

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Normativa inteligente en la Unión Europea»

[COM(2010) 543 final]

(2011/C 248/15)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El 8 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Normativa inteligente en la Unión Europea»

COM(2010) 543 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 128 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE celebra el interés mostrado por la Comisión en esta Comunicación, así como en los documentos relativos a la Estrategia Europa 2020 y al Acta del Mercado Único, al objeto de profundizar en los procedimientos políticos, legislativos y administrativos que lleven a una producción y aplicación más racional y adecuada del Derecho comunitario, durante todo el ciclo de su elaboración, desde el origen hasta la aplicación por los órganos competentes de los Estados miembros y la evaluación final de su acatamiento y cumplimiento efectivo por parte de los destinatarios últimos.

1.2 El Comité no entiende, sin embargo, la necesidad del nuevo término utilizado en sustitución del ya consagrado «legislar mejor», a no ser que sea por tratarse de un documento de carácter meramente político.

1.3 El Comité se complace en ver la favorable acogida que han tenido varias sugerencias que formuló sobre esta materia en sus dictámenes. Por lo tanto, celebra las intenciones anunciadas de fortalecer el control de la subsidiariedad y la proporcionalidad, de un mayor rigor en los estudios de impacto, de una evaluación «ex post» más estratégica e integrada, de lograr una participación más activa y responsable de los Estados miembros y sus respectivos Parlamentos, prestándoles apoyo en sus tareas propias en el «iter» legislativo. Y acoge con especial satisfacción el propósito de garantizar una mayor participación de los ciudadanos y otras partes interesadas en la elaboración, transposición y aplicación del Derecho comunitario, en particular con el aumento del plazo general de consultas públicas, y en agilizar y hacer más eficaces los procedimientos relativos a las infracciones.

1.4 El Comité considera, sin embargo, que la Comunicación se queda un poco corta respecto de lo que sería deseable para constituir un elemento adecuado para concretar los aspectos

legislativos de la aplicación de la Estrategia Europa 2020, o simplemente para la aplicación de las medidas prioritarias del Acta del Mercado Único.

1.5 El Comité considera esencial que a la Comunicación le acompañe un verdadero programa de acción en el que se precisen objetivos, se concreten medidas, se identifiquen instrumentos y se evalúe el impacto, se definan opciones y se establezca la relación costes/beneficios, programa que debería previamente ser objeto de un amplio debate con la sociedad civil a nivel nacional, regional, local y de la UE.

1.6 Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que, en el desarrollo posterior que tenga la Comunicación, tenga especialmente en consideración las orientaciones generales que contiene el presente dictamen, en consonancia con las posiciones que desde hace años ha adoptado el CESE en esta materia.

1.7 En particular, el CESE considera que deberían definirse mejor aspectos como los relativos al modo en que se realizan las evaluaciones de impacto ex ante en todas las instituciones comunitarias con responsabilidades en su ejecución, la naturaleza y composición del órgano encargado de controlar los estudios de impacto, los parámetros utilizados, en especial cuando se trate del impacto en derechos fundamentales, y la forma y los medios para garantizar una mayor transparencia. También a los sectores financiero, de la salud y de la seguridad social se les debería dar un enfoque sectorial más detallado, y se deberían explicar mejor los criterios de prioridad, los mecanismos de evaluación y ponderación de las reclamaciones, los instrumentos propios para la detección oficiosa de las infracciones y los medios para mejorar la acción de los tribunales nacionales y de otros instrumentos complementarios.

1.8 Por último, el CESE considera que la Comisión ha olvidado varios aspectos de gran interés y pide que sean debidamente considerados e incluidos expresamente. Este es el caso en

particular de los índices y parámetros para evaluar la calidad de los textos jurídicos, las medidas concretas de simplificación jurídica, la inexplicable falta de una asunción clara de la opción de servirse de «reglamentos», en particular para la realización de una armonización completa en materias relativas a la plena realización del mercado interior, el inexcusable olvido de los regímenes facultativos o del papel de la autorregulación y la corregulación y la sorprendente omisión de toda referencia al muy significativo trabajo realizado en el marco del MCR y a las propuestas sometidas a debate para una mayor armonización de la legislación contractual europea.

1.9 Pero donde el CESE considera que la Comunicación resulta más débil es en lo que se refiere a la aplicación efectiva del Derecho comunitario y, por ello, insta a la Comisión a que reflexione en profundidad sobre los orígenes y principales causas de la deficiente aplicación generalizada del acervo comunitario, cada año reconfirmada en los informes sobre su aplicación, tenga debidamente en cuenta las múltiples contribuciones y recomendaciones del CESE en distintos dictámenes y lleve a cabo un estudio sistemático de las medidas indispensables para un cambio radical de la situación actual.

2. Introducción: concepto y antecedentes

2.1 Según la Comunicación sometida a examen, se entenderá por «normativa inteligente» toda reglamentación

- que abarque el conjunto del ciclo político, desde la concepción de un acto legislativo hasta su transposición, aplicación, evaluación y revisión;
- cuya responsabilidad siga estando compartida entre los Estados miembros y las instituciones europeas;
- en la que el punto de vista de los más afectados por ella tenga un papel fundamental, con una participación reforzada de los ciudadanos y partes interesadas.

2.2 Para la Comisión, tal como señaló reiterada e insistentemente su representante en las reuniones de preparación del presente dictamen del CESE, se trata de un mero documento político y no técnico, por lo que será un esfuerzo vano buscar en él una verdadera definición de «normativa inteligente».

2.3 No obstante, la actual iniciativa de «normativa inteligente» se considera sucesora de la iniciativa «legislar mejor» a la que las instituciones de la UE, en general, y la Comisión, en particular, dedicaron una parte importante de su labor en los últimos diez años, con un éxito considerable claramente reconocido por el Comité, que siempre la apoyó y alentó en varios dictámenes. ⁽¹⁾

3. Observaciones generales

3.1 El panorama actual del Derecho comunitario exige una profunda reflexión sobre su concepción, elaboración, transposición y aplicación; la misma consideración se debe dar a la revisión y a la simplificación.

3.2 El CESE considera, pues, que este asunto merece un amplio debate, con la participación de la sociedad civil, no sólo porque es ella sobre la que repercuten las consecuencias de la legislación comunitaria, sino también porque su participación puede contribuir decisivamente a una mejora deseable del actual marco regulador.

3.3 Es precisamente en este contexto en el que la Comunicación, aun tratándose solo de un documento político, no parece estar a la altura de las circunstancias. Lo que le sobra de buenos propósitos y buenas intenciones, le falta en medidas concretas e instrumentos eficaces.

3.4 De una manera general, podrá decirse que, por tratarse de un documento meramente político, necesitará ser completado por un verdadero programa en el que se precisen los objetivos, se concreten las medidas, se identifiquen los instrumentos y se evalúen los impactos. Y en el que se definan las opciones y se establezca la relación costes-beneficios.

3.5 El CESE valora muy positivamente el diagnóstico de partida de la Comunicación y los objetivos que se fija. Sin embargo, no entiende la razón del cambio de la expresión «legislar mejor» por «normativa inteligente», a no ser que la explicación resida en que se trata solo de un documento meramente político.

3.6 En este sentido, se considera oportuno reafirmar las posiciones del CESE al respecto:

- a) una aplicación más estricta de los principios de la iniciativa «legislar mejor»;
- b) transparencia a todos los niveles de la formación del derecho;
- c) una mejor elección de los instrumentos jurídicos, incluidos mecanismos de autorregulación y corregulación;
- d) el desarrollo de un sistema de acompañamiento más sistemático en el contexto de la transposición de las directivas a los ordenamientos nacionales;
- e) es importante no olvidar el nuevo papel de los poderes reforzados de los Parlamentos nacionales a raíz del Tratado de Lisboa;
- f) será también importante prever una utilización más frecuente por parte de la Comisión de sus comunicaciones interpretativas;
- g) un mayor esfuerzo será, asimismo, necesario en materia de simplificación legislativa y de codificación.

4. Observaciones particulares

A. Lo que se aprueba

4.1 En la evaluación específica son varios los aspectos positivos de la Comunicación que cabe celebrar y apoyar.

⁽¹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 107 y DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

4.2 Se trata, por supuesto, del propósito de mejorar el control de la subsidiariedad y la proporcionalidad, así como de mejorar la calidad de los textos jurídicos, en particular a través de un mayor rigor en los estudios de impacto

4.3 Pero también de las intenciones de seguir con los programas de simplificación legislativa y de reducción, al menos en un 25 %, de las cargas administrativas innecesarias.

4.4 Como igualmente positiva es la idea de una evaluación *ex-post* más estratégica e integrada que tenga en cuenta no sólo el actual marco jurídico, sino también las repercusiones económicas, sociales y medioambientales y que no sea meramente casuística y aislada para cada iniciativa legislativa *per se*.

4.5 Se valoran en particular todas las iniciativas encaminadas a que los Estados miembros asuman sus responsabilidades en el «iter» legislativo, haciendo que participen los parlamentos nacionales de conformidad con las nuevas atribuciones que les ha conferido el TFUE en la elaboración de los textos jurídicos, en particular, con arreglo a lo dispuesto en los artículo 8 a 13 del Tratado.

4.6 Por consiguiente, cabe celebrar que la Comisión se muestre dispuesta no sólo a prestar apoyo a los diversos órganos y organismos de los Estados miembros implicados en la transposición y aplicación del acervo comunitario, sino también a garantizar la participación de los ciudadanos y otras partes interesadas en los debates que se entablen en cada Estado miembro durante el proceso de elaboración de la legislación comunitaria, así como durante su transposición y articulación con los ordenamientos nacionales.

4.7 Se acoge de manera especialmente favorable la determinación de la Comisión en la simplificación de los procedimientos relativos a las infracciones y al establecimiento de prioridades, sin olvidar el papel de la red SOLVIT, que necesita un nuevo impulso, una mayor divulgación y una mayor credibilidad entre los interesados.

4.8 Se celebra en particular la ampliación del plazo general para las consultas públicas de 8 a 12 semanas al objeto de «estudiar cómo reforzar la voz de los ciudadanos y de las partes interesadas», medida que, en opinión del Comité, no se podrá desligar del contenido del artículo 11 del Tratado de Lisboa, como contribución al logro de la democracia participativa dentro de la UE.

B. Lo que puede mejorarse

4.9 El CESE entiende las razones de la Comisión cuando considera que el seguimiento de la evaluación de impacto ha de seguir realizándose por el Comité interno que hasta ahora lo ha hecho. Sin embargo, no puede hacer caso omiso de los argumentos de quienes, en la consulta pública, expresaron su interés en que esa evaluación sea realizada por una entidad externa independiente. Una solución alternativa podría ser la creación de una institución interna con representantes de todos los Estados miembros. De cualquier forma debe reforzarse el mandato del Comité de Evaluación de Impacto (CEI) haciendo obligatoria la realización de evaluaciones de impacto. Añade que el CAI no tiene competencias para bloquear un informe de evaluación de impacto y, por consiguiente, no puede paralizar de hecho una propuesta legislativa relacionada en caso de que el

examen ponga de manifiesto lagunas fundamentales en el trabajo de investigación llevado a cabo. Se trata de asuntos que deberían debatirse en profundidad, ya que, como reconoce la Comisión, el Comité de Evaluación de Impacto es «un elemento clave de este sistema».

4.10 Además, en un informe reciente el Tribunal de Cuentas Europeo concluyó que la Comisión Europea no considera necesario realizar una consulta sobre los proyectos de evaluación de impacto, pese a las solicitudes en este sentido que formulan frecuentemente las partes interesadas. La consulta sobre los proyectos de evaluación de impacto contribuiría a mejorar el proceso desde la perspectiva de las partes interesadas, ya que garantizaría que en el proceso colegislativo -en el que participan el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo- se utiliza el «mejor producto».

4.11 En el mismo informe, el Tribunal de Cuentas señaló claramente que uno de los puntos débiles del sistema de evaluación de impacto de la UE es el hecho de que ni el Parlamento Europeo ni el Consejo analizan de forma sistemática el impacto de las modificaciones que ellos mismos proponen. El CESE invita al Consejo y al Parlamento Europeo a que elaboren y publiquen resúmenes de fácil lectura de sus propias evaluaciones de impacto y respeten el acuerdo interinstitucional ⁽²⁾.

4.12 La Comunicación no especifica los parámetros que se podrán utilizar en las evaluaciones de impacto que desea efectuar ⁽³⁾.

4.13 En cuanto a una mayor transparencia del sistema, la Comisión debería decir cómo y con qué nuevos medios tiene la intención de aumentarla.

4.14 En lo que se refiere a la evaluación de impacto en los derechos fundamentales, sería útil que la Comisión concretara la forma y los medios para llevarla a cabo.

4.15 Si bien es cierto que la crisis financiera y económica actual ha dejado sentir la necesidad de repensar el papel de la regulación y la reglamentación de los agentes en los mercados, se considera que el nuevo ejercicio de la «normativa inteligente» deberá abordarse sectorialmente y entre los sectores que merecen una atención especial en la Comunicación deberían figurar el sector financiero y el sector de la salud y la seguridad social.

4.16 En relación con el ejercicio de sus competencias en materia de infracciones, en particular «las medidas de organización internas necesarias para el ejercicio efectivo e imparcial de su misión, con arreglo al Tratado» ⁽⁴⁾, se sugiere que la Comisión detalle los criterios de prioridad, los mecanismos de evaluación y ponderación de las denuncias, los instrumentos propios para la detección oficiosa de las infracciones y los medios de mejorar la acción de los tribunales nacionales y de otros instrumentos complementarios (SOLVIT FIN-NET, ECC-NET, medios alternativos y extrajudiciales).

⁽²⁾ DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

⁽³⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 23.

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 final.

C. Lo que falta

4.17 En lo que se refiere a la mejora de la calidad de los textos jurídicos, se echa en falta una indicación relativa a los índices y parámetros para evaluarla.

4.18 En lo que se refiere a la simplificación legislativa, faltan referencias a medidas concretas que parecen evidentes como, por ejemplo:

— un esfuerzo de codificación verdadera y propia, y no una simple compilación de textos;

— La publicación de los textos completos cuando se revisen y se modifiquen, en lugar de un simple «collage» y de la remisión a artículos de diversos textos jurídicos.

4.19 Falta una asunción clara de la opción a favor del instrumento del «reglamento» en lugar de utilizar las directivas, a pesar de que esta preferencia figura en la Estrategia Europa 2020.

4.20 No hay ninguna referencia al excelente trabajo llevado a cabo en el ámbito del MCR ni a las recientes propuestas de la Comisión aún en debate para una mayor armonización del Derecho contractual europeo ⁽⁵⁾.

4.21 No hay referencia alguna a la necesidad de considerar de una manera sistemática la opción «28º régimen» como alternativa a la de «Legislar mejor» ⁽⁶⁾.

4.22 Se echa en falta también que no haya una palabra relativa al papel de la autorregulación y la corregulación ni a la necesaria ponderación previa de lo que se puede resolver ventajosamente a través de una «soft law» en lugar de recurrir a una reglamentación.

4.23 Pero donde la Comunicación parece ser más débil es en los aspectos relacionados con la aplicación del Derecho comunitario. En este sentido, el CESE desearía remitirse a sus dictámenes sobre esta materia ⁽⁷⁾ y a las conclusiones de la reciente conferencia de la Presidencia belga dedicada a este tema ⁽⁸⁾.

4.24 Especialmente significativo en este aspecto es el informe de la Comisión de 1 de octubre de 2010 sobre la aplicación del

⁽⁵⁾ Libro Verde de la Comisión sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para consumidores y empresas (COM(2010) 348 final).

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el «28º Régimen» (DO C 21 de 21.1.2011, p. 26), así como las referencias hechas a este método en importantes informes recientes como el Informe MONTI «Una nueva estrategia para el mercado único» de 9.5.2010, el Informe de Felipe González «Proyecto Europa 2030» de 8.5.2010 o el Informe Lamassoure «Le citoyen et l'application du droit communautaire» de 8.6.2008.

⁽⁷⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 52. y DO C 18 de 19.1.2011, p. 100.

⁽⁸⁾ Conferencia de alto nivel «European consumer protection enforcement day» (Bruselas, 22 de septiembre de 2010).

Derecho comunitario ⁽⁹⁾, en el que, a pesar de una ligera mejora respecto del año anterior, se observan todavía porcentajes medios de retrasos en las transposiciones del 51 % de denuncias por retrasos y un período medio de 24 meses para los procesos por infracción.

4.25 En este particular, la Comisión omite algunas de las causas esenciales de la deficientemente generalizada aplicación del acervo comunitario en los Estados miembros, que el CESE ha señalado en reiteradas ocasiones, algo que solo puede justificarse por el hecho de que se trata de un documento de carácter meramente político. Sin embargo, por su importancia en el marco de una normativa más inteligente cabe recordar que:

a) la incorrecta o incompleta integración de las normas comunitarias en los ordenamientos nacionales, en los que muchas veces se consideran indeseables y contrarias a los usos y costumbres y a los intereses nacionales;

b) la falta de voluntad política de las autoridades nacionales para cumplir y hacer cumplir normas consideradas «extrañas» a su cuerpo jurídico y su tradición nacional;

c) la persistente tendencia a añadir a las normas comunitarias nuevos dispositivos reglamentarios innecesarios o a elegir tan solo unas partes de las normas comunitarias («gold-plating» y «cherry-picking»); a recomendar incluso que, además de los cuadros de correspondencia a los que se hace referencia en el acuerdo interinstitucional ⁽¹⁰⁾ y en el acuerdo marco entre la Comisión y el PE y que los Estados miembros deben elaborar, éstos tengan que indicar expresamente qué disposiciones de la legislación nacional que transpone la legislación de la UE constituyen casos de reglamentación excesiva;

d) algo de falta de preparación específica por parte de las autoridades nacionales para entender y hacer aplicar el acervo comunitario;

e) la en ocasiones escasa formación específica de algunos jueces y otros actores del sistema judicial (abogados, funcionarios judiciales, etc.) en asuntos de Derecho comunitario que algunas veces lleva a una aplicación errónea o a la inaplicación de las normas transpuestas y a la aplicación de normas «paralelas» de los derechos nacionales;

f) la necesidad de ampliar las medidas de cooperación administrativa de manera que participen las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las asociaciones de defensa de los consumidores;

g) la falta de previsión y de armonización del derecho sancionador, que se ha dejado a la discreción de los Estados miembros.

⁽⁹⁾ COM(2010) 538 final, «27º Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario» de 2009.

⁽¹⁰⁾ DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

4.26 Sería también a nivel de la información y la formación de las autoridades públicas nacionales, en particular de las que tienen responsabilidades más directas en la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros, que la acción de la Comisión debería tener lugar de manera prioritaria. En este ámbito se tendría que reforzar la información y formación de los jueces y de otros magistrados en general, a quienes compete en última instancia la interpretación y aplicación del derecho en los casos concretos objeto de litigio.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
