en ese ámbito. Se analizaron diversas alternativas políticas (tamaños libres o fijos). Globalmente, excepto para algunos sectores en los que aún se

---

61 Libro Verde sobre los servicios de interés general, COM(2003) 270, de 21 de mayo de 2003.

62 El Libro Verde aclara el concepto de servicios de interés generales, haciendo una distinción entre servicios de interés económico general suministrados por grandes redes industriales (que progresivamente se están liberalizando y sometiendo a las normas del mercado interior); otros servicios de interés económico general, tales como la recogida de basura y la radiodifusión (sometidos a normas sectoriales parcialmente armonizadas) y servicios no económicos o servicios sin consecuencias comerciales (sometidos a normas nacionales).

63 Entre otras, la Comisión hizo las preguntas siguientes: ¿Debería incluirse entre los objetivos de la Comunidad el desarrollo de servicios de interés general de calidad? ¿Deberían atribuirse a la Comunidad competencias jurídicas adicionales en el ámbito de los servicios de interés general, ya sean de carácter económico o no económico? ¿Es preciso especificar la delimitación de responsabilidades entre la Comunidad y las diferentes administraciones de los Estados miembros? ¿Debería establecerse un marco regulador comunitario para otros servicios distintos de las grandes industrias de redes? ¿Es conveniente el establecimiento de un marco comunitario general para los servicios de interés general? ¿Cuál sería su valor añadido en relación con la legislación sectorial existente? ¿Qué sectores, materias y derechos debería abarcar? ¿Qué tipo de instrumento debería utilizarse (directiva, reglamento, recomendación, comunicación, directrices o acuerdo interinstitucional)? ¿Cuál ha sido hasta la fecha la incidencia de la regulación sectorial? ¿Ha dado lugar a incoherencias?

está evaluando el impacto[64], los tamaños libres y la estandardización voluntaria parecen tener mejor acogida que los tamaños fijos.

En general, los objetivos de la legislación en vigor sobre envases previos ya están contemplados en las directivas vigentes (los consumidores están protegidos por la Directiva sobre precios unitarios y el medio ambiente por la Directiva sobre residuos de envases). Si la evaluación de impacto en curso justifica la adopción de actos legislativos sobre tamaños fijos en algunos sectores, la Comisión lo tendrá en cuenta en su propuestas sobre envases previos, programada para 2004[65].

c) Asociación más amplia de los Estados miembros en virtud del principio de proporcionalidad.

En virtud del principio de subsidiariedad, la Unión debe utilizar medios adecuados que no excedan de lo necesario. A este respecto, la Comisión ha propuesto algunos cambios destinados a descentralizar responsabilidades, también en sectores de competencia exclusiva de la Unión. Así lo ilustran recientes reformas de la política de competencia.

El Reglamento (CE) n° 1/2003[66] se refiere a la aplicación de dos normas fundamentales que sustentan la política de competencia de la UE: la prohibición de acuerdos entre las empresas que «tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común» (artículo 81 del TCE) y la prohibición de la explotación abusiva de una posición dominante (artículo 82 del TCE). Este Reglamento ha aumentado considerablemente las responsabilidades concedidas a las autoridades nacionales.

El sistema de autorización previa, establecido por un reglamento de 1962, estaba sumamente centralizado en el caso de los acuerdos restrictivos que precisaban una exención. Si bien la Comisión, los tribunales nacionales y las autoridades nacionales responsables de la competencia podían aplicar la prohibición establecida en el artículo 81, el poder de conceder exenciones, basado en la notificación previa de acuerdos y prácticas restrictivos, se concedía exclusivamente a la Comisión. En una situación totalmente diferente, la de una Unión mucho más amplia, cuya cultura de la competencia ha evolucionado considerablemente en los cuarenta últimos años y, en particular, en la que los Estados miembros han adoptado normas y creado autoridades sobre competencia, era urgente modernizar la normativa existente en función de la aplicación dinámica del principio de subsidiariedad.

Tras su Libro Blanco de 1999[67], la Comisión propuso en 2000 un nuevo sistema descentralizado que permita una aplicación de las normas sobre competencia tanto por la Comisión como por las autoridades de competencia y los tribunales de los Estados miembros, preservando, no obstante, la función de aplicación específica de la

---

64 Vinos, licores, café, azúcar, sal, harina, latas metálicas y aerosoles.

65 Revisión del anexo 3 de la Directiva 75/106/CEE y de la Directiva 80/232/CEE.

66 Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado CE, DO L 1, de 4 de enero de 2003, p.1.

67 Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CE, COM(1999) 101, de 28 de abril de 1999; Programa de la Comisión n° 99/027.

Comisión[68]. En un intento por hacer un mejor uso de los recursos de la Comisión, ya no se considera necesario notificar acuerdos entre empresas con vistas a beneficiarse de la aplicación del artículo 81(3) del Tratado de la Comunidad Europea. Esto significa que los acuerdos que respetan las condiciones mencionadas en dicho artículo se consideran legales. El sistema refuerza también la capacidad de las autoridades de los Estados miembros de aplicar efectivamente el Derecho comunitario a nivel nacional. En efecto, los mecanismos de cooperación horizontal capacitan a las autoridades nacionales de competencia para intercambiar información confidencial y asistirse mutuamente en las actividades de investigación. En la medida en que la Comisión sigue siendo la única autoridad que puede actuar en toda la Unión Europea, conserva un papel central en el desarrollo de la normativa y la política de competencia comunitaria, garantizando su aplicación coherente e impidiendo toda renacionalización de la legislación comunitaria.

d) La forma de intervención más sencilla posible

De acuerdo con el Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad, «la forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible». Las propuestas sobre seguridad vial, prácticas comerciales desleales y sustancias químicas ilustran el razonamiento de la Comisión en la elección del nivel de regulación adecuado[69].

La mejora de la seguridad del transporte de pasajeros y mercancías es una de las tareas fundamentales de la Unión Europea. En 2001, en su Libro Blanco sobre la política de transportes europea, la Comisión propuso que la Unión Europea se fijara el ambicioso objetivo de reducir en un 50 % el número de víctimas mortales de accidentes de tráfico para 2010[70].

Teniendo en cuenta que diversos estudios han demostrando, por un lado, que la velocidad, el alcohol al volante y no abrocharse el cinturón de seguridad son las principales causas de accidente en todos los Estados miembros y, por otro, que se pueden lograr avances respetando simplemente las normas existentes, la Comisión estudia formas de aplicar correctamente las normas nacionales. Siguiendo las conclusiones del Programa de acción en materia de **seguridad vial** de la UE, de junio de 2003, ha propuesto la definición de planes nacionales de aplicación que recojan las mejores prácticas en este campo (controles de cumplimiento, sanción apropiada de las infracciones y campañas de publicidad) y el establecimiento de un mecanismo de control transfronterizo que permita una transmisión eficaz de información sobre infracciones entre las autoridades habilitadas a sancionar.

La Comisión ha propuesto recoger estas medidas en una Recomendación[71]. En dicha Recomendación se prevé que si los datos de los Estados miembros ponen de

---

68 COM(2000) 582, de 27 de septiembre de 2000.

69 La propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en el acceso a los bienes y servicios a su suministro [COM(2003) 657, de 5 de noviembre de 2003] y la propuesta de Directiva sobre requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía [COM(2003) 453, de 1 de agosto de 2003], son dos casos ilustrativos.

70 Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», COM(2001) 370, de 12 de septiembre de 2001.

71 C(2003) 3861, de 21 de octubre de 2003.

manifiesto que las medidas adoptadas no son suficientes para lograr el objetivo establecido en el Libro Blanco se propondrán medidas más vinculantes.

El problema de las **prácticas comerciales desleales** de las empresas en sus relaciones con los consumidores es ilustrativo del uso de métodos alternativos a los instrumentos reguladores. Las prácticas desleales plantean un problema en términos de funcionamiento adecuado del mercado interior (distorsión de la competencia) que surge de una reglamentación fragmentada y de una falta de confianza por parte de los consumidores.

En su evaluación de impacto ampliada, la Comisión analizó una serie de posibles planteamientos y los compromisos que implican[72]. Sobre esa base, concluyó que una directiva marco tradicional[73], que permitiera combinar legislación tradicional y corregulación, debería bastar en principio para alcanzar los objetivos de la Unión en relación con los consumidores y el mercado interior. En su propuesta de directiva marco la Comisión reconoce la posibilidad de que grupos o asociaciones establezcan códigos de conducta voluntarios para lograr los objetivos de la citada directiva. No obstante, la vulneración de un compromiso contemplado en un código sólo se consideraría práctica desleal en condiciones muy precisas (por ejemplo, la presentación engañosa de un producto tendría que hacerse de tal manera que distorsionara materialmente la decisión del consumidor sobre dicho producto).

La propuesta sobre **sustancias químicas** (REACH), presentada el 29 de octubre de 2003, es un caso en el que, según la Comisión, la única opción es la de un reglamento o, dicho de otro modo, ningún instrumento menos vinculante ha permitido alcanzar con eficiencia los objetivos establecidos.

La conclusión sobre la necesidad de realizar una importante reforma en el ámbito de las sustancias químicas venía precedida de un amplio consenso sobre el desfase de la legislación vigente para responder eficaz y convenientemente a la preocupación de los ciudadanos por el posible impacto de las sustancias químicas en la salud y el medio ambiente. Entre otros problemas particulares, cabe destacar la falta de información suficiente sobre las sustancias químicas comercializadas por primera vez antes de 1981 (propiedades, usos, riesgos, y medidas de reducción del riesgo); la gran carga administrativa que soportan las autoridades públicas; y la lenta y costosa realización de las determinaciones del riesgo finales. Para encontrar una respuesta adecuada a las justificadas preocupaciones de todos los agentes interesados, la Comisión ha valorado cuidadosamente las ventajas y desventajas de diversos instrumentos, especialmente en cuanto al coste para la industria y a la carga administrativa[74].

La conclusión final de la Comisión es que el registro, la evaluación, la autorización y la restricción de sustancias químicas debe fijarse en un reglamento (REACH) y

---

72 SEC(2003) 724, de 18 de junio de 2003.

73 COM(2003)356, de 18 de Junio de 2003.

74 El punto de partida del debate era el Libro Blanco sobre la estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos [COM(2001) 88], publicado por la Comisión en febrero de 2001. Posteriormente, las medidas propuestas se sometieron a una amplia consulta con agentes de la industria, la sociedad civil y las ONG, los Estados miembros y las instituciones, así como a una EIA.

gestionarse a través de una agencia europea de sustancias y preparados químicos[75]. La elección del instrumento más fuerte entre las opciones legislativas de que dispone la Unión tiene varias justificaciones. Un reglamento es el mejor medio de prevenir distorsiones de la competencia, elemento fundamental, teniendo en cuenta las consecuencias económicas de la acción prevista. Asimismo, el seguimiento legislativo de un reglamento por parte de los Estados miembros y su supervisión por parte de la Comisión son relativamente sencillos respecto al trabajo que supondría una directiva, sobre todo si consideramos que la Unión tendrá pronto veinticinco Estados miembros. Por último, la elaboración de un acto legislativo sobre esta cuestión se justifica por la complejidad técnica, más aún tratándose de productos potencialmente peligrosos. En consecuencia, no era posible recurrir a soluciones alternativas más flexibles, como la corregulación o la autorregulación.

e) Respeto de los acuerdos nacionales bien establecidos

El cumplimiento del principio de subsidiariedad exige que «se respeten simultáneamente el Derecho comunitario y las disposiciones nacionales bien establecidas». La propuesta relativa a la sensible cuestión de la investigación con **células madre de embriones humanos** es un ejemplo de cómo aplica la Comisión este requisito[76].

El VI Programa marco de I+D, adoptado por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo en 2002, permite financiar la investigación con células madre de embriones humanos para combatir grandes enfermedades. Se había determinado entonces una clara necesidad de acción comunitaria. La propuesta de la Comisión tiene por objeto establecer normas éticas estrictas para la financiación de proyectos de investigación que impliquen la obtención de células madre de embriones humanos sobrantes[77]. Esta propuesta permitiría a la Unión contribuir de manera responsable al progreso de esta ciencia en beneficio de pacientes del mundo entero y, al mismo, garantizar que las actividades de investigación se desarrollan dentro de un marco ético claro. La investigación colaborativa a nivel comunitario evita las duplicaciones y contribuye, pues, a reducir el uso de embriones humanos sobrantes para la derivación de líneas de células madre. Por otro lado, los fondos comunitarios estimulan el intercambio de resultados y conocimientos entre equipos de investigación de diferentes Estados miembros.

Ahora bien, la Unión ha tenido que tomar en consideración la gran diversidad entre los Estados miembros por lo que respecta a la aceptación ética de esta investigación, pues algunos la prohibían totalmente. En este sentido, la propuesta de la Comisión indica que no se concederá financiación comunitaria para ninguna investigación de ningún tipo que implique el uso de embriones humanos o de células madre de embriones humanos a las entidades jurídicas establecidas en un país en el que tal investigación esté prohibida. Los participantes en proyectos de investigación deberán cumplir la legislación, la reglamentación y las normas éticas en vigor en los países en los que se lleve a cabo la investigación.

---

75 COM(2003)644, de 29 de octubre de 2003.

76 Otro caso ilustrativo es la propuesta sobre el establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros, COM(2003) 502, de 14 de septiembre de 2003.

77 COM(2003) 390, de 9 de julio de 2003.

3.3. Aplicación de los principios en el proceso legislativo

Globalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo han introducido relativamente pocas enmiendas relacionadas con la subsidiariedad y la proporcionalidad. Cuando sus puntos de vista no coinciden con los de la Comisión, el Parlamento busca en la mayoría de sus enmiendas una acción de la Unión más amplia e intensa (véase el Reglamento sobre fusiones). En algunos casos ha considerado también que la Unión debía elegir instrumentos más vinculantes (por ejemplo, en materia de protección peatonal). En otros, no obstante, el Parlamento ha pedido que se reduzca el ámbito de la acción prevista o que se adopte una forma de intervención más ligera (paquete sobre el petróleo y el gas).

En calidad de representante de los Estados miembros y garante de sus poderes, el Consejo dedica especial atención a asegurarse de que la legislación de la Unión respeta estrictamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En la mayoría de los casos, su interpretación ha sido más restrictiva que la de la Comisión (por ejemplo, en materia de justicia penal). De vez en cuando, sin embargo, el Consejo ha considerado que la Unión podía y debía actuar de manera más vinculante.

La mayoría de las veces, el diálogo interinstitucional ha contribuido a lograr una interpretación equilibrada de los principios, bien porque la Comisión ha reconocido la pertinencia de algunos argumentos presentados por el legislador, o porque el legislador no ha insistido en todas sus enmiendas.

a) Reducción del alcance y la intensidad de la acción propuesta

La propuesta para garantizar la **seguridad del suministro de gas natural** es un buen ejemplo de debate en el que el Parlamento considera que la acción propuesta es demasiado invasiva y la Comisión mantiene su postura en la mayoría de los puntos, al considerar que la acción es necesaria para alcanzar los objetivos del Tratado.

En 2002, la Comisión propuso un paquete sobre «reservas de petróleo y de gas», compuesto de cuatro directivas, destinado a garantizar la seguridad de suministro con vistas a completar el mercado interior de la energía[78]. La propuesta sobre la seguridad de suministro de gas incluía, entre otras cosas, normas mínimas de seguridad de abastecimiento, la clarificación del papel de los diferentes agentes del mercado y un mecanismo de solidaridad en caso de graves problemas de suministro.

En su dictamen en primera lectura, de 23 de septiembre de 2003, el Parlamento presentó seis enmiendas relativas a la subsidiariedad, rechazadas parcialmente por la Comisión[79]. Ambas instituciones estaban en desacuerdo sobre el alcance preciso de la acción (subsidiariedad). Para la Comisión, la cuestión debía considerarse en el contexto más amplio de la liberalización del mercado y la competencia (la directiva estaba destinada a asegurar el buen funcionamiento del mercado interior de la UE del gas garantizando el suministro). Las medidas de seguridad debían ser compatibles con los requisitos de un mercado único competitivo, y para ello debían establecerse normas. Para el Parlamento, este planteamiento creaba confusión entre diferentes

---

78 COM(2002) 488, de 11 de septiembre de 2002.

79 Comunicación de la Comisión de 17 de octubre de 2003, SP(2003) 3410/2.

cuestiones y conducía a un «catálogo vinculante de objetivos para las normas sobre la seguridad del abastecimiento a nivel comunitario». La Comisión rechazó este argumento.

Se llegó a un acuerdo, no obstante, sobre los objetivos específicos que deben indicarse en la directiva. El artículo 4 de la propuesta de directiva define específicamente el número de días que los Estados miembros deben garantizar el suministro de «clientes de consumo no interrumpible» en condiciones meteorológicas medias, temperaturas extremadamente bajas o inviernos fríos que se producen estadísticamente cada cincuenta años. El Parlamento sugirió sustituir todas las especificaciones por la obligación de los Estados miembros de garantizar la seguridad de suministro de «consumidores necesitados de protección con arreglo a las circunstancias nacionales correspondientes». La Comisión reconoció la pertinencia del argumento y se declaró dispuesta revisar su propuesta en consecuencia.

Lógicamente sin duda, la interpretación más restrictiva de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad coincide con los nuevos ámbitos de competencia, entre ellos el de **justicia penal**[80], próximos al centro de la soberanía nacional. Uno de los principales objetivos de la Unión es crear una zona de libertad, seguridad y justicia. En esa perspectiva, es especialmente importante aplicar plenamente el principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la justicia penal y, en particular, por lo que respecta a las decisiones finales sobre asuntos penales (debido al número de casos transnacionales).

Obviamente, la consecución de este objetivo exige adoptar algún tipo de medida. En efecto, existe un nivel de desconfianza relativamente elevado entre las autoridades judiciales debido a las discrepancias en cuanto a las garantías procesales de los Estados miembros[81]. Al ser la justicia penal un ámbito especialmente sensible, la Comisión presta una atención particular a la subsidiariedad y proporcionalidad al elaborar sus propuestas de actuación (consulta intensiva, publicación de un Libro Verde[82] y realización de una evaluación de impacto ampliada).

Se analizaron diversas opciones políticas para la introducción de garantías comunes: ningún cambio político; una propuesta de ámbito amplio; y una propuesta limitada a las garantías «básicas» en un primer momento, con el compromiso de abordar posteriormente los demás ámbitos. Se consideró que la última opción era la mejor. A continuación, se estudiaron varios instrumentos: posición común, convenio o decisión marco, tal como se prevé en el artículo 34 del TUE. Se consideró que la decisión marco era el instrumento más adecuado para lograr un resultado concreto en el plazo de tiempo más corto posible y, a la vez, guardar coherencia con las conclusiones de

---

80 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los contaminantes orgánicos persistentes [COM(2003) 333, de 12 de junio de 2003] constituye otro ejemplo de divergencia de opinión entre la Comisión y algunos Estados miembros.

81 Entre los principales problemas se encuentran: el acceso a la asistencia y la representación jurídicas tanto antes del juicio como durante el mismo; el acceso a la interpretación y la traducción; la notificación de sus derechos a los sospechosos e inculpados; la protección adecuada de grupos particularmente vulnerables; y la asistencia consular a detenidos extranjeros.

82 Libro Verde de la Comisión - Garantías procesales para sospechosos e inculpados en procesos penales en la Unión Europea, COM(2003) 75, de 19.2.2003.

Tampere. Son destacables, entre otras ventajas, la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, un procedimiento de aplicación relativamente sencillo y la posibilidad para la Comisión de seguir participando en la supervisión y el control de su incorporación a la legislación nacional.

Teniendo en cuenta estas conclusiones, la Comisión consideró que una decisión marco que estableciera las normas mínimas de garantía procesal en el conjunto de la UE para sospechosos e inculpados en procedimientos penales era una condición previa al reconocimiento mutuo.

Si bien la reacción del Parlamento Europeo a la propuesta[83] fue positiva, algunos Estados miembros adoptaron una postura opuesta, poniendo en tela de juicio la necesidad de esta medida. Consideran que la organización del sistema de justicia penal sigue siendo un ámbito de soberanía nacional y que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos ya satisface la necesidad de «normas mínimas comunes». También se argumentó que el establecimiento de normas mínimas comunes a nivel de la UE podría tener como efecto un debilitamiento de las normas, pues algunos países podrían aprovechar esta oportunidad para rebajar el nivel de su legislación nacional.

b) Solicitud de acciones más amplias e intensivas

La intervención de la Unión en favor de la **protección de los peatones** es un ejemplo de situación en la que el Parlamento aboga por medios de acción más contundentes[84]. En 2001, ante el elevado número de peatones y ciclistas víctimas de accidentes de circulación, la Comisión decidió adoptar medidas para mejorar su protección mediante la introducción gradual de diseños más seguros de las estructuras frontales de los vehículos de pasajeros. La Comisión obtuvo el claro compromiso de los fabricantes de automóviles europeos, japoneses y coreanos de modificar las partes delanteras de sus vehículos para limitar las lesiones de los peatones en caso de colisión. En julio de 2001, la Comisión presentó este compromiso al Consejo y al Parlamento y se remitió a su decisión de aceptar estos compromisos o solicitar una propuesta legislativa basada en el contenido de dichos compromisos[85].

El 13 de junio de 2002, el Parlamento Europeo estimó que, tratándose de la protección de los ciudadanos, la Unión no podía trasladar sus poderes legislativos a terceros. El acuerdo voluntario firmado por la industria automovilística se consideró también inadecuado por otros motivos. Como el compromiso de los fabricantes se refería principalmente a la construcción de vehículos de pasajeros sujetos al sistema comunitario de homologación, debía integrarse en dicho sistema. Por otro lado, este ámbito requiere normas armonizadas para garantizar no sólo la libre circulación de

---

83 El 21 de octubre de 2003, la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos de Interior apoyó plenamente la idea de una decisión marco. Los diputados hicieron varias recomendaciones destinadas a desarrollar la propuesta de la Comisión. Ésta consideró algunas de ellas contrarias al principio de subsidiariedad (por ejemplo, la recomendación relativa al estado de las prisiones).

84 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los controles oficiales de piensos y alimentos [COM(2003) 52, de 5 de febrero de 2003], es otro caso ilustrativo.

85 COM(2001)389, de 11 julio 2001.

mercancías sino también una competencia justa entre fabricantes, impidiendo la comercialización de vehículos que no cumplan las normas. En consecuencia, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que propusiera medidas legislativas relativas a los ensayos de los elementos frontales de los automóviles[86]. La Comisión propuso una directiva marco, complementada por una directiva de la Comisión que establece las condiciones detalladas en que deben realizarse los ensayos[87]. La Directiva fue adoptada el 4 de noviembre de 2003.

La propuesta de modificación del **Reglamento sobre fusiones** es un buen ejemplo de debate en el que el Parlamento considera que la acción propuesta concede demasiado poder al nivel nacional y la Comisión mantiene su postura en la mayoría de los puntos porque las enmiendas del Parlamento crearían un desequilibrio favorable a la Unión.

Desde 1990, las transacciones de fusiones se controlan a través de un sistema de «ventanilla única» para toda la Unión Europea. En virtud del Reglamento sobre fusiones[88], las empresas ya no deben obtener la autorización de diferentes autoridades nacionales para las concentraciones de «dimensión comunitaria» y se garantiza la igualdad de trato de todas estas fusiones.

Sobre la base de la experiencia acumulada durante los doce años anteriores, la Comisión decidió refundir el Reglamento sobre fusiones y, a finales de 2002, presentó una propuesta[89] destinada a optimizar el reparto de competencias entre la Comisión y las autoridades nacionales competentes. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la Comisión consideró que este objetivo podía lograrse de la manera más eficaz a través de un sistema de atribuciones racionalizado, sin modificar los criterios de asignación de los casos de fusión basados en los umbrales de volumen de negocios. El nuevo sistema deberá basarse, pues, en una mejor utilización de los mecanismos de atribución del Reglamento sobre fusiones, lo que supone perfeccionarlos y aplicarlos en una fase previa a la notificación. Dado que las partes que notifican los casos conocen mejor sus circunstancias, tendrían un derecho de iniciativa exclusivo en esta fase del procedimiento. Ello significa que, antes de notificar la fusión a nivel nacional, las empresas que deseen fusionarse tendrían la posibilidad de pedir una atribución del caso a la Comisión Europea.

En su Dictamen de 9 de octubre de 2003, el Parlamento Europeo sugirió una serie de enmiendas destinadas principalmente a establecer requisitos más estrictos para la atribución de fusiones de dimensión comunitaria a los Estados miembros y, al mismo tiempo, simplificar el mecanismo de atribución de fusiones nacionales con efectos transfronterizos a la Comisión.

La Comisión rechazó estas enmiendas porque el sistema general de reatribución de casos entre la Comunidad y los Estados miembros que proponía el Parlamento habría favorecido en exceso las atribuciones a la Comisión y, en consecuencia, lo consideró

---

86 Véanse las conclusiones de la 2389ª reunión del Consejo, de 26 de noviembre de 2001, y la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de junio de 2002.

87 COM(2003) 67, de 19 de febrero de 2003.

88 Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, DO L 395 de 30 de diciembre de 1989.

89 Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas, COM(2002) 711, de 11 de diciembre de 2002.

contrario al principio de subsidiariedad. La decisión final del Consejo está prevista para finales de 2003.

4. CONCLUSIONES

Legislar mejor 2003

Se ha trabajado mucho en la Unión para mejorar la calidad de la legislación y el acceso a ella. A finales de 2002 y principios de 2003, la Comisión orientó su esfuerzo principalmente a detallar su Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador» y, paralelamente, a definir con el Parlamento Europeo y el Consejo un acuerdo interinstitucional que siente las bases de una estrategia general sobre la mejora del proceso legislativo. Ambos procesos han concluido con éxito. La Unión dispone ahora de una política global para garantizar un cuerpo legislativo claro, actualizado y eficaz, en beneficio, en última instancia, de los ciudadanos y los diferentes agentes.

No obstante, 2003 y 2004 son años de transición en la aplicación de la mayor parte de las acciones y, por lo tanto, en el presente informe sólo se hace balance de las primeras experiencias. Globalmente, de esta fase de aplicación inicial no se desprende la necesidad de revisar en profundidad las orientaciones de la Comisión, opinión que parecen compartir las demás instituciones, los Estados miembros y los agentes interesados.

- Las iniciativas clave de la Comisión en materia de **evaluación de impacto**, de obtención y utilización de **asesoramiento** y de **consulta pública** han progresado satisfactoriamente. La Comisión acoge con satisfacción la calidad de las evaluaciones de impacto realizadas en 2003, pero destaca las dificultades encontradas para garantizar la programación y realización de evaluaciones de impacto fiables. Las normas relativas a la publicación de consultas en un punto de acceso único, los plazos de respuesta y el reconocimiento de resultados se han aplicado correctamente en casi todos los casos. A pesar del trabajo adicional que exigen estas nuevas obligaciones, ha aumentado el número de consultas. No obstante, la Comisión ha detectado algunas deficiencias en la puesta en práctica de estas acciones que deberán corregirse.

- Por lo que respecta a la **elección de instrumentos** para alcanzar los objetivos del Tratado y aplicar las políticas comunitarias, la Comisión se muestra satisfecha de que el Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» establezca un marco claro para la corregulación y la autorregulación. Espera que ello facilite el uso de estas alternativas en el futuro. Asimismo, la Comisión espera que se avance rápidamente en la elaboración de un marco para agencias reguladoras y el desarrollo de contratos tripartitos.

- El seguimiento estricto del ambicioso marco de acción **«actualizar y simplificar el acervo comunitario»** ha puesto de manifiesto resultados desiguales pero no insatisfactorios. La conclusión del programa de consolidación y el cambio progresivo de la cultura reguladora en la Comisión y fuera de ella constituyen logros importantes. Se están consiguiendo mejoras significativas en la accesibilidad de la legislación comunitaria, pero se han detectado insuficiencias en

la aplicación de las acciones destinadas a reducir su volumen (codificación y supresión de la legislación obsoleta).

- Por lo que respecta al **refuerzo del control de la transposición de la legislación comunitaria**, la Comisión ha aplicado varias de las acciones previstas para mejorar dicha transposición. Está preparando también nuevos procedimientos destinados a acelerar el examen de las quejas.

- La Comisión destaca que muchas iniciativas de mejora del proceso legislativo tienen un coste en **recursos y tiempo** significativo, particularmente las evaluaciones de impacto y las nuevas normas sobre consultas públicas y uso de asesoramiento.

- La Comisión se congratula de que las demás instituciones reconozcan la **responsabilidad compartida** de la mejora del proceso legislativo y que se haya concluido un acuerdo interinstitucional sobre acciones que requieran una acción coordinada o conjunta. La atención debería centrarse ahora en la aplicación de este acuerdo. La Comisión se felicita también de los esfuerzos de los **Estados miembros** en respuesta a sus recomendaciones y las del grupo Mandelkern, aunque los avances son desiguales.

- Por último, la Comisión reconoce la necesidad de desarrollar indicadores y otros medios que permitan disponer de **datos** suficientes para garantizar un control continuo.

Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en 2003

Globalmente, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ha sido satisfactoria en 2003. El escaso número de acciones legales presentadas ante el Tribunal de Justicia por presunta violación de estos principios y la falta de sentencias condenatorias de la Unión por este motivo tienden a confirmar esta valoración. La presentación de menos de cuatrocientas propuestas legislativas en 2003 (la mitad que en 1990), a pesar del considerable aumento de las obligaciones de la Unión, es otra indicación indirecta de la estricta aplicación de estos principios. El examen de los contenidos de estas propuestas también corrobora esta valoración: los reglamentos y las medidas detalladas son de lejos la excepción; y estas opciones siempre se han argumentado sólidamente.

La calidad del diálogo interinstitucional en 2003 ha sido buena. Este diálogo ha contribuido a encontrar una solución equilibrada en la mayoría de los casos. La Comisión ha reconocido a menudo la pertinencia de los argumentos del Parlamento Europeo y del Consejo, y modificado sus propuestas en consecuencia. No obstante, en algunas ocasiones, la Comisión ha considerado que las enmiendas propuestas por el legislador introducían mayor complejidad y, por lo tanto, no tomaban suficientemente en consideración los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La Comisión seguirá vigilando todo el proceso legislativo, también cuando el Parlamento Europeo y el Consejo alcancen un acuerdo en la fase de conciliación.

Por naturaleza, la subsidiariedad es un concepto dinámico. Permite ampliar la acción comunitaria cuando así lo exigen las circunstancias y, al contrario, reducirla o interrumpirla cuando ya no esté justificada. Este año ha habido ejemplos de

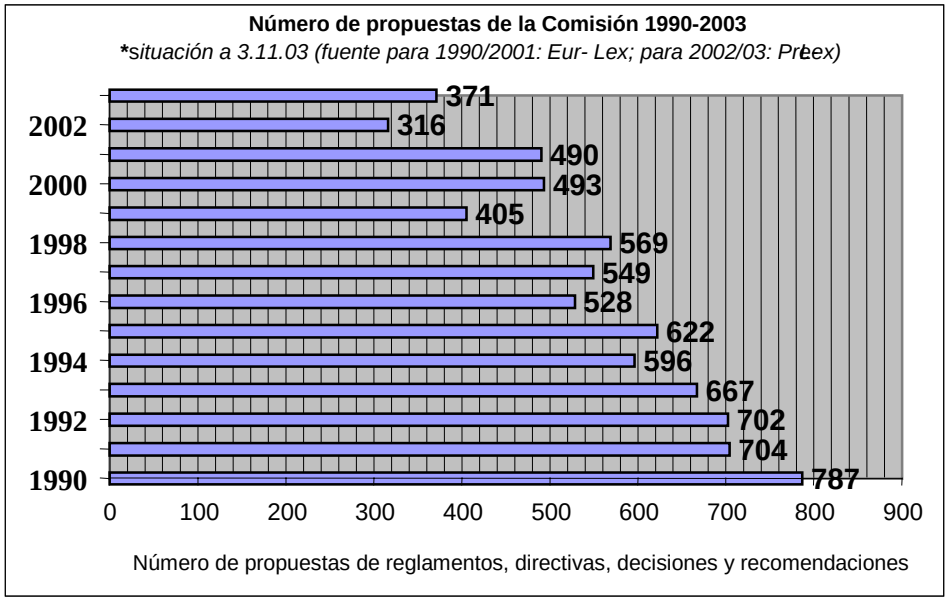
ampliación y reducción de la acción comunitaria. Ahora bien, como afirmó la Comisión en su programa de trabajo de 1997, la subsidiariedad o la proporcionalidad no deben utilizarse como pretexto para cuestionar el acervo comunitario o volver al método intergubernamental. Sería negativo tanto en términos de democracia como de eficiencia.

La vigilancia es una tarea necesaria de todas las partes. La adopción del marco de la subsidiariedad y la proporcionalidad elaborado por la Convención Europea tendría la ventaja de aumentar esa vigilancia gracias a la participación de los parlamentos nacionales, sin ralentizar excesivamente el mecanismo decisorio de la Unión.

Anexo 1: Actividad legislativa en 2003

Las cifras globales de 2003 confirman la tendencia observada desde la realización del mercado interior: la actividad legislativa anual ha disminuido perceptiblemente, y el número de propuestas legislativas es claramente inferior a cuatrocientas por segundo año consecutivo[90].

Por sectores, en 2003, un tercio de la actividad legislativa ha estado orientada a las relaciones exteriores de la Unión (principalmente su política comercial común) y a su ampliación. Tras estos sectores, los ámbitos más activos han sido, de mayor a menor, agricultura y pesca, salud, industria, transportes y energía, y medio ambiente. La actividad en estos sectores se sitúa en los niveles del año anterior[91].



90 La cifra de 2003 incluye las propuestas adoptadas entre el 1 de enero y el 3 de noviembre.

91 Para ver la evolución de estas cifras, véanse los informes anuales anteriores: COM(1993)545, de 24 de noviembre de 1993; COM(1994)533, de 25 de noviembre de 1994; COM(1995)580, de 20 de noviembre de 1995; ESC(1996)7, de 27 de noviembre de 1996; COM(1997)626, de 26 de noviembre de 1997; COM(1998)715, de 1 de diciembre de 1998; COM(1999)562, de 3 de noviembre de 1999; COM(2000)772, de 30 de noviembre de 2000; COM(2001)728, de 7 de diciembre de 2001; y COM(2002)715, de 11 de diciembre de 2002.

Anexo 2: Consulta pública en 2003

La consulta pública es una herramienta imprescindible para mejorar la calidad de las propuestas de políticas y su aplicación (el riesgo de mala comprensión y de reacción de rechazo —mala acogida política— disminuye si las partes interesadas participan en su elaboración desde las primeras fases). Permite determinar mejor las necesidades de acción, los resultados esperados y los tipos de acción. Todo ello es particularmente importante en ámbitos políticos en los que la Comisión dispone de amplios poderes, que se encuentran aún en fase de desarrollo o exigen una acción legislativa constante.

Es una larga tradición en la Comisión la realización de amplias consultas[92] por diversos canales: libros verdes, libros blancos, comunicaciones, foros (como el Foro europeo de la energía y los transportes), talleres y consultas en Internet[93]. La Comisión aplica también diversas formas de diálogo institucionalizado con las partes interesadas en ámbitos específicos. El más desarrollado es el diálogo social.

En **2003**, la Comisión ha elaborado **5 Libros Verdes y 142 comunicaciones**. Asimismo, ha publicado **73 informes** y organizado **60 consultas en Internet** a través del sitio «Tu voz en Europa», punto de acceso único de la Comisión para la consultas[94]. Ha trabajado también en la creación del Panel de consulta de las empresas europeas (EBTP), que se utilizará para recabar la opinión de las empresas sobre nuevas propuestas legislativas, la aplicación de las normas en vigor y las iniciativas políticas (http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp).

Estas cifras ponen de manifiesto con qué seriedad la Comisión informa plenamente de sus actividades y reflexión política y realiza las consultas. En particular, ha aumentado significativamente el número de Libros Verdes y comunicaciones[95]. Las cifras relativas a los diez últimos años son también elocuentes: contabilizando todos los sectores, la Comisión ha publicado 43 Libros Verdes, 19 Libros Blancos, más de 1 350 comunicaciones y casi 1 500 informes sobre acciones comunitarias.

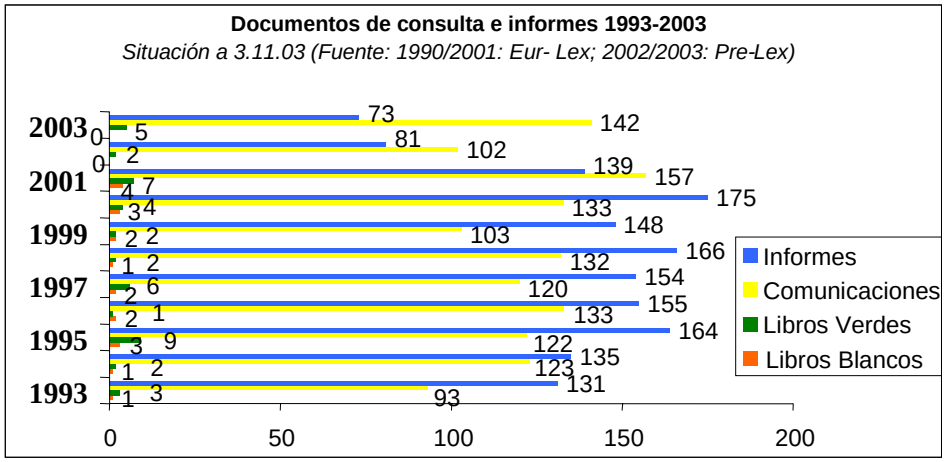
---

92 Por «consulta» se entiende los procedimientos utilizados por la Comisión durante la fase de concepción política para suscitar la participación de las partes externas interesadas antes de adoptar una decisión.

93 Véase en particular la iniciativa *Interactive Policy Making* (http://europa.eu.int/yourvoice/ipm). IPM (elaboración interactiva de políticas) consiste en dos instrumentos basados en Internet que recogen información espontánea de los ciudadanos, los consumidores y las empresas sobre sus problemas cotidianos en relación con diferentes políticas de la UE. En febrero de 2003, entró en funcionamiento un mecanismo de respuesta de la Comisión (*Commission-wide Feedback Mecanism*). Se recibe información sobre miles de casos anuales y varias direcciones generales han empezado a utilizarla en la elaboración de políticas.

94 Véase http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

95 Comunicaciones adoptadas entre el 1 de enero y el 3 de noviembre: 142 en 2003; 96 en 2002; 125 en 2001; 112 en 2000; y 77 en 1999.



El patrón de consulta sectorial de 2003 coincide globalmente con los de años anteriores. Los sectores en los que más se ha consultado son, de mayor a menor: agricultura, empleo y asuntos sociales, relaciones exteriores, industria, justicia e interior, energía y transportes, medio ambiente, política económica y sociedad de la información.

En 2003, en cambio, se ha modificado sustancialmente el procedimiento de consulta pública de la Comisión. De conformidad con los compromisos establecidos en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión ha introducido **normas mínimas para sus consultas públicas**, que se aplicarán a todas las iniciativas políticas importantes[96]. Como primer paso, estas normas se han aplicado a todas las propuestas que exigían una evaluación de impacto ampliada.

Las principales innovaciones son la definición de un período mínimo de consulta[97], la obligación de informar acerca los resultados, la obligación de responder adecuadamente a los comentarios recibidos y la creación de un punto de acceso único para consultas públicas.

Sobre la base de un estudio de las evaluaciones de impacto ampliadas concluidas antes del 3 de noviembre de 2003, la Comisión observa que las normas mínimas relativas a las publicaciones en el punto de acceso único, los plazos de respuesta y la información sobre los resultados se han aplicado correctamente en casi todos los casos. El plazo de respuesta concedido era a menudo superior al mínimo exigido. La elección de los grupos destinatarios sólo se ha cuestionado en contadas ocasiones. No obstante, aún deben mejorarse las respuestas a los participantes en las consultas. En la mayoría de los casos, no se explica suficientemente cómo se han tomado en consideración los comentarios en la propuesta o por qué se han descartado. Las

---

96 Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas», COM(2002)704, de 11 de diciembre de 2002. La Comisión ha adoptado estas nuevas normas tras una amplia consulta en la que aplicó por anticipado las mejores prácticas que proponía. Antes de adoptar su Comunicación, la Comisión solicitó, en efecto, la opinión de ciudadanos, grupos de interés, asociaciones y agentes (véase el documento COM(2002)277, de 5 de junio de 2002); informó acerca de los resultados y respondió a los comentarios recibidos.

97 Al menos ocho semanas para la recepción de respuestas a las consultas escritas o notificación con veinte días laborables de antelación para las reuniones.

respuestas de servicios indican también que las nuevas normas no sólo se han aplicado a consultas relacionadas con las evaluaciones de impacto ampliadas. En un número limitado de casos, el retraso en la adopción de una propuesta se atribuyó a la aplicación de las normas. No han podido establecerse relaciones causales entre la introducción de nuevas normas y el número de contribuciones recibidas o su representatividad[98].

[98] La cantidad de las contribuciones varía mucho. De 30 contribuciones a consultas sobre cuestiones especialmente técnicas hasta más de 6 400 para propuestas sobre cuestiones medioambientales, como el Reglamento relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias químicas (REACH).

Anexo 3: Evaluación de impacto

En 2002, la Comisión adoptó un nuevo método de evaluación aplicable a todas sus iniciativas importantes, en el que se tienen en cuenta las consecuencias no sólo económicas, sino también sociales y medioambientales de la propuesta en cuestión[99]. Incluye dos etapas principales: una evaluación de impacto preliminar y, para un número determinado de propuestas significativas, un análisis más profundo denominado **evaluación de impacto ampliada** (EIA). Esta evaluación, utilizada junto con las consultas formales, ofrece al Parlamento Europeo y al Consejo una buena base para el debate legislativo. En definitiva, aumentará sin duda la calidad y coherencia de las políticas de la UE.

El planteamiento elegido era el de introducir progresivamente este nuevo procedimiento a partir de 2003. En el primer año, la Comisión tenía previsto aplicar el procedimiento a un 17 % de sus propuestas prioritarias (véase la lista 1 del programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2004). En 2004, aproximadamente la mitad de las iniciativas importantes de la Comisión se elaborarán sobre la base de una EIA[100].

En términos cuantitativos, la Comisión estima que aproximadamente el 50 % de las EIA previstas inicialmente se concluirán antes de finales de diciembre de 2003[101]. Esta tasa de ejecución relativamente baja parece estar relacionada con un problema general de planificación excesivamente optimista, la falta de recursos y las dificultades políticas[102]. En un número limitado de casos, no obstante, los servicios de la Comisión achacaron en parte a las EIA los retrasos en la adopción de propuestas. Una evaluación de impacto ampliada es un ejercicio exigente y los servicios han tenido que adaptarse al nuevo procedimiento.

En términos cualitativos, las consecuencias directas e indirectas de la introducción del nuevo procedimiento han sido ampliamente positivas. Ante todo, el nuevo procedimiento se ha aplicado rigurosamente. Las direcciones generales han adoptado un planteamiento constructivo, y han dedicado los recursos humanos y financieros disponibles a este ejercicio y cooperado activamente con otros servicios de la Comisión. En muchos casos, la evaluación de impacto ha facilitado considerablemente la coordinación entre servicios, tal como se ha reconocido, por

---

99 COM(2002) 276, de 5 de junio de 2002.

100 En términos absolutos, la diferencia es menos significativa (43 EIA previstas en 2003 frente a 46 en 2004). Ello se debe a que la Comisión ha decidido limitar su lista de prioridades de 2004 a 72 propuestas.

101 Entre las propuestas más importantes basadas en EIA figuran las siguientes: legislación sobre los instrumentos flexibles de Kioto, reforma del régimen sobre el azúcar, reforma del régimen sobre el tabaco, directrices sobre las redes transeuropeas y legislación sobre sustancias químicas (REACH).

102 A mediados de noviembre de 2003, la tasa de ejecución del plan de trabajo de la Comisión era, en efecto, similar para las propuestas basadas en EIA y las propuestas que no precisaban una evaluación de impacto completa. Cabe también señalar que muchas EIA se han aplazado sólo unos meses y se adoptarán a principios de 2004.

ejemplo, a propósito de la reciente propuesta legislativa sobre sustancias químicas. Globalmente, las EIA han incitado a la Comisión y a sus servicios a reflexionar sobre las consecuencias de sus iniciativas y han contribuido notablemente a encontrar soluciones más equilibradas[103].

A la luz de los resultados de este año de prueba, parece que la Comisión deberá abordar algunos problemas iniciales. En primer lugar, como es natural, la capacidad de los servicios para evaluar el impacto fuera de su ámbito político es a menudo limitada. En consecuencia, aunque la mayor parte de las EIA abordan nominalmente todas las dimensiones del desarrollo sostenible, el análisis detallado tiende a limitarse a un solo aspecto. Los aspectos medioambientales y sociales están especialmente poco desarrollados. En segundo lugar, en las EIA debería debatirse más a fondo la cuestión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en particular, las ventajas respectivas de los diversos planteamientos reguladores. En tercer lugar, los análisis tienden a centrarse en una opción política. Deberían examinarse más detenidamente las diferentes alternativas. En cuarto lugar, la cuantificación del impacto, y aún más su estimación económica, es bastante limitada por el momento. Este aspecto afecta a la credibilidad de algunas evaluaciones de impacto. En quinto lugar, debería procurarse que las EIA sean más accesibles para el público en general.

La Secretaría General de la Comisión y otros servicios horizontales impulsarán una serie de iniciativas nuevas para superar las insuficiencias cuantitativas y cualitativas. Seguirán también asesorando y orientando a los servicios operativos responsables de la realización de las EIA, y animando a los diferentes departamentos a poner más en común sus capacidades en materia de evaluación. Realizarán controles de calidad de las evaluaciones de impacto (asegurándose, en particular, de que cubren todas las dimensiones de manera equilibrada y evaluando sistemáticamente todas las opciones políticas viables, para preparar el terreno a la adopción de decisiones políticas con conocimiento de causa). Hasta cuatrocientos funcionarios de la Comisión podrán recibir una formación sobre las evaluaciones de impacto. Asimismo, los funcionarios dispondrán de indicadores y de una herramienta cuantitativa que profesionales externos contratados por los servicios de la Comisión están elaborando en la actualidad.

[103] Las EIA influyeron directamente en la formulación de, entre otras, las propuestas indicadas a continuación. En el caso de la legislación sobre el mecanismo de flexibilidad de Kioto, la evaluación de impacto contribuyó a encontrar una solución de equilibrio entre las consideraciones económicas y medioambientales. En el caso de la Directiva sobre prácticas (comerciales) desleales, después de la evaluación de impacto se introdujo una nueva opción menos costosa para las empresas. La propuesta sobre sustancias químicas (REACH) estaba también basada en una evaluación de impacto en la que se tomó en consideración el coste empresarial respecto a los objetivos medioambientales.

Anexo 4: Nuevas directrices sobre la obtención y el uso de asesoramiento

La obtención y el uso adecuados de asesoramiento son operaciones fundamentales y delicadas. Es evidentemente fundamental que las opciones políticas estén basadas en los conocimientos disponibles más avanzados y se actualicen con arreglo a ellos. Mas, en algunos casos, las cuestiones que deben tratarse, los datos considerados y las interpretaciones pueden resultar sumamente controvertidos. Para garantizar la credibilidad, es muy importante, por un lado, demostrar que el asesoramiento obtenido tiene la calidad adecuada y, por otro, explicar de manera transparente cómo se busca y elige a los expertos, y cómo se utilizan los resultados. La obtención y utilización de asesoramiento deben tener credibilidad y, ante todo, efectividad. Como los recursos son limitados, las disposiciones adoptadas deben ser proporcionales a la tarea que deba llevarse a cabo.

En diciembre de 2002, tras el compromiso asumido en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea y su Plan de acción «Ciencia y sociedad», la Comisión adoptó una Comunicación sobre principios y directrices que incluye buenas prácticas sobre el asesoramiento[104]. Calidad, apertura y eficacia son criterios que los servicios de la Comisión deben aplicar cada vez que solicitan y utilizan el asesoramiento de expertos externos.

Las nuevas directrices se han empezado a aplicar a varios niveles. En primer lugar, la necesidad de un máximo de apertura se ha tenido en cuenta en la definición del nuevo «modelo de exposición de motivos» y del marco para la «evaluación de impacto ampliada». Cuando la Comisión solicita asesoramiento externo para la preparación de una propuesta, la exposición de motivos que la acompaña debe incluir un breve resumen en el que se describa la metodología utilizada, la lista de expertos consultados, el asesoramiento recibido, cómo se ha tenido en cuenta el asesoramiento y, en su caso, cómo acceder a los informes de los expertos consultados. Por lo que respecta a las evaluaciones de impacto ampliadas, también debe incluirse información precisa sobre la obtención y el uso de asesoramiento[105].

Se han adoptado además iniciativas destinadas a ampliar y sistematizar la obtención y el uso de asesoramiento en ámbitos específicos[106]. Se han creado doce «grupos

---

104 Comunicación de la Comisión sobre la obtención y utilización de asesoramiento por la Comisión, COM(2002) 713, de 11 de diciembre de 2002.

105 Véanse, por ejemplo, los documentos Régimen aplicable al sector del tabaco (p. 50); Hacia una reforma de la política azucarera de la Unión Europea (p. 37); Propuesta por la que se modifica la Decisión n° 1692/96/CE sobre la red transeuropea de transporte (p. 51); Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto (p. 31); Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (p. 16).

106 En 2003, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ha emitido más de cien dictámenes científicos sobre salud animal, bienestar animal y salud fitosanitaria, tarea que anteriormente realizaban varios comités científicos de la Comisión. También se ha puesto en marcha un programa para mejorar el asesoramiento científico y técnico, entre otras cosas, para la gestión de las pesquerías comunitarias, reforzando la cooperación con los Estados miembros y las

consultivos» para asesorar a la Comisión sobre los diversos ámbitos del VI Programa marco de I+D. Su trabajo en 2003 se ha centrado en la revisión y la actualización de los programas de trabajo de cara a la publicación de la próxima serie de convocatorias de propuestas. Las nuevas directrices también se han aplicado a la preparación del denominado «Plan de acción del 3%», iniciado por el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002[107]. Por último, la Comisión ha logrado avances significativos en relación con el «apoyo científico a las políticas», una de las prioridades del programa marco. Se ha creado la red electrónica SINAPSE (*Scientific INformAtion for Policy Support in Europe* - Información científica de apoyo a las políticas en Europa), cuya fase experimental se iniciará a principios de 2004. Esta red electrónica, abierta a todos los científicos, las organizaciones científicas y cualquier persona interesada en la ciencia, persigue esencialmente tres objetivos: aumentar la difusión y el uso del asesoramiento científico creando una biblioteca electrónica de dictámenes y asesoramiento científicos disponibles en Europa y otras partes del mundo; permitir a la Comisión realizar consultas científicas informales; y ofrecer a la comunidad científica y otros interesados la posibilidad de emitir mensajes de alerta precoz a los poderes públicos de toda Europa y sensibilizarlos sobre cuestiones científicas.

Por último, en la medida en que la Comisión considera que la aplicación de los principios y de las directrices es un proceso evolutivo, se ha instaurado progresivamente un sistema de control y revisión. Las direcciones generales han informado acerca de su experiencia en la aplicación de las directrices y se ha establecido una colaboración entre departamentos para poner en común las experiencias sobre la obtención y el uso de asesoramiento.

instituciones científicas, COM(2003) 625, de 27 de febrero de 2003. Entre otras iniciativas que han exigido el uso particular de asesoramiento externo, figuran el «Plan de acción sobre tecnologías limpias», que presentará la DG Medio Ambiente en diciembre de 2003 y la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (versión refundida), COM(2003) 483, de 5 de agosto de 2003.

[107] El objetivo del Plan de acción es que la inversión en investigación y desarrollo tecnológico alcance el 3 % del PIB de la Unión de aquí a 2010.

Anexo 5: Actualizar y simplificar el acervo comunitario

Con la **acción marco «Actualizar y simplificar el acervo comunitario»**[108], adoptada en febrero de 2003, la Comisión ha iniciado un ambicioso programa para garantizar que la legislación comunitaria está actualizada y es clara, comprensible y fácil de utilizar. Considerado como el principio de un proceso a largo plazo, este programa incluye un periodo inicial intensivo de dos años dividido en tres fases: la fase I, de febrero a septiembre de 2003; la fase II, de octubre de 2003 a marzo de 2004; y la fase III, de abril a diciembre de 2004. La Comisión presentó un primer informe sobre el desarrollo de la acción en octubre de 2003[109].

Los objetivos del programa son simplificar el contenido del acervo, actualizarlo y reducir su volumen (gracias a la consolidación, la codificación y la supresión de legislación obsoleta)[110], y concebir una organización y una presentación del acervo más fiables y más fáciles de utilizar. La finalidad de este ejercicio no es desregular sino sustituir planteamientos políticos superados por instrumentos reguladores mejor adaptados y proporcionados.

La *simplificación del acervo* es claramente el mayor reto. Tras definir indicadores de prioridad[111] que permitan determinar oportunidades y necesidades de simplificación, la Comisión está analizando en la actualidad las posibilidades de simplificar casi veinte sectores políticos. Los servicios de la Comisión están examinando activamente en torno a ciento setenta directivas y reglamentos cuya simplificación será propuesta o podría proponerse[112]. Antes del final de la fase I, la Comisión había aprobado dieciocho propuestas de simplificación. En la fase II (octubre de 2003 a marzo de 2004), la Comisión tiene previsto aprobar veintitrés propuestas adicionales que conllevan una simplificación.

Por lo que respecta a la *reducción del volumen del acervo*, en junio de 2003 concluyó el programa de consolidación[113] iniciado en 1996. Se han consolidado más de 2 200

---

108 COM(2003) 71, de 11 de febrero de 2003.

109 En el primer informe provisional se da cuenta de las realizaciones de la fase I y del programa de trabajo de la fase II; véanse los documentos COM(2003) 623 y SEC(2003) 1085, de 24 de octubre de 2003.

110 Este objetivo coincide con el que fijó en 2001 el Presidente de la Comisión de reducir en un 25 % el volumen del acervo antes del final de su mandato.

111 De acuerdo con el Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, adoptado por el Consejo el 20 de diciembre de 2000 (DO L 333, de 29 de diciembre de 2000, p. 84), la Comisión tiene previsto realizar otro estudio para mejorar la coherencia y la calidad de estos indicadores.

112 La Comisión ha invitado a los Estados miembros y a las partes interesadas en general a analizar la legislación comunitaria y a indicar dónde es necesario simplificarla. La *Task force on better regulation* (grupo de trabajo sobre la mejora de la regulación), un órgano independiente creado por el Gobierno británico, ha anunciado su intención de presentar propuestas en 2004 correspondientes a ámbitos de la legislación europea que precisan una simplificación.

113 La consolidación consiste en reunir en un texto, al margen de todo procedimiento legislativo, las partes legislativas dispersas sobre un problema específico (es decir, reunir en un solo texto

familias de actos legislativos[114] que están disponibles en línea a través de EUR-Lex. Cabe destacar que esta labor se ha llevado a cabo de manera multilingüe y que, tras la ampliación, el número de lenguas oficiales pasará de once a veinte.

El programa de codificación[115] iniciado en noviembre de 2001, aún más exigente, avanza ya a un ritmo normal y, a pesar de encontrarse con obstáculos significativos, concluirá a finales de 2005, dentro del plazo previsto. En la fase I, la Comisión adoptó siete actos codificados y aprobó quince propuestas de actos codificados para su adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo. En la fase II, la Comisión tiene previsto adoptar o proponer unas ciento cincuenta codificaciones.

Acerca de la actualización del acervo, si bien se han sufrido retrasos, está empezando a surtir efecto la intensificación del trabajo de supresión de la legislación obsoleta a través de derogaciones formales o de instrumentos adicionales de «declaración de obsolescencia». En principio, los trabajos realizados en la fase I permitirán eliminar treinta actos legislativos obsoletos. Se están estudiando otros seiscientos y parte de ellos podrían suprimirse en la fase II.

Se ha impulsado la *mejora de la organización y presentación del acervo*. Antes de que finalice el año 2003 se adoptarán medidas para facilitar el acceso al Derecho comunitario. Posteriores medidas incluirán una presentación más centrada en el Derecho derivado realmente en vigor y generalmente aplicable (a través de CELEX y EUR-Lex).

Coherente con su compromiso de aplicar un proceso *transparente*, la Comisión presenta informes de situación al final de cada una de las tres fases citadas anteriormente, en los que incluye un cuadro de progresión de las codificaciones, las derogaciones y las declaraciones de obsolescencia.

Los resultados de la primera fase de aplicación de la acción marco son desiguales pero no pueden considerarse insatisfactorios. La conclusión del programa de consolidación es un servicio importante del que se beneficiarán en última instancia los ciudadanos y los diferentes agentes. Otro logro fundamental es la progresiva participación de diversos servicios en el esfuerzo de simplificación de la legislación, pues indica que está cambiando la cultura reguladora. Los peores resultados se obtienen principalmente en las acciones a corto y medio plazo para reducir el volumen de la legislación comunitaria (codificación y supresión de la legislación obsoleta). No obstante, la Comisión se muestra satisfecha de que el proceso iniciado en febrero de 2003 parece estar arraigando firmemente, y sin duda seguirá beneficiando a los ciudadanos y otros usuarios de la legislación comunitaria.

---

el acto original y las sucesivas enmiendas). Este ejercicio de clarificación no implica la adopción de un nuevo instrumento y, por lo tanto, el texto resultante no tiene ningún efecto jurídico formal.

114 Una familia es un conjunto de textos legislativos originales y de textos legislativos modificados relacionados con los primeros.

115 La codificación implica la adopción de un nuevo acto legislativo que incorpora y deroga los actos consolidados (acto de base + acto(s) que modifica(n) el acto de base) sin alterar su contenido. Podría definirse también como consolidación formal u oficial.

Anexo 6: Calidad de la redacción

En la Conferencia Intergubernamental de 1997 se anexó una Declaración al Tratado de Amsterdam por la que se invitaba al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a establecer directrices —de común acuerdo— para mejorar la calidad de la redacción de la legislación comunitaria.

El 22 de diciembre de 1998, las tres instituciones que participan en el proceso legislativo adoptaron el Acuerdo interinstitucional relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria[116]. Estas instituciones se comprometieron a adoptar las medidas siguientes para garantizar la aplicación de las directrices: elaboración de una Guía práctica común para las personas que participan en la redacción de la legislación; organización de procedimientos internos; creación de unidades de redacción; puesta a disposición de formación sobre redacción jurídica; elaboración de herramientas de tecnología de la información que ayuden a la redacción; colaboración entre los departamentos responsables de garantizar la calidad de la redacción en el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión; y cooperación con los Estados miembros.

La *Guía práctica común*, elaborada en 2000, se revisó en 2002 con vistas a su publicación. Próximamente se pondrá a disposición del público en EUR-Lex (página legislativa del sitio Internet EUROPA). En lo relativo a la *organización de procedimientos internos*, la consulta entre servicios ofrece la posibilidad de mejorar la calidad de la redacción cuando los textos se encuentran aún en fase de proyecto inicial. En esta fase, los revisores jurídicos hacen ahora sugerencias de redacción que se incluyen en el dictamen del Servicio Jurídico (1 100 proyectos revisados en 2002 y 1 750 en los 11 primeros meses de 2003). También se ha cumplido el compromiso relativo a las *unidades de redacción*. Los servicios de la Comisión con mayor actividad legislativa disponen ahora de unidades legislativas propias que centralizan los conocimientos de redacción. Todas las direcciones generales tienen coordinadores legislativos cuyas funciones incluyen la de supervisar la calidad de las propuestas y de los proyectos legislativos que elaboran. Desde 2001, revisores jurídicos imparten *formación sobre redacción jurídica* en las direcciones generales de la Comisión que participan con mayor frecuencia en el proceso legislativo. La próxima etapa prevista consiste en impartir cursos más avanzados, centrados en los textos concretos que redactan los departamentos. Por último, la Comisión ha elaborado una *herramienta de la tecnología de la información*, denominada LegisWrite, para armonizar y mejorar la presentación básica de los actos legislativos. LegisWrite está siendo perfeccionada y su uso se está extendiendo.

Asimismo, se está potenciando la *colaboración entre los revisores jurídicos de las tres instituciones* que participan en el proceso legislativo. La necesidad de finalizar el acervo comunitario en las lenguas de los países candidatos está dando un nuevo impulso a estos contactos. También se están estrechando las relaciones con los

---

116 DO C 73 de 17 de marzo de 1999, p. 1.

departamentos pertinentes de otros agentes, tales como el Banco Central Europeo y la OPOCE.

Por último, varios seminarios sobre la calidad legislativa para funcionarios de la Comisión y los Estados miembros que participan en el proceso legislativo han reforzado la *cooperación con los Estados miembros*.