

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Simplificación»**

(2002/C 48/28)

El 28 de febrero de 2001, de conformidad con el artículo 23.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Simplificación».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Walker).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 62 votos a favor, 5 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Resumen y recomendaciones**

1.1. El exceso de regulación en el ámbito empresarial es un problema fundamentalmente nacional pero también tiene una dimensión europea que es necesario abordar. La UE no sólo debe liderar el proceso de simplificación, sino también exhortar a los Estados miembros a seguir su ejemplo. Incluso cuando la normativa emana de la UE, el control del mercado incumbe a los Estados miembros y las administraciones de los Estados miembros interpretan los instrumentos legislativos europeos en función de su propia cultura administrativa; le dan un «toque» nacional.

1.2. Existe una necesidad evidente de revisar de manera radical la legislación comunitaria y de racionalizar y simplificar el corpus legislativo existente. Es necesario fijar objetivos claros y simples para esta tarea, que debe llevarse a cabo a nivel europeo, nacional y local con vistas a alcanzar resultados tangibles; no bastan las declaraciones de principio y de buena intención. El Comité aguarda con interés la publicación del informe que la Comisión presentará al Consejo de Laeken.

1.2.1. La revisión debe centrarse no sólo en la futura legislación sino también en el actual corpus legislativo, y debe perseguir no sólo la simplificación y la mejora de los métodos, sino también su reducción cuantitativa.

1.3. La revisión de la actual normativa y la introducción de una nueva debe basarse en el mismo principio, a saber, la derogación o la no introducción de dicha normativa, a menos que exista una razón clara de interés público para su mantenimiento o introducción. Las normas que se decida conservar se deberían reformular, en caso necesario, para que resulten más simples, menos ambiguas y más transparentes.

1.4. Con el fin de evitar diferencias de regulación entre los Estados miembros que distorsionen la competencia en el mercado único, debe existir un alto nivel de armonización entre los instrumentos legislativos en vigor en los diversos

Estados miembros. Ello sólo puede lograrse elaborando más normas de ámbito europeo y garantizando un mayor grado de uniformidad en su incorporación al Derecho nacional y, lo que es igual de importante, en su aplicación. La estandarización es un elemento esencial de la simplificación. El marco regulador debería favorecer la competencia leal entre las empresas europeas. En la situación actual, la transposición y aplicación de las directivas en los Estados miembros contribuyen a aumentar la complejidad, las divergencias y los retrasos. Existe una necesidad evidente de un planteamiento paralelo en materia de simplificación en los Estados miembros para que dicho objetivo se alcance a nivel europeo.

1.5. Cuando ello sea posible, deberían buscarse alternativas a la regulación antes de recurrir a una nueva normativa, ya se trate de la autorregulación, la corregulación o incluso la no regulación. Cuando las circunstancias lo permitan, deberá examinarse la posibilidad de hacer evolucionar los mercados actualmente regulados hacia la autorregulación o la corregulación.

1.6. La legislación debe ser, entre otras cosas, accesible, apropiada y proporcionada. La accesibilidad del actual acervo deja mucho que desear. La legislación debe ser lo suficientemente flexible para poder responder a la rápida evolución de las circunstancias, pero al mismo tiempo debe ser estable en el tiempo para crear un clima de seguridad jurídica.

1.7. La legislación marco es, por su propia naturaleza, más flexible y otorga una mayor libertad a las empresas dentro de unos límites predeterminados, pero se corre el riesgo de desplazar simplemente el proceso regulador hacia un nivel inferior y de crear mayores divergencias entre el clima regulador de los diversos Estados miembros. La aplicación del principio de subsidiariedad entraña el mismo riesgo.

1.8. La aprobación final por el Consejo de las propuestas de la Comisión en materia de simplificación de la legislación suele demorarse mucho. El Comité exhorta al Consejo a contribuir más eficazmente al proceso de simplificación aprobando las propuestas de la Comisión en plazos más cortos.

1.9. El Comité formula las siguientes recomendaciones específicas para mejorar el marco regulador a nivel europeo:

- se debería crear un organismo de revisión de la legislación que controle la revisión de la normativa existente y establezca las orientaciones aplicables a la elaboración de nuevas normas. Estaría encargado, asimismo, de realizar evaluaciones ex post de los efectos de la legislación. La composición de dicho organismo debería incluir a representantes de la Comisión, los organismos nacionales y las empresas;
- deberían fijarse objetivos específicos para lograr reducir el volumen legislativo, como la reducción del número total de reglamentos y directivas en un 20 % en un plazo de cinco años;
- el período de vigencia de todas las nuevas normas y de todas las normas existentes que se prorroguen debería ser limitado, y cuando dicho período finalice las normas quedarían automáticamente derogadas, a menos que se volviese a prorrogar su vigencia;
- se debería eximir a las PYME, y en particular a las microempresas, del cumplimiento de algunas normas o de ciertos capítulos de algunas normas. Dicha exención podría estar sujeta a una escala móvil beneficiándose de la mayor exención las microempresas que empleen a menos de diez personas;
- el acervo comunitario debería simplificarse elaborando un «acervo de base» y creando una cierta apariencia de orden externo y racionalización mediante un proceso de codificación conforme al modelo sueco;
- la accesibilidad del acervo debería mejorarse mediante una revisión del Diario Oficial y la puesta a disposición en línea del acervo;
- deberían buscarse alternativas a la regulación, siempre que ello sea posible;
- todas las propuestas legislativas deberían someterse a la «prueba del interés público»;
- deberían aprovecharse plenamente los avances en el ámbito de la tecnología de la información y de las comunicaciones para reducir los costes del cumplimiento de las normas;
- en el futuro, los análisis de impacto que realice la Comisión de las propuestas legislativas deberían incluir un informe en el que se examinen las posibles alternativas no legislativas.

## 2. Introducción

2.1. El presente dictamen constituye un complemento al dictamen del Comité sobre «La simplificación de la reglamentación en el mercado único» (OMU), aprobado el 19 de octubre de 2000 <sup>(1)</sup>. En dicho dictamen, el Comité subrayaba la urgencia de iniciar un proceso de simplificación de la reglamentación en el mercado único, mejorando la calidad de sus normas y la eficacia de su transposición, así como las libertades y las responsabilidades de los actores de la sociedad civil.

2.1.1. Con este fin, el Comité pidió al Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado en la primavera de 2001, que adoptara, a propuesta de la Comisión, un plan plurianual de simplificación que estableciera objetivos, prioridades y métodos y asignara un presupuesto y recursos para la supervisión y el seguimiento en este ámbito. El Comité señaló que dicho plan debía revisarse de nuevo cada año en el Consejo Europeo celebrado en primavera, sobre la base de un informe de la Comisión.

2.1.1.1. El Comité proponía una serie de medidas específicas:

- la adopción de códigos de conducta por parte de las instituciones de la Unión, que favorezcan la simplificación de la reglamentación y no potencien su complejidad;
- que la Comisión dé ejemplo, difundiendo en todos sus servicios una cultura de simplificación;
- que los Estados miembros y sus administraciones adopten también estos códigos de conducta y contribuyan a difundir las mejores prácticas en este ámbito;
- el refuerzo del análisis de impacto que debe acompañar a todo proyecto de reglamentación;
- que la Comisión vuelva a examinar la elección de los instrumentos de reglamentación;
- que la Comisión permita al Comité participar estrechamente en la definición, la aplicación y la evaluación anual de este proceso de simplificación;
- que la Comisión consulte al Comité cada año sobre las cuestiones prioritarias que merecen ser objeto de proyectos SLIM y requieren «test panels» (grupos de consulta).

2.1.1.2. Para contribuir eficazmente al proceso de simplificación, el Comité adoptó un código de conducta, del que se adjunta una copia en el anexo I.

<sup>(1)</sup> DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

2.2. El mandato del Consejo Europeo de Lisboa también subrayó la necesidad de una acción a nivel nacional. La mayor parte de la carga legislativa que afecta a las empresas proviene del nivel nacional y local; incluso en los casos en que la legislación se adopta a nivel europeo, incumbe a los Estados miembros incorporarla, aplicarla y velar por su cumplimiento. El éxito de la iniciativa de simplificación y mejora del marco reglamentario, por lo tanto, depende del compromiso activo de todos los participantes en el «proceso legislativo», y requiere una acción coordinada entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros.

2.2.1. Debe prestarse especial atención a la interacción entre la UE y las instituciones nacionales; para la UE, es importante poder prever los efectos de una nueva normativa sobre los diversos sistemas nacionales. La nueva normativa puede tener enormes repercusiones a nivel nacional si se transpone al ordenamiento jurídico nacional con un celo excesivo el denominado efecto «gold-plating» o efecto «doradura», en particular por lo que respecta a las normas que establecen un «nivel mínimo», dejando libertad a los Estados miembros para imponer requisitos más estrictos.

2.2.2. Es lógico que la primera preocupación consista en derogar las normas obsoletas pero, para que la simplificación legislativa tenga un impacto positivo sobre la actividad empresarial, es esencial desarrollar nuevas normas y procedimientos a partir de los actuales. La derogación constituye la tarea de mayor envergadura, pero el desarrollo es más importante en definitiva; ambos elementos deben tenerse en cuenta desde el principio para evitar que el proceso se empantane en debates generales de principio.

2.2.3. Los procedimientos de desarrollo de nuevas normas deberían abarcar la creación de mecanismos de evaluación ex post de los efectos de la legislación en la práctica.

2.3. Para impulsar la simplificación, es necesario utilizar plenamente las posibilidades ofrecidas por los progresos en el ámbito de la tecnología de la información y las comunicaciones. En especial, el tenor de los instrumentos legislativos a todos los niveles debería estar disponible libremente para el público en sitios de Internet abiertos. Los ordenadores también pueden reducir la carga de las tareas mecánicas y facilitar de este modo el proceso de cumplimiento, pero su existencia no debe servir de excusa para imponer más tareas.

2.4. La simplificación de la legislación es un problema que afecta no solamente a las empresas, sino también a toda la sociedad. Los interlocutores sociales, los consumidores, las ONG y los demás componentes de la sociedad civil organizada

se ven afectados negativamente por la confusión y la incertidumbre que crea una legislación carente de claridad, concisión, cohesión y compatibilidad. En los casos en que la legislación acarrea un incremento de los costes para las empresas, éstas los repercuten sistemáticamente en el consumidor. Las mayores víctimas de esta situación son los particulares sobre todo.

2.5. La simplificación también está vinculada al mercado único. La falta de armonización de los instrumentos legislativos es un obstáculo importante para la realización del mercado único y suele llevar aparejadas distorsiones de la competencia. Si bien el proceso de reconocimiento mutuo contribuye en cierto modo a contrarrestarlo, no permite generar el nivel de coherencia que un auténtico mercado único requiere.

### 3. Avances hasta la fecha

3.1. El Comité ha apoyado reiteradamente la iniciativa SLIM (Simplificación de la Legislación en el Mercado Interior), que siempre ha considerado un paso en la dirección adecuada. Estima, sin embargo, que se necesita algo más para lograr mejoras reales.

3.2. La iniciativa SLIM fue lanzada por la Comisión en mayo de 1996, pero hay que reconocer que hasta la fecha los avances han sido francamente decepcionantes. En su Informe provisional de la Comisión al Consejo Europeo de Estocolmo — Mejorar y simplificar el marco regulador <sup>(1)</sup>, la Comisión adopta un gran número de las recomendaciones del Comité expuestas anteriormente en las acciones futuras que propone para ayudar a alcanzar el objetivo establecido en la cumbre de Lisboa, consistente en que la Unión Europea se convierta en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Desde que se fijó este objetivo, no se ha hecho gran cosa para alcanzarlo; han sobrevenido otras prioridades y se ha perdido en gran parte el impulso dado por la cumbre de Lisboa.

3.2.1. En 1995, el Informe Molitor estableció dieciocho recomendaciones generales, que se recogen en el Anexo 2. Hace un año, el Comité <sup>(2)</sup> hizo notar que, «muchas de estas recomendaciones fueron en gran parte “olvidadas” después». La situación no ha cambiado en lo fundamental.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 130 final, de 7.3.2001.

<sup>(2)</sup> DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

3.2.2. Como reconoce la Comisión, para poder alcanzar este objetivo es fundamental realizar progresos reales en lo referente a la mejora y simplificación del marco regulador. En su Informe al Consejo Europeo de Estocolmo, la Comisión señala que «los ciudadanos y las empresas, en particular las PYME, necesitan un marco regulador claro, práctico y eficaz en un mercado mundial que cambia con rapidez».

3.2.2.1. El Comité apoya este planteamiento. Ha llamado la atención en repetidas ocasiones sobre la necesidad, en especial, de disminuir la carga impuesta por la legislación sobre las pequeñas y medianas empresas y, en particular, las microempresas, que constituyen la principal fuente de crecimiento económico y de creación de empleo de cualquier sociedad dinámica. En una encuesta realizada recientemente en el Reino Unido por el Institut of Directors, la mayoría de las microempresas citó el peso de la legislación como el mayor desincentivo a la hora de crear una empresa y el mayor obstáculo para su expansión.

3.2.2.2. El Comité considera que, para poder cumplir la misión de la Unión, establecida en la cumbre de Lisboa, la legislación debe cumplir sus objetivos sociales sin constituir un obstáculo al comercio.

3.3. La Comisión ha establecido los siguientes principios fundamentales de una estrategia reguladora:

- legislar únicamente cuando sea indispensable;
- efectuar una amplia consulta y un análisis de impacto antes de una propuesta;
- elegir el instrumento apropiado;
- acelerar el proceso legislativo;
- velar por una transposición rápida y exacta y por una aplicación eficaz;
- evaluar los efectos de la legislación;
- acelerar la simplificación y codificación de los textos existentes.

3.3.1. El Comité apoya plenamente estos principios, pero opina que los mecanismos existentes para ponerlos en práctica son deficientes. Como afirma la Comisión, habrá que desarrollar la estrategia en el marco institucional de la Unión Europea. Los Tratados ofrecen posibilidades e imponen al mismo tiempo limitaciones. La Comisión tiene intención de seguir utilizando plenamente los instrumentos del Tratado y de desempeñar su función impulsora, en aplicación de las facultades de que dispone para ello.

3.4. La Comisión considera que la acción destinada a mejorar y simplificar el marco regulador no equivale simplemente a «desregulación»; su objetivo es una mejor regulación, no una desregulación. Una vez más, el Comité aprueba este principio, pero señala que la mejora de la legislación implica inevitablemente una reducción del número de normas existentes sin comprometer ninguno de los objetivos legislativos necesarios, entre otros, en el ámbito de la normativa social y medioambiental y de la prestación de servicios importantes a todos los ciudadanos. Ello no debe ni debería equivaler a desregulación; la eficacia de la regulación depende de su calidad, no de su cantidad; en gran medida, la cantidad es enemiga de la calidad. Las normas deberían ser:

- Accesibles;
- Apropriadadas;
- Claras;
- Imparciales;
- Necesarias;
- Objetivas;
- Uniformes;
- Sencillas;
- Proporcionadas;
- Justas;
- Estables;
- Transparentes.

Asimismo, las normas deberían ser compatibles entre sí, eficientes y eficaces en términos de costes.

3.4.1. Demasiado a menudo, las exigencias de una norma contradicen las de otra norma. Ello es cierto, en particular, por lo que respecta a la legislación subsidiaria introducida a nivel regional y local. Ello no puede sino mermar la eficacia a la hora de alcanzar sus objetivos legislativos. Ante todo, deben ser eficaces en términos de costes; los beneficios derivados deben, como mínimo, guardar proporción con los costes impuestos; dichos costes no se miden únicamente en términos financieros.

3.5. En el contexto del mercado único, una regulación eficaz debe estar destinada a lograr una competencia leal y a impedir las discriminaciones. Debería garantizar la protección de los ciudadanos contra el fraude y la representación y gestión incorrectas; también debería garantizar la igualdad de

oportunidades entre los operadores de mercado; además, la legislación debe ser flexible y evitar las intervenciones innecesarias. Los marcos reguladores deben ser suficientemente flexibles para responder a las situaciones nuevas y adaptarse a los rápidos avances de las tecnologías, pero al mismo tiempo deben ser estables y fiables.

3.5.1. En particular, la legislación no debería frenar el desarrollo del mercado, ni colocar a las empresas o a los ciudadanos europeos en situación de desventaja cuando intenten aprovechar al máximo el potencial del mercado en términos de creación de empleo y de mejora del nivel de vida.

3.5.2. Una legislación eficaz debe implicar un componente de desregulación; la simplificación no puede lograrse simplemente sustituyendo normas antiguas por otras nuevas; es necesaria una revisión completa del marco regulador.

3.6. Los objetivos legislativos deberían definirse claramente en el Derecho comunitario o nacional. Deberían concebirse para promover los intereses de los consumidores mediante una competencia efectiva y, en su caso, garantizar la prestación de servicios universales.

3.7. Actualmente es esencial lograr resultados reales en el campo de la simplificación legislativa a nivel europeo, nacional y local. No cabe limitarse a declaraciones de principios. Se requiere un cambio cultural y un nuevo clima regulador.

3.8. Debido a la focalización actual de la UE en la ampliación a nuevos miembros, aún urge más simplificar la estructura legislativa comunitaria.

#### 4. Formas alternativas de regulación

4.1. La regulación puede adoptar una de las tres formas siguientes:

- regulación legal;
- corregulación; y
- autorregulación.

4.2. Las tres formas pueden coexistir en el mismo mercado y probablemente tenga más sentido considerar la corregulación y la autorregulación como planteamientos complementarios en vez de alternativas a la regulación legal.

4.3. La liberalización de los mercados anteriormente dominados por un proveedor monopolístico, generalmente estatal, constituye un ejemplo claro de ello. En los comienzos de la liberalización, suele ser necesario un alto nivel de regulación y

supervisión por parte del Gobierno. Hasta cierto punto, dicha regulación substituye a la competencia. Uno de los objetivos de principio de dicha regulación debe ser garantizar la competencia leal y efectiva en el mercado y, lo que es más importante, promover la competencia, al tiempo que se debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios importantes, como son, por ejemplo, los cubiertos por el concepto de servicio universal en el marco de los servicios de interés general.

4.3.1. Una vez establecida una competencia leal y abierta entre varios operadores independientes del mercado, el consumidor queda protegido contra los precios excesivos, la discriminación y las prácticas mercantiles desleales por la presión de la competencia; las empresas solamente pueden mejorar su posición de mercado ofreciendo mejores servicios, una mayor oferta y precios más bajos. A partir de ese momento, es posible basarse más en las normas generales de competencia del Tratado y el legislador puede retirarse gradualmente, dejando paso a las fuerzas del mercado, y restringir en definitiva la legislación a los ámbitos en que los objetivos políticos no se pueden lograr únicamente mediante la competencia. Ello puede conducir a la autorregulación o a la corregulación.

4.3.2. La autorregulación es voluntaria y se basa en la cooperación entre todas las partes interesadas, e incorpora normas comunitarias que rigen acuerdos entre las partes, en su caso. La nueva economía se caracteriza por una rápida evolución de la tecnología y el mercado y por una globalización creciente. En este entorno de rápidos cambios, la autorregulación puede constituir un instrumento poderoso. La Comisión ha abogado reiteradamente a favor de la autorregulación como alternativa flexible, eficaz y rentable a la regulación en muchos ámbitos. El Comité aprueba este planteamiento siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. La autorregulación no equivale a autoaplicación; debe respetar y estar respaldada por la ley; debe basarse en una comunidad de intereses entre las empresas y el público; se debe poder hacer cumplir y debe poder ser objeto de comprobación y verificación; también debe ser eficaz, con mecanismos claros de recurso, en particular a nivel transfronterizo. La autorregulación no es la panacea (la autorregulación de base nacional puede, a veces, añadir barreras a la libre circulación de servicios y las normas impuestas por las asociaciones empresariales pueden tener un impacto negativo sobre las empresas que no pertenezcan a la asociación, en particular las PYME), pero en condiciones adecuadas puede ser un instrumento útil para evitar una legislación engorrosa.

4.3.3. La corregulación combina elementos propios de la legislación, en particular su carácter fiable y vinculante, con el régimen más flexible de la autorregulación. Implica dar un paso adelante respecto de la autorregulación en el marco de un planteamiento cooperativo de la gobernanza. Limita la intervención pública a lo esencial y deja a las empresas la

mayor libertad posible en cuanto a la forma de cumplir sus compromisos. En vez de la simple coexistencia de la autorregulación y la regulación, implica un reparto de responsabilidades entre sector público y privado. Ya se ha utilizado en diversos campos, entre los que destacan:

- el «nuevo enfoque», conforme al cual las exigencias esenciales se fijan en una directiva marco, dejándose a los operadores del mercado la libertad de decidir por sí mismos la mejor forma de cumplir sus obligaciones; un factor clave de estas exigencias esenciales es su neutralidad en términos tecnológicos;
- la posibilidad, introducida por el Tratado de Maastricht, de utilizar acuerdos entre los interlocutores sociales (por propia iniciativa o sobre la base de una consulta de la Comisión) como método alternativo de regulación en campos relacionados con las condiciones laborales y el acceso al trabajo.

4.3.3.1. El desafío para la corregulación consiste en definir, mantener y preservar objetivos políticos y tener en cuenta al mismo tiempo una mayor flexibilidad del marco regulador. Para ello, en primer lugar es necesario determinar los ámbitos en que la corregulación funcionará mejor. En segundo lugar, existe una necesidad de respuestas globales; las soluciones fragmentarias no funcionarán. Finalmente, es necesario actuar rápidamente; las presiones de la globalización no permitirán la adopción de un calendario relajado.

4.3.3.2. Un coloquio sobre la corregulación en el mercado único, celebrado en Bruselas el 3 de mayo de 2001 bajo los auspicios del Observatorio del Mercado Único del Comité, concluyó que los procesos de corregulación incipientes en el mercado único aún difieren sustancialmente. En algunos ámbitos (establecimiento de normas, social) están bien concebidos, estructurados y probados a nivel europeo; en otros (consumidores, medio ambiente, servicios financieros) están dando los primeros pasos, de forma desigual y descentralizada, a pesar de su considerable potencial de desarrollo.

4.3.3.3. Generalmente, estas prácticas presentan la ventaja de simplificar las normas, de reducir la presión ejercida sobre la maquinaria legislativa, de acelerar la adaptación al cambio y de estimular la corresponsabilidad entre los actores de la economía y de la sociedad civil. Para tener éxito, requieren márgenes de maniobra para las empresas y la sociedad civil organizada, colaboración con los poderes públicos, actores representativos, procedimientos transparentes, una aplicación eficaz y una supervisión rigurosa de su impacto y seguimiento, en particular por parte de los poderes públicos.

4.3.3.4. La diversificación de planteamientos en materia de corregulación que implica la participación de los grupos

socioeconómicos puede contribuir de forma valiosa a mejorar el funcionamiento del mercado único a la hora de enfrentarse al triple desafío de la ampliación, la profundización y la globalización.

4.4. Otra alternativa a la regulación es la no regulación, dejándose dicha función al mercado. Aunque esta solución no sea apropiada en todos los casos, es una alternativa que no debe descartarse por completo. La primera pregunta que hay que formularse por lo que se refiere a cualquier propuesta legislativa es la siguiente: ¿para qué se necesita una norma? Se trata de un problema que el Comité podría abordar en sus dictámenes sobre propuestas legislativas. La misma pregunta debería plantearse a la hora de introducir sistemas de corregulación y autorregulación.

4.5. El impacto de todo régimen regulador, ya se trate de legislación, corregulación o autorregulación o de una combinación de éstas, será negativo en términos comerciales si no es uniforme y si no se aplica uniformemente. Nada destruye más la actividad económica que un clima de inseguridad jurídica.

## 5. Simplificación de la legislación vigente

5.1. La simplificación y actualización sistemática de la legislación en vigor debería garantizar que el actual corpus legislativo se ajuste siempre a sus objetivos. Con este fin, la Comisión se propone:

- evaluar rápidamente cualquier respuesta que revele situaciones excesivamente complejas e injustificadas;
- fijar un plan plurianual de acción en materia de simplificación, actualizado regularmente, y que aplique un calendario políticamente vinculante acordado por las diversas instituciones;
- proponer un acuerdo entre las instituciones con objeto de fijar los principios de simplificación y suscribir un compromiso político de acelerar el trabajo legislativo destinado a tal fin;
- introducir sistemáticamente un componente de simplificación en toda revisión periódica de las directivas o reglamentos actualmente en vigor;
- reforzar la acción ya emprendida en el ámbito de la codificación, refundición y consolidación de los instrumentos existentes (y publicar los textos consolidados sistemática y rápidamente) con fines informativos, cada vez que se efectúe una modificación.

5.2. El Comité aprueba en principio estas medidas pero teme que no sean suficientes, en sí mismas, para lograr la mejora radical del *status quo* tan necesaria a todas luces. El actual acervo comunitario abarca más de 80 000 páginas, que incluyen casi 10 000 instrumentos jurídicos de nueve tipos, y su complejidad es tal que los únicos capaces de afrontar con éxito sus vericuetos son los abogados con una formación y experiencia específicos. Ello no sólo impone una carga pesada a las empresas de los actuales Estados miembros, sino que también está creando una situación casi insoportable para los países candidatos dado que, en muchos casos, el ritmo de crecimiento de la nueva legislación es superior al de su capacidad para transponer el acervo existente.

5.3. El Comité teme que, si la revisión de la legislación existente sólo se basa en las propuestas del mercado, dicho proceso sea azaroso e ineficaz. Se requiere una revisión minuciosa y completa de toda la legislación existente con arreglo al siguiente principio: debería derogarse inmediatamente todo instrumento legislativo cuya existencia no esté justificada por una razón clara e imperiosa.

5.4. No basta, sin embargo, con derogar la legislación obsoleta. Incluso en los casos en que es patente que se sigue necesitando una normativa, no se desprende que ésta deba adoptar la forma de la legislación actual. La legislación comunitaria se ha desarrollado de manera fragmentaria, modificándose la legislación existente para adaptarla a la evolución de las circunstancias. Ello ha acarreado numerosas modificaciones de algunas directivas y, cada vez que cambia el contexto, se suman nuevas imposiciones a una estructura ya compleja de por sí. Ello ha originado instrumentos legislativos complicados, confusos y, a veces, contradictorios. En muchos casos en que no se deroguen las directivas, será necesario revisarlas a fondo para restaurar la claridad, coherencia y concisión de la estructura legislativa, aunque para ello habrá que examinar cuidadosamente las repercusiones de las modificaciones en las normas sociales medioambientales.

## 6. La experiencia sueca

6.1. En toda empresa de este tipo, es útil analizar las mejores prácticas, y Suecia es uno de los Estados miembros que ha abordado de forma sistemática el problema de la simplificación de la legislación.

6.2. Es instructivo examinar el marco regulador sueco. En el vértice, están las leyes aprobadas por el Parlamento, cuyo número es ligeramente superior a 1 000. Por debajo, se encuentran los decretos del Gobierno, cuyo número se estima en más de 2 000 en vigor. Por debajo de éstos, se sitúan los instrumentos reguladores de los órganos de la administración central, divididos en reglamentos oficiales y recomendaciones

generales; los primeros son jurídicamente vinculantes; los últimos no lo son, aunque, en la práctica, se les concede una importancia considerable, en particular los tribunales. En total, existen unos 7 000 instrumentos reguladores importantes en las categorías anteriormente mencionadas que comprenden alrededor de 40 000 páginas de texto, de las que alrededor del 8 % están vinculadas a la UE. El ritmo de crecimiento de la legislación nueva y modificada se viene situando con regularidad en torno a las 5 000 páginas al año, de las cuales un 80 % incluye modificaciones de la legislación vigente que no constituyen una legislación «nueva». Dicho de otro modo, los empresarios y sus asesores tienen que asimilar 5 000 páginas de nuevas disposiciones legislativas y «desaprender» 4 000 páginas de legislación cada año. Estas cifras son mucho más elevadas en otros Estados miembros.

6.2.1. Por debajo de estos importantes instrumentos reguladores, existen otras tres categorías de normas; los reglamentos de la administración regional, los reglamentos municipales y los convenios colectivos. Estos últimos son negociados por los interlocutores sociales. Estas normas subsidiarias no se deberían pasar por alto ni debería subestimarse su importancia.

6.2.2. De las cifras suecas se desprenden tres conclusiones importantes:

- el ritmo de crecimiento de la legislación nueva y modificada a nivel de Gobierno gira en torno al 12,5 % al año;
- la proporción de legislación atribuible a la intervención de la UE es relativamente baja;
- el volumen de legislación aumenta conforme se desciende en la jerarquía legislativa.

6.2.2.1. Aunque estas cifras se refieran específicamente a Suecia, es muy probable que esta situación aparezca reflejada en los demás Estados miembros, con diferencias relativamente poco importantes entre los países. En especial, es probable que la relación entre el volumen de legislación comunitaria y de legislación nacional sea similar en todos los países.

6.3. Hacia finales de los años 80, Suecia emprendió una racionalización de la normativa de sus órganos. Se llevó a cabo una codificación especial de las normas de los órganos centrales —existiendo 55 códigos actualmente— para lograr un sistema ordenado y facilitar su acceso a los particulares y las empresas.

6.3.1. La experiencia sueca ha mostrado que las principales aspiraciones del Gobierno y del Parlamento en materia de simplificación fracasarán en gran parte si los propios órganos no se interesan por la cuestión. También se ha extraído la conclusión de que una iniciativa central tiene escasas perspectivas de éxito si no está dirigida por la máxima jerarquía. Asimismo, se ha demostrado que es esencial fijar objetivos específicos.

6.4. En estos últimos años, la legislación marco ha cobrado cada vez más importancia. Si bien ello ofrece ventajas claras en comparación con la legislación excesivamente detallada de los años anteriores, en particular en el contexto de la rapidez de los progresos tecnológicos, presenta una desventaja en el sentido de que ha acarreado una proliferación de instrumentos legislativos a un nivel inferior. Por ejemplo, la Ley de Alimentación sueca, ley concisa de 35 artículos recogidos en seis páginas solamente, ha originado más de 100 normas emitidas por distintos órganos y recogidas en más de 1 800 páginas.

6.5. Suecia ha tomado medidas para aliviar la carga legislativa que pesa sobre las PYME mediante la exención, total o parcial, de la obligación de cumplir ciertas normas o la disminución del nivel de cumplimiento exigido. Se han adoptado medidas similares en los Estados Unidos, en donde han sido muy eficaces a la hora de fomentar la actividad empresarial. Contrariamente a lo que se suele pensar, existe un alto nivel de regulación en Estados Unidos, pero la administración competente en materia de pequeñas empresas (SBA) ha obrado para reducir la carga legislativa, en particular la que afecta a las microempresas.

6.5.1. Dicho ejemplo podría seguirse a un nivel más amplio en Europa. Obviamente, no se podrán permitir exenciones respecto de algunas normas, pero muchas normas imponen una carga desproporcionada a las microempresas y desincentivan su constitución; en estos casos, cabría justificar una cierta disminución que no socave los principios sobre los que se basa dicha normativa.

## 7. El código de conducta del Comité Económico y Social

7.1. La iniciativa del CES de desarrollar y adoptar un Código de Conducta ha impulsado el fomento de la simplificación. Para que no se pierda dicho impulso, es esencial que el Comité preste una mayor atención a la aplicación de dicho Código.

7.2. Uno de los elementos fundamentales de su código de conducta fue la introducción de una supervisión sistemática de la evaluación del impacto de cada propuesta normativa pero desde entonces el Comité ha emitido pocos dictámenes centrados en dicha cuestión.

7.3. El Comité ha decidido llamar la atención de las instituciones de la UE sobre la posible necesidad de orientar las normas de la UE hacia un enfoque basado en acuerdos contractuales, la autorregulación y la corregulación pero en este campo apenas se ha avanzado tampoco. Con este fin, el Observatorio del Mercado Único del Comité organizó un coloquio en mayo de 2001, al que asistieron representantes de cinco direcciones generales de la Comisión Europea y de otras instituciones europeas.

7.4. El Comité se ha comprometido a entablar diálogos con los interlocutores económicos y sociales europeos, el Comité de las Regiones y los Consejos económicos y sociales de los Estados miembros para contribuir al éxito del proceso de simplificación. Dichos diálogos todavía no existen en forma estructurada, pero el Observatorio del Mercado Único se propone iniciar una serie de visitas a los Consejos económicos y sociales nacionales el año que viene, en las que se debatirá la cuestión de la simplificación. También se han entablado contactos preliminares con el Comité de las Regiones.

7.5. El código de conducta hizo notar que, si bien por un lado el Comité había apoyado ampliamente las iniciativas de la Comisión destinadas a la simplificación, por otro lado raras veces había propuesto la simplificación por sí misma ni presentado alternativas más simples a la línea de acción propuesta por la Comisión. Lamentablemente, la situación no ha cambiado.

7.6. Es obvio que el Comité, así como la Comisión, las demás instituciones y los Gobiernos de los Estados miembros necesitan adoptar medidas más contundentes en este ámbito.

## 8. Algunos problemas de regulación

8.1. El tema de la simplificación legislativa es tan complejo como la naturaleza de la cuestión que pretende tratar y plantea varios problemas.

8.2. La cuestión de la legislación marco constituye un ejemplo de ello. No cabe duda de que el exceso de reglamentación no tiene sentido en un mercado en plena evolución, y en el que la legislación corre el peligro de quedarse obsoleta casi antes de que se apruebe debido a la rapidez de los cambios tecnológicos. Ello obliga a poner al día y a modificar constantemente las leyes, lo que crea un clima de inseguridad jurídica y da lugar frecuentemente a instrumentos legislativos tan complejos que resultan prácticamente incomprensibles. En este contexto, la formulación de la legislación debería ser general, en la medida de lo posible, para poder adaptarse más fácilmente a los nuevos progresos.

8.2.1. Sin embargo, el principio que subyace tras la legislación marco es la libertad de las empresas dentro de los límites fijados; este principio se viola si la legislación marco a nivel europeo es interpretada de forma diferente por los legisladores nacionales o si la legislación marco a nivel nacional es sustituida por normas emanadas de órganos administrativos o de entes locales. La legislación marco es preferible si proporciona la flexibilidad necesaria para hacer frente a la rapidez de los cambios y para otorgar libertad de acción a las empresas dentro de unos límites predeterminados, pero puede ser perjudicial si se limita a desplazar el poder regulador de la esfera política a un nivel más bajo.

8.3. Otro ejemplo lo constituye la cuestión de la subsidiariedad. Se acepta generalmente que el principio de subsidiariedad debe ser la base de todos los esfuerzos reguladores. Por consiguiente, la UE no debe regular nada que pueda ser regulado a nivel nacional o solucionado en un plano no normativo; del mismo modo, los Estados miembros no deberían regular nada a nivel central que se pueda gestionar mejor a nivel regional o municipal.

8.3.1. En la práctica, la aplicación de este principio origina igualmente considerables dificultades para las empresas y las administraciones del Estado miembro. Cuando la legislación debe adoptarse a nivel nacional en aplicación del principio de subsidiariedad, suelen existir diferencias sustanciales respecto de la forma en que la legislación está formulada en cada Estado miembro. Lo mismo sucede, en mayor medida aún, con los poderes reguladores ejercidos a nivel local. Por ello, el principio de subsidiariedad puede colocar a las empresas frente a divergencias entre normas que regulen el mismo tema en distintos Estados miembros e incluso dentro del mismo Estado miembro. La subsidiariedad y la diversidad están ligadas entre sí.

8.3.2. Cabe discutir que la exigencia de uniformidad en el mercado único implique que la aplicación del principio de subsidiariedad se traduzca en un gran incremento de la proporción de normas adoptadas a nivel europeo respecto al actual. Por otra parte, dichas normas deberían formularse de tal forma que no puedan modificarse sustancialmente cuando se incorporen a nivel nacional o local. A fin de cuentas, no debería olvidarse que uno de los objetivos intrínsecos de la legislación de la UE consiste en simplificar las cosas mediante la armonización y unificación de los quince ordenamientos jurídicos de los Estados miembros para permitir que el mercado único funcione eficazmente.

8.4. El problema de la aplicación también está relacionado con este tema. Incluso en aquellos ámbitos, relativamente escasos, en que concuerdan las legislaciones de los Estados miembros, su aplicación difiere a menudo. Una vez más, ello distorsiona la competencia en el mercado único.

8.5. Uno de los elementos clave de una legislación eficaz es su accesibilidad. Las empresas y demás destinatarios de la legislación necesitan saber cuál es su posición jurídica y deben poder acceder a la legislación sin dificultades ni gastos excesivos. Es de lamentar que el acervo no sólo sea difícil de comprender sino también relativamente inaccesible. El primer problema podría tratarse mediante el establecimiento de un «acervo de base» que incluya la esencia de las aproximadamente 1 200 directivas y reglamentos aprobados por el Consejo y de las 2 500 directivas y reglamentos conexos aprobados por la Comisión. También sería útil iniciar un proceso de codificación similar al que se ha llevado a cabo en Suecia. El segundo problema requeriría un examen del *Diario Oficial de las*

*Comunidades Europeas*, cuyo actual sistema de publicación parece innecesariamente complicado y difícil de dominar. Debería complementarse con una puesta a disposición de la totalidad del acervo en un sitio especial de Internet, en el que se resalten las modificaciones que se vayan introduciendo a la legislación.

8.6. El principio de proporcionalidad también es importantísimo. En el ámbito legislativo, este principio requiere que no se impongan mayores cargas a las empresas que las que se puedan justificar realmente sobre la base del interés público. Por lo tanto, se debería exigir, como requisito previo esencial, a quien presente una propuesta legislativa a nivel europeo, nacional o local, que demuestre claramente su necesidad por razones de interés público. Se debería exigir la misma prueba cuando se revise la legislación existente.

8.6.1. La legislación debe ser apropiada e inequívoca. Desafortunadamente, ello no siempre es así a nivel europeo y tiende a cumplirse aún menos en los niveles más bajos de la jerarquía legislativa. Las normas que se consideran necesarias para resolver un problema específico suelen «agregarse» a las normas existentes que no se concibieron originalmente con ese fin. De este modo, se producen situaciones en las que no está claro, incluso para los expertos, si una serie de supuestos se rige por una u otra parte de una misma norma, o por una norma diferente o por ninguna norma. Semejante falta de claridad es perjudicial para los intereses de todas las partes afectadas, las empresas, las administraciones públicas y nacionales y las instituciones europeas.

8.7. El Comité considera que urge revisar la legislación existente y establecer directrices sobre la introducción de nueva legislación. La cuestión que se plantea entonces es la siguiente: ¿cómo y quién debe llevar a cabo dicha revisión? La experiencia sueca ha demostrado que los mejores resultados se obtienen en las siguientes condiciones:

- cuando los organismos concernidos participan en el proceso;
- cuando el proceso es dirigido por la máxima jerarquía política;
- cuando existe un diálogo activo entre organismos y mercados; y
- cuando se fijan objetivos específicos.

Sin embargo, quizás sea poco realista esperar que los funcionarios impulsen el proceso de reducción y racionalización de la legislación; su participación es esencial, pero el impulso debe provenir de otra fuente y esa fuente solamente puede ser política, pero los líderes políticos tienen otras muchas peticiones que atender y otras muchas obligaciones que cumplir.

8.7.1. En su anterior dictamen sobre este tema<sup>(1)</sup>, el Comité llamó la atención sobre la necesidad de reforzar la independencia y la calidad de los análisis de impacto, y de garantizar al mismo tiempo que se asignen para este fin los medios apropiados, mediante el empleo de buenas metodologías y una consulta efectiva a los medios socioprofesionales directamente afectados. Asimismo, recomendó para ello a la Comisión que encomendara estos análisis a un organismo externo que reuniera las cualificaciones y criterios de independencia requeridos.

8.7.2. El Comité considera que debería adoptar la forma de un órgano permanente a nivel europeo, que también podría encargarse de controlar el proceso de simplificación. Para asegurar un diálogo activo entre los organismos y los mercados, el organismo encargado de la revisión debería incluir representantes de las empresas, además de los representantes de la Comisión, los órganos y los demás actores socioeconómicos. Se trata de una deficiencia del actual proceso. La UE ha velado por la representación de todos los organismos nacionales en los órganos legislativos, pero los portavoces de los mercados nunca han estado tan bien representados como ellos. Las empresas son los «consumidores» de la legislación y para ellas la representación directa en el organismo encargado de la revisión es tan esencial como para los organismos. A fin de cuentas, son las mejor situadas para evaluar el impacto de la legislación en sus actividades. Lo ideal sería que existiera un órgano equivalente a nivel nacional para desempeñar la misma función respecto de la legislación nacional, cuyo volumen es muy superior. Obviamente, sería deseable que existiera un contacto estrecho entre la organización europea y los organismos nacionales equivalentes. Los organismos nacionales podrían encargarse además de comprobar la compatibilidad de las normas nacionales con la legislación de la UE.

8.7.3. Además, este organismo podría desempeñar alguna o todas las funciones siguientes:

- determinar qué normas en vigor se deben incluir en la iniciativa SLIM;
- establecimiento de orientaciones para la introducción de nuevas normas;

- fijación de objetivos para la reducción del volumen de legislación;
- codificación del acervo comunitario;
- análisis de impacto;
- vigilancia del mercado;
- realización de evaluaciones ex post de los efectos de los instrumentos legislativos en la práctica;
- tener en cuenta la labor de los grupos de expertos de empresas europeas;
- supervisión de los avances del Grupo Operativo para la simplificación del entorno empresarial; y
- coordinación de las diversas iniciativas existentes en materia de simplificación (SLIM, BEST, grupos de consulta (*test panels*), análisis de impacto).

8.8. Una medida que facilitaría considerablemente el trabajo de este organismo y contribuiría fuertemente a la simplificación a largo plazo de la estructura legislativa consistiría en que todas las nuevas normas (incluidas las normas que se decida mantener tras la revisión) tengan una vigencia limitada, al final de la cual quedarían automáticamente derogadas a menos que su vigencia se prorrogara (lo que se denomina «*sunset legislation*» en inglés). De este modo se garantizaría que dichas normas se sometieran sistemáticamente a revisión y que se reexaminara el fundamento de su existencia para determinar si su mantenimiento está justificado. El período de vigencia limitado no tiene por qué ser el mismo para todos los instrumentos legislativos; por ejemplo, algunos se podrían introducir por un período de siete años mientras que otros, por su naturaleza, podrían tener un período de vigencia más corto. A nivel nacional se debería llevar a cabo un proceso similar.

8.9. Es necesario acelerar radicalmente el proceso de simplificación para facilitar la ampliación de la Unión. Se está imponiendo una carga innecesaria a los países candidatos que intentan transponer el acervo debido a la complejidad excesiva de una gran parte de la legislación europea. Además, si esta situación no se corrige antes de su adhesión, sus empresas, y en particular sus PYME, tendrán que soportar la carga de los costes adicionales e innecesarios que se están imponiendo actualmente a las empresas de los Estados miembros. Estos costes serán mucho más difíciles de soportar para las empresas de los países candidatos que para las de los Estados miembros debido a que realizan su actividad en economías que están mucho menos desarrolladas.

8.10. La complejidad de la legislación existente también plantea cuestiones referentes al imperio de la Ley. La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento y muchas pequeñas empresas corren el peligro de verse forzadas a actuar de forma ilegal por no ser capaces de determinar la naturaleza y alcance

(1) DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

de sus obligaciones legales. La complejidad de la legislación ha acarreado una situación en la que la interpretación de las cuestiones más arcanas se ha convertido en dominio exclusivo de unos cuantos abogados altamente especializados que, debido a su escaso número y a su experiencia, cobran honorarios exorbitantes que sólo pueden costearse las organizaciones más grandes.

8.11. La amplia jerarquía legislativa existente se presenta del siguiente modo:

Nivel europeo:	Reglamentos del Consejo Directivas del Consejo Reglamentos de la Comisión Directivas de la Comisión
Nivel nacional:	Transposición de la legislación de la UE Leyes nacionales Decretos del Gobierno
Organismos de la Administración pública central:	Reglamentos oficiales Recomendaciones generales
Legislación subsidiaria:	Reglamentos de los gobiernos regionales Reglamentos municipales Normas acordadas a nivel colectivo Disposiciones legales y reglamentarias de la administración local Disposiciones reglamentarias de los organismos de la Administración local

Además, se deben añadir las normas emanadas de organismos internacionales como la OMC y la OIT y los acuerdos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales.

8.11.1. En muchos, por no decir en todos los Estados miembros, el volumen legislativo aumenta conforme se desciende por la pirámide normativa. Por otra parte, la aplicación de las competencias legislativas suele ser más exigente y contradictoria en los niveles inferiores. Por lo tanto, las obligaciones legales, en particular para las PYME, son más gravosas para las empresas a nivel municipal, local y regional; la situación se agrava debido a las diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que respecta a las costumbres y prácticas empresariales que, en muchos casos, se aplican arbitrariamente a pesar de carecer de fuerza de ley.

8.11.2. El impacto de la legislación subsidiaria debería tenerse en cuenta, no sólo en términos de coste y de carga burocrática para las empresas, sino también después el punto de vista de la legitimidad democrática. Las normas subsidiarias carecen a menudo del menor fundamento jurídico real. El

hecho de que los Parlamentos y los Gobiernos permitan que organismos anónimos asuman competencias reguladoras socava la legitimidad y aceptación del proceso regulador. Se debe tener en cuenta asimismo que el proceso de elaboración de normas subsidiarias suele carecer de transparencia.

8.12. La complejidad de la legislación europea se debe, entre otras razones, a las modificaciones sustanciales y a veces contradictorias que el Consejo y el Parlamento introducen en las propuestas legislativas en un intento por lograr un consenso. Si bien el Comité no presenta propuestas para solucionar este problema, hace notar que existe una correspondencia entre consenso y complejidad. Además, los análisis de impacto se efectúan sobre la base de la propuesta de la Comisión y no guardan relación necesariamente con la normativa resultante, que puede diferir considerablemente de la propuesta inicial.

## 9. Función del Comité Económico y Social

9.1. En su anterior dictamen<sup>(1)</sup>, el Comité reconoció la importancia del papel que, en su calidad de único foro de representación de todos los destinatarios de la legislación, tiene que desempeñar en lo referente a la formulación y control de una nueva política europea en materia de simplificación; asimismo, pidió a la Comisión que le permita ejercer dicha función más eficazmente:

- consultándolo, siempre que sea posible, en una fase temprana del procedimiento para no comprometer gravemente el valor añadido del asesoramiento del Comité relativo a la simplificación;
- consultándolo cada año en particular, en el marco de la presentación del programa indicativo anual de la Comisión relativo a las consultas al Comité, sobre la preparación del Informe sobre los avances en materia de simplificación destinado al Consejo Europeo que se celebra en primavera;
- permitiendo su participación directa en los debates sobre la mejora y la consolidación del análisis de impacto.

9.1.1. El Comité reitera dichas peticiones en el presente dictamen.

9.1.1.1. Por su parte, el Comité se compromete a aplicar más activamente las disposiciones de su propio código de conducta.

<sup>(1)</sup> DO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

## 10. Conclusión

10.1. El presente dictamen recoge pocas ideas nuevas. El proceso de simplificación no requiere nuevas ideas; lo que sí requiere en cambio es la puesta en práctica efectiva de las ideas que ya han sido expuestas por el propio Comité, la Comisión,

el Consejo Europeo de Lisboa y otros muchos órganos interesados, así como en el Informe Molitor. Aunque el Comité reconoce que suele ser simple complicar las cosas y complicado simplificarlas, hace notar que no tiene sentido hablar de compromisos si no se está dispuesto a llevarlos a la práctica, ni adquirir nuevos compromisos cuando no se están cumpliendo los ya existentes.

Bruselas, 29 de noviembre de 2001.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

---

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los pagos transfronterizos en euros»

(2002/C 48/29)

El 25 de septiembre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el proyecto mencionado.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 12 de noviembre de 2001 (ponente: Sr. Burani).

En su 386º Pleno de los días 28 y 29 de noviembre de 2001 (sesión del 29 de noviembre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 38 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El objetivo de la propuesta de Reglamento es «reducir las comisiones bancarias por los pagos transfronterizos en euros a un nivel similar a los que se aplican en el ámbito nacional (...), lo que (...) permitirá por fin que los consumidores europeos participen activamente en el mercado interior, garantizando que puedan beneficiarse de la mayor transparencia de los precios y de las opciones que ello permite».

1.2. La iniciativa de la Comisión constituye la fase final del diálogo emprendido hace más de una década entre la Comisión, la banca y los consumidores: por un lado, la Comisión y los consumidores juzgaban —y siguen juzgando— insostenible el

nivel de costes de los pagos transfronterizos y, por el otro, los bancos esgrimían razones de índole económica, técnica y organizativa para justificar la diferencia de precios entre las operaciones nacionales e internacionales. A pesar de haber adoptado diversas medidas (véanse más adelante los puntos 2.9—2.14), el sector bancario no ha sabido —o no ha podido— responder plenamente a las expectativas. Por todo ello, la Comisión ha adoptado la presente propuesta de Reglamento para resolver esta cuestión de manera definitiva.

1.3. El Comité coincide con los fines de este Reglamento: los costes por realizar transferencias de sumas expresadas en la moneda única en los países de la Unión Europea deberían efectivamente reducirse hasta niveles compatibles con el concepto de un mercado único libre de fronteras.