



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Asuntos Jurídicos

2011/2013(INI)

25.1.2011

PROYECTO DE INFORME

sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para
consumidores y empresas
(2011/2013(INI))

Comisión de Asuntos Jurídicos

Ponente: Diana Wallis

ÍNDICE

	Page
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	8

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para consumidores y empresas (2011/2013(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el Libro Verde de la Comisión, de 1 de julio de 2010, sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para consumidores y empresas (COM(2010)0348)),
- Vista la Decisión 2010/233/UE de la Comisión, de 26 de abril de 2010, por la que se crea un Grupo de expertos para un marco común de referencia en el ámbito del Derecho contractual europeo¹,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 11 de julio de 2001, sobre Derecho contractual europeo (COM(2001)0398),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 12 de febrero de 2003, titulada «Un Derecho contractual europeo más coherente – Plan de acción» (COM(2003)0068),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 11 de octubre de 2004, titulada «Derecho contractual europeo y revisión del acervo: perspectivas para el futuro» (COM(2004)0651),
- Visto el Informe de la Comisión, de 23 de septiembre de 2005, titulado «Primer informe anual sobre los progresos realizados en materia de Derecho contractual europeo y revisión del acervo» (COM(2005)0456) y el Informe de la Comisión, de 25 de julio de 2007, titulado «Segundo informe de situación sobre el Marco Común de Referencia» (COM(2007)0447),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, relativa al comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores en la UE (COM(2009)0557),
- Vista su Resolución, de 3 de septiembre de 2008, sobre un Marco Común de Referencia para el Derecho contractual europeo²,
- Vista su Resolución, de 12 de diciembre de 2007, sobre el Derecho contractual europeo³,
- Vista su Resolución, de 7 de septiembre de 2006, sobre el Derecho contractual europeo⁴,
- Vista su Resolución, de 23 de marzo de 2006, sobre el Derecho contractual europeo y revisión del acervo: perspectivas para el futuro⁵,
- Vistas sus resoluciones de 26 de mayo de 1989⁶, 6 de mayo de 1994¹, 15 de noviembre de

¹ DO L 105 de 27.4.2010, p. 109.

² DO C 295 E de 4.12.2009, p. 31.

³ DO C 323 E de 18.12.2008, p. 364.

⁴ DO C 305 E de 14.12.2006, p. 247.

⁵ DO C 292 E de 1.12.2006, p. 109.

⁶ DO C 158 de 26.6.1989, p. 400.

2001² y 2 de septiembre de 2003³ en la materia,

- Visto el artículo 48 de su Reglamento,
- Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y las opiniones de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor y de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (A7-0000/2011),
- A. Considerando que la iniciativa en materia de Derecho contractual europeo, que pretende abordar los problemas ocasionados en el mercado interior por la existencia de diversos corpus de Derecho contractual, ha sido objeto de debate durante muchos años,
- B. Considerando que, a raíz de la crisis financiera mundial, contar con un régimen coherente de Derecho contractual europeo adquiere más importancia que nunca para alcanzar todo el potencial del mercado interior,
- C. Considerando que el Grupo de expertos creado para asistir a la Comisión a preparar su propuesta de un marco común de referencia (MCR) ha iniciado su labor, junto con la ayuda de una mesa redonda compuesta por las partes interesadas,
- D. Considerando que, según un estudio de la Comisión de 2008, tres cuartas partes de los minoristas venden solo a nivel nacional, y que las ventas transfronterizas suelen darse únicamente en unos pocos Estados miembros⁴,
- E. Considerando que se ha observado que la aplicación de un Derecho (de consumo) extranjero a las transacciones transfronterizas en virtud del Reglamento Roma-I⁵ ha supuesto unos costes de transacción considerables para las empresas, en particular para las PYME, estimados en 15 000 euros por empresa y Estado miembro⁶,
- F. Considerando que dichos costes de transacción son percibidos como obstáculos importantes al comercio transfronterizo, como confirmó el 60% de los minoristas entrevistados en 2008⁷, mientras que el 46% de estos afirmó que las normas armonizadas ayudarían a aumentar las ventas transfronterizas,
- G. Considerando que está demostrado que el mercado en línea sigue estando fragmentado: así, en un estudio se observó que, de 10 964 pedidos transfronterizos de prueba, el 61 % no llegó a materializarse, entre otras razones porque los comerciantes se negaron a suministrar el producto en el país del consumidor⁸; que, por otra parte, con las compras transfronterizas el consumidor tiene más oportunidades de encontrar una oferta más barata⁹, así como productos no disponibles en línea en su país¹,

¹ DO C 205 de 25.7.1994, p. 518.

² DO 140 E de 13.6.2002, p. 538.

³ DO C 76 E de 25.3.2004, p. 95.

⁴ Eurobarómetro 224, 2008, p. 4.

⁵ DO L 177 de 4.7.2008, p. 6.

⁶ *UK Federation of Small Businesses, Position paper on Rome I* (Federación de Pequeñas Empresas del Reino Unido, Documento de posición sobre Roma I) (2007).

⁷ Eurobarómetro 224, 2008, p. 4.

⁸ COM(2009)0557, p. 5.

⁹ *Ibidem*, p. 3.

- H. Considerando que cualquier medida adoptada en el ámbito del Derecho contractual europeo debe ser coherente con la Directiva prevista sobre los derechos de los consumidores,

Naturaleza jurídica del instrumento de Derecho contractual europeo

1. Espera con interés la publicación de los resultados del Grupo de expertos y el debate en curso acerca de cómo hacer debidamente uso de los mismos;
2. Se muestra favorable a la creación de un instrumento optativo por medio de un reglamento; considera que dicho instrumento optativo podría complementarse con una «caja de herramientas», que se aprobaría por medio de un acuerdo interinstitucional;
3. Opina que esta «caja de herramientas» podría ponerse en práctica poco a poco, empezando como una herramienta de la Comisión para acabar convirtiéndose luego, previo acuerdo entre las instituciones, en una herramienta para el legislador de la Unión; señala que una «caja de herramientas» facilitaría el marco y la base jurídicos necesarios para el funcionamiento del instrumento optativo;
4. Considera que un instrumento optativo generaría un valor añadido europeo, en particular al garantizar una seguridad jurídica a través de la jurisdicción del Tribunal de Justicia, lo que facilitaría de golpe la posibilidad de superar los obstáculos jurídicos y lingüísticos, puesto que dicho instrumento estaría obviamente disponible en todas las lenguas de la UE;
5. Considera que la naturaleza flexible y voluntaria de un instrumento de participación facultativa ofrece una ventaja práctica de peso; pide, no obstante, a la Comisión que incluya en toda propuesta de instrumento optativo un mecanismo de seguimiento y revisión periódicas, que cuente con la estrecha participación de todas las partes interesadas;

Ámbito de aplicación del instrumento

6. Opina que este instrumento debería abarcar tanto los contratos entre empresas como los contratos entre empresas y consumidores; hace hincapié en que el nivel de protección de los consumidores debe ser elevado, puesto que las disposiciones nacionales obligatorias se verán reemplazadas, incluso en el ámbito del Derecho de los consumidores;
7. No ve razón alguna por la que un instrumento optativo no pueda serlo tanto en las situaciones de ámbito nacional como transfronterizo, ya que esto sería ventajoso en términos de simplicidad y ahorro de costes, especialmente para las PYME; opina, no obstante, que los efectos que una cláusula de participación voluntaria tendría en los corpus nacionales de Derecho contractual merecen un análisis específico;
8. Reconoce que el comercio electrónico o los contratos de venta a distancia representan una parte importante de las transacciones transfronterizas; opina, sin embargo, que un instrumento optativo no debería limitarse a esta clase de transacciones;

¹ *Ibidem*, p. 5.

9. Considera que el ámbito de aplicación de una «caja de herramientas» podría ser bastante amplio, mientras que el instrumento optativo debería limitarse a las cuestiones fundamentales de Derecho contractual;
10. Considera beneficioso que el instrumento optativo incluya disposiciones específicas para las clases de contrato más frecuentes, en particular para la compraventa de bienes y la prestación de servicios; reitera su llamamiento previo para que los contratos de seguros entren dentro del ámbito de aplicación del instrumento optativo, ya que cree que dicho instrumento podría ser particularmente útil para los contratos de seguros de pequeña envergadura; observa que ya se han señalado algunas cuestiones específicas respecto de las cuales un instrumento optativo podría ser beneficioso, como la cuestión de los derechos digitales o la de los beneficiarios efectivos; considera, por otro lado, que quizá sea necesario excluir determinados tipos de contrato de Derecho público de carácter complejo;

Aplicación en la práctica de un instrumento de Derecho contractual europeo

11. Toma nota de que parece existir un grupo bien determinado entre las PYME que espera obtener beneficios de un instrumento optativo, siempre y cuando este se conciba de un modo que sea sencillo y fácil de utilizar por todas las partes;
12. Opina que, aunque el instrumento optativo tendrá por efecto brindar un corpus jurídico único, seguirá existiendo la necesidad de establecer unas condiciones y cláusulas tipo mercantiles que estén redactadas de forma sencilla y comprensible, y disponibles inmediatamente para las PYME, y que cuenten con un sistema de sello de confianza que garantice que los usuarios puedan confiar en ellas;
13. Recuerda que sigue siendo prioritario continuar trabajando en mecanismos alternativos de resolución de litigios transfronterizos, en particular para las PYME y los consumidores, aunque hace hincapié en que, si las partes utilizan un corpus jurídico previsto por un instrumento optativo, dicha resolución alternativa de litigios se verá todavía más facilitada; pide a la Comisión que tenga en cuenta las sinergias cuando presente su propuesta;
14. Sugiere que la falta de confianza en los procedimientos de recurso transfronterizos podría solucionarse estableciendo un vínculo directo entre el instrumento optativo y el proceso monitorio europeo así como el proceso europeo de escasa cuantía;
15. Toma nota de las preocupaciones que apuntan a que los consumidores rara vez tienen la sensación de poder elegir en lo que a las cláusulas del contrato se refiere y se enfrentan a una situación de «lo tomas o lo dejas»; cree firmemente que un instrumento optativo que resulte atractivo, al crear nuevas oportunidades empresariales y reforzar la competencia, ampliará de hecho las posibilidades de elección de que disponen los consumidores;

Participación de las partes interesadas y evaluación de impacto

16. Insiste en la importancia clave de contar con la participación de las distintas partes interesadas en toda la Unión, procedentes de sectores de actividad diferentes, incluidos los profesionales del Derecho;

17. Observa con satisfacción que tanto los grupos de expertos como los de las partes interesadas proceden ya de un ámbito geográfico y sectorial variado; opina que las contribuciones de las partes interesadas serán todavía más importantes una vez que finalice la fase de consulta y se inicie el procedimiento legislativo en sí, que necesitará ser lo más inclusivo y transparente posible;

18. Reitera, de acuerdo con los principios de «Legislar mejor», la necesidad de proceder a una evaluación de impacto amplia y exhaustiva, que analice las distintas opciones políticas -incluso la de que la Unión no tome medidas- y se centre en las cuestiones prácticas;

o

o o

19. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El Derecho contractual determina y organiza las transacciones dentro del mercado interior, por lo que su potencial para obstaculizar o facilitar dichas transacciones es obvio. Elegir el camino correcto para avanzar en el ámbito del Derecho contractual puede contribuir de manera significativa a mejorar el funcionamiento del mercado interior y a lograr que las empresas, en particular las PYME, y los consumidores disfruten de todo su potencial.

Los beneficios potenciales para el mercado interior de un Derecho contractual europeo han sido objeto de debate en el marco interinstitucional y con el público en general a lo largo de muchos años; el Parlamento se pronunció por primera vez al respecto en 1989. La Comisión amplió el debate con la publicación de su Comunicación de 2001, que se centraba en los posibles problemas que podían plantear en el mercado interior las divergencias en materia de Derecho contractual y las posibles medidas de actuación. Sobre la base de las respuestas dadas a esta consulta, la Comisión publicó en 2003 un Plan de Acción, en el que proponía, entre otras cosas, la elaboración de un Marco Común de Referencia que incluiría definiciones, principios comunes y reglas modelo, con vistas a mejorar la calidad y la coherencia del Derecho contractual europeo. En una Comunicación posterior de 2004, la Comisión estableció el seguimiento de dicho Plan de Acción y propuso asimismo la revisión del acervo de la Unión en este ámbito, presentando en 2008 una propuesta de Directiva sobre derechos del consumidor. En lo que se refiere al Derecho contractual europeo y al Marco Común de Referencia, la Comisión presentó en dos ocasiones informes acerca de los avances realizados en este campo y ha propuesto de nuevo una serie de medidas en la materia en un Libro Verde.

Conviene destacar que el Parlamento, en sus distintas resoluciones en la materia, ha reconocido de forma reiterada los beneficios que una mejora del marco del Derecho contractual tendría en el mercado interior, ha acogido con satisfacción la idea de un Marco Común de Referencia (MCR) y ha insistido en una estrecha participación, propia y de las partes interesadas, en este proyecto.

Este informe pretende dar respuesta al reciente Libro Verde de la Comisión sobre Derecho contractual europeo y fijar las prioridades del Parlamento en este ámbito.

II. Elementos de hecho

Dado que cualquier iniciativa en Derecho contractual tendrá que responder mejor a las necesidades reales y a las preocupaciones de las empresas y los consumidores, la ponente considera que cualquier razonamiento en este ámbito debe basarse en elementos de hecho relacionados con la situación actual en el Derecho contractual y en las dificultades que encuentran las empresas y los consumidores, en particular en las transacciones transfronterizas.

El informe hace por tanto referencia a varios conjuntos de datos recientes:

- La *UK Federation of Small Businesses* (Federación de Pequeñas Empresas del Reino Unido) calculó, en su documento de posición sobre el Reglamento Roma I, de 2007, que a una empresa le costaría 15 000 euros acceder al mercado electrónico de un Estado miembro,

incluidos los gastos jurídicos, de traducción y de puesta en práctica.

- Para la elaboración del Flash Eurobarómetro 224 de 2008 sobre la actitud empresarial ante las ventas transfronterizas y la protección de los consumidores, se entrevistó, de acuerdo con la información suministrada, a un total de 7 282 directivos de los 27 Estados miembros y de Noruega entre el 30 de enero y el 7 de febrero de 2008. De entre las conclusiones principales, pueden destacarse las siguientes (véanse las conclusiones principales, en la p. 4):

- tres cuartas partes de los minoristas de la UE solo realizan ventas en sus mercados nacionales; además, las empresas que más posibilidades tienen de participar en el comercio transfronterizo al por menor son las medianas y grandes empresas minoristas;
- el 60 % de los minoristas percibía como un obstáculo y una fuente de preocupación los costes derivados del cumplimiento de las distintas legislaciones nacionales que regulan las transacciones con consumidores ;
- asimismo, el 46 % de los minoristas coincidía en que, de armonizarse las legislaciones que regulan las transacciones con consumidores dentro de la Unión, sus ventas transfronterizas aumentarían; un 41 % afirmaba en cambio que el nivel de ventas transfronterizas no variaría; por otro lado, mientras que un 75 % no realizaba en ese momento ventas transfronterizas, solo el 41 % afirmaba que seguiría sin hacerlo incluso aunque se armonizara la legislación.

- Los elementos de hecho procedentes de la Comunicación de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, relativa al comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores en la UE (COM(2009)0557) se basan, de acuerdo con la información contenida en dicha comunicación, en los antecedentes siguientes: en todos los Estados miembros se encargó a los participantes en el estudio que buscaran en Internet una lista de cien productos muy conocidos y que anotaran su precio total, teniendo en cuenta todos los costes y gastos de entrega. Las ofertas nacionales se compararon con las transfronterizas, cuando las había. También se tomó nota de la disponibilidad de los productos y de si la transacción pudo llevarse a buen término. Estos fueron algunos de los resultados obtenidos:

- en cuanto a comparación de precios: en 13 de los 27 Estados miembros de la UE (Portugal, Italia, Eslovenia, España, Dinamarca, Rumanía, Letonia, Grecia, Estonia, Finlandia, Hungría, Chipre y Malta), los participantes en el estudio consiguieron encontrar, para al menos la mitad de todos los productos buscados, una oferta transfronteriza como mínimo un 10 % más barata que la mejor oferta nacional (COM(2009)0557, p. 3);
- en cuanto al acceso a los productos: dentro del mismo estudio anterior, los participantes de Chipre, Malta y Luxemburgo, así como los de Lituania, Letonia, Irlanda, Bélgica, Estonia, Portugal y Finlandia, no pudieron encontrar ofertas nacionales en línea para al menos la mitad de los productos de esa lista de 100 productos buscados (COM(2009)0557, p. 4);
- en cuanto a la no consumación de las transacciones en línea: de entre los 10 964

pedidos transfronterizos de prueba realizados, solo fue posible materializar, de media, un pedido en el 39 % de los casos en que la tienda en línea no se hallaba en el mismo país que el del consumidor; el 61 % de los pedidos no pudo materializarse, bien porque el minorista se negó a suministrar el producto en el país del consumidor, bien por otros motivos.

La ponente considera que estos datos demuestran que las divergencias en materia de Derecho contractual disuaden a las empresas, en particular a las PYME, de tomar parte en el comercio transfronterizo y les impiden aprovechar las oportunidades y los beneficios que brinda el mercado interior. Confirman asimismo que los consumidores se ven perjudicados por un abanico limitado de productos, unos precios más elevados y una menor calidad debido a la escasa competencia transfronteriza; en algunos casos los consumidores ven cómo se les niega incluso el acceso a las ofertas transfronterizas.

III. Estructura del informe

El informe está dividido en cuatro secciones: en las secciones primera y segunda, ofrece respuesta a las preguntas planteadas por la Comisión en su Libro Verde; en las secciones tercera y cuarta, la ponente aborda cuestiones que considera de especial importancia, en particular cuestiones sobre la aplicación en la práctica de un instrumento de Derecho contractual europeo, así como las relacionadas con la participación de las partes interesadas y la evaluación de impacto.

Naturaleza jurídica del instrumento de Derecho contractual europeo

La ponente considera que debe favorecerse la opción de establecer un instrumento optativo de Derecho contractual europeo por medio de un reglamento (opción 4). Este instrumento podría complementarse con una «caja de herramientas» para la Comisión y el legislador (opción 2), que debería aplicarse mediante un acuerdo interinstitucional. La ponente considera que una «caja de herramientas» tendría la ventaja de poder ponerse en marcha con relativa rapidez: podría ir estableciéndose poco a poco, haciendo que estuviera en primer lugar disponible para la Comisión cuando esta presente propuestas legislativas relacionadas con el Derecho contractual y, en una segunda fase, para el Parlamento y el Consejo cuando legislen en este ámbito, una vez celebrado el acuerdo interinstitucional. La rapidez con la que podría disponerse de una «caja de herramientas» garantizaría un primer terreno de ensayo para los distintos elementos del MCR, y brindaría una primera jurisprudencia en la materia, sentando así las bases de un marco jurídico en el que podría operar el instrumento optativo.

La ponente considera que el instrumento optativo, comparado por ejemplo a los conjuntos de normas internacionales, como el Convenio de Viena sobre compraventa internacional de mercancías o los principios de contratos mercantiles internacionales de UNIDROIT, presenta la clara ventaja de ofrecer una seguridad jurídica gracias a la jurisdicción del Tribunal de Justicia y una pluralidad lingüística. La ponente considera especialmente ventajoso el hecho de que el instrumento optativo ampliará las posibilidades de elección de las partes y será beneficioso en la medida en que estas lo perciban como algo atractivo y recurran a él. En cambio, no conllevará perjuicio alguno de no ser utilizado. La ponente opina asimismo que un mecanismo de seguimiento y revisión será de una importancia vital para garantizar que el instrumento optativo se mantenga al día de las necesidades del mercado y de los últimos avances jurídicos y económicos.

Ámbito de aplicación del instrumento

La ponente opina que el instrumento optativo debería abarcar tanto los contratos entre empresas como los contratos entre empresas y consumidores. Considera que el nivel de protección de los consumidores debería ser elevado para garantizar los efectos esperados en el mercado interior.

Opina asimismo que la adhesión al instrumento optativo podría también hacerse sobre una base voluntaria tanto en situaciones nacionales como transfronterizas, pero desea que se analice exhaustivamente si el hecho de disponer de un instrumento optativo para las transacciones nacionales afectaría a la evolución de la legislación contractual nacional, y de qué modo; dicho análisis podría llevarse a cabo en el marco de la evaluación de impacto que deberá acompañar a toda propuesta de un instrumento de Derecho contractual.

La ponente señala que hay voces que se manifiestan a favor de limitar el futuro instrumento de Derecho contractual al comercio electrónico o la venta a distancia y, aunque reconoce que esos contratos serían uno de los principales campos de aplicación del futuro instrumento, no desea crear una diferencia artificial entre las transacciones «virtuales» o a distancia y las transacciones realizadas en persona, por lo que no se muestra a favor de limitar el alcance del instrumento optativo en ese sentido.

Por lo que respecta al ámbito de aplicación material del instrumento, la ponente cree que debería centrarse en las cuestiones fundamentales de Derecho contractual.

En cuanto a la cobertura de determinados tipos de contrato, la ponente considera que debe darse prioridad a las disposiciones sobre compraventa de bienes, así como a los contratos de servicios. Desea asimismo recordar que el Parlamento ya hizo hincapié, en su Resolución de 2 de septiembre de 2003, en que establecer un instrumento de participación optativa era una cuestión prioritaria en materia de contratos de los consumidores y contratos de seguros, así como precisar que este instrumento optativo presenta, en su opinión, ventajas respecto de los contratos de seguros de pequeña envergadura. A la ponente le interesa también explorar las oportunidades que el instrumento optativo puede brindar en las cuestiones relativas a los derechos digitales y los beneficiarios efectivos, que ya han sido planteadas en los debates en curso. Por otra parte, la ponente ve necesaria una fijación clara de límites en lo que a tipos de contratos cubiertos por el instrumento se refiere. Por ejemplo, debería quedar claro que los contratos de Derecho público de carácter complejo o determinados contratos a gran escala en el ámbito de la contratación pública no deberían entrar dentro del ámbito de aplicación del instrumento optativo.

Aplicación en la práctica de un instrumento de Derecho contractual europeo

En esta sección, la ponente suscita una serie de cuestiones que son importantes para la aplicación práctica del instrumento optativo.

Por encima de todo, hace hincapié en que un objetivo clave de dicho instrumento debería ser su sencillez y su disponibilidad inmediata. Además, un instrumento optativo debe enmarcarse en el contexto de las condiciones y cláusulas tipo de los contratos, siendo fundamental para aquellos que lo utilicen, en particular las PYME, que se disponga de un conjunto de normas tipo sencillo y comprensible. El establecimiento de un sistema de sello de confianza

garantizaría una mayor seguridad a los consumidores.

La ponente considera asimismo que deben buscarse sinergias con los sistemas de resolución alternativa de litigios, así como con el proceso monitorio europeo y con el proceso europeo de escasa cuantía.

Insiste por último en que un instrumento optativo ampliará el abanico de elección de los consumidores.

Participación de las partes interesadas y evaluación de impacto

La ponente recuerda que es de vital importancia contar con una participación amplia y equilibrada de las partes interesadas. Reconoce que el actual método de trabajo de la Comisión, que aúna grupos de expertos y de partes interesadas, garantiza ya la participación de estas últimas. Aun así, considera importante insistir en que el proceso sigue en fase de consulta y que el procedimiento legislativo en sí todavía no ha comenzado; será precisamente en esa fase de procedimiento legislativo en la que adquirirá particular importancia la participación de las partes interesadas, debiendo asegurarse por todos los medios el carácter inclusivo y transparente del mismo.

Por último, la ponente hace hincapié en la importancia de que se lleve a cabo una evaluación de impacto extensa y plural, que examine una amplia gama de opciones políticas y se centre en las cuestiones prácticas importantes para el funcionamiento del instrumento optativo.