

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento de sesión*

FINAL  
**A5-0443/2002**

6 de diciembre de 2002

## **INFORME**

sobre la Comunicación de la Comisión "Simplificar y mejorar el marco regulador"  
(COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2052/2002(COS))

Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior

Ponente: Manuel Medina Ortega



## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PÁGINA REGLAMENTARIA .....	4
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN .....	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	20
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS .....	24
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE INDUSTRIA, COMERCIO EXTERIOR, INVESTIGACIÓN Y ENERGÍA .....	28
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES .....	31
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SALUD PÚBLICA Y POLÍTICA DEL CONSUMIDOR .....	35
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES .....	41
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PETICIONES .....	49

## PÁGINA REGLAMENTARIA

Mediante carta de 7 de diciembre de 2001, la Comisión transmitió al Parlamento su Comunicación "Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2001) 726 – 2052/2002(COS)).

En la sesión del 11 de marzo de 2002, el Presidente del Parlamento anunció que había remitido esta comunicación, para examen del fondo, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior y, para opinión, a la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor, a la Comisión de Asuntos Constitucionales y a la Comisión de Peticiones, así como a todas las comisiones interesadas (C5-0108/2002).

En la reunión del 19 de febrero de 2002, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior había designado ponente a Manuel Medina Ortega.

En las reuniones de los días 16 de abril, 9 de septiembre, 8 de octubre, 4 de noviembre, 28 de noviembre y 3 de diciembre de 2002, la comisión examinó la Comunicación de la Comisión Europea y el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, aprobó la propuesta de resolución por unanimidad con una abstención.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Bill Miller (vicepresidente), Manuel Medina Ortega (ponente), Paolo Bartolozzi, Ward Beysen, Charlotte Cederschiöld (suplente de The Lord Inglewood), Michel J.M. Dary, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Hans Karlsson (suplente de Carlos Candal), Carlos Lage (suplente de Maria Berger, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer (suplente de Rainer Wieland), Arlene McCarthy, Marcelino Oreja Arburúa (suplente de José María Gil-Robles Gil-Delgado), Giovanni Pittella, Dagmar Roth-Behrendt (suplente de François Zimeray), Anne-Marie Schaffner, Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis, Joachim Wuermeling y Stefano Zappalà.

Las opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, de la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía, de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor, de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de la Comisión de Peticiones se adjuntan al presente informe.

El informe se presentó el 6 de diciembre de 2002.

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

### **Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión "Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2052/2002(COS))**

*El Parlamento Europeo,*

- Vista la Comunicación de la Comisión "Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2001) 726 – C5-0108/2002),
- Vista la Comunicación de la Comisión titulada "La Gobernanza Europea: legislar mejor" (COM(2002) 275),
- Vista la Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto (COM(2002) 276),
- Vista la Comunicación de la Comisión titulada "Documento de consulta: Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas" (COM(2002) 277),
- Vista la Comunicación de la Comisión titulada "Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador"" (COM(2002) 278),
- Vista la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada "Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»" de 17 de julio de 2002 (COM(2002) 412),
- Visto el informe provisional de la Comisión al Consejo Europeo de Estocolmo "Mejorar y simplificar el marco regulador", de 7 de marzo de 2001 (COM(2001) 130),
- Visto el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza europea (COM(2001) 428),
- Vista su Resolución, de 4 de julio de 1996<sup>1</sup>, sobre el informe del grupo de expertos independientes sobre la simplificación de los textos legislativos, reglamentarios y administrativos de la Comunidad,
- Vista su Resolución, de 13 de mayo de 1997<sup>2</sup>, sobre los informes de la Comisión al Consejo Europeo sobre "legislar mejor", relativos a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y la simplificación y la codificación, correspondientes a los años 1994 a 1996, y sus Resoluciones, de 18 de diciembre de 1998<sup>3</sup> y de 20 de octubre de 2000<sup>4</sup>, sobre los informes de la Comisión al Consejo Europeo sobre "legislar mejor"

---

<sup>1</sup> DO C 211 de 22.7.1996, p. 23.

<sup>2</sup> DO C 167 de 2.6.1997, p. 37.

<sup>3</sup> DO C 98 de 9.4.1999, p. 500.

<sup>4</sup> DO C 197 de 26.10.2000, p. 433.

correspondientes a los años 1997 a 1999,

- Visto el Acuerdo interinstitucional del Parlamento, el Consejo y la Comisión, de 22 de diciembre de 1998<sup>1</sup>, relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria,
- Vista su Resolución, de 29 de noviembre de 2001, sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza europea<sup>2</sup>,
- Visto el informe final del Grupo consultivo de alto nivel sobre la calidad de la reglamentación, presidido por el Sr. Mandelkern, de 13 de noviembre de 2001,
- Vista su Resolución, de 5 de febrero de 2002, sobre la aplicación de la legislación en el marco de los servicios financieros<sup>3</sup>,
- Visto el informe elaborado por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo a petición de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior (IV/WIP/04/0012, 0019) sobre el análisis de impacto del marco regulador y la evolución y las prácticas actuales en los Estados miembros de la UE, en la propia UE y en determinados países terceros,
- Vistos los trabajos y los documentos provisionales elaborados por el "Grupo técnico de alto nivel" constituido por el Consejo Europeo de Sevilla, que deberá presentar antes de finales de 2002 un nuevo "acuerdo interinstitucional para mejorar la calidad de la legislación comunitaria",
- Vista la declaración de la Comisión Europea en el sentido de que el plan de acción sobre "la mejora y la simplificación del marco regulador" deberá constituir la base del acuerdo interinstitucional,
- Visto el anuncio hecho por la Comisión Europea en su comunicación "Documento de consulta" (COM(2002) 277) en el sentido de que se compromete a elaborar dos nuevos instrumentos que completen en el futuro los principios y normas mínimas de las consultas:
  - una serie de directrices para la obtención y utilización de conocimientos especializados y
  - un marco para un diálogo más sistemático con las agrupaciones nacionales de colectividades regionales y locales de la UE,
- Visto el anuncio hecho por la Comisión Europea de su voluntad de presentar en otoño de 2002 nuevas propuestas detalladas sobre algunas cuestiones relativas a la descentralización de la actividad legislativa (COM(2002) 275), en particular las siguientes:
  - los criterios utilizados para la creación de nuevas agencias reguladoras y el contexto en el que éstas deberían operar,

---

<sup>1</sup> DO C 73 de 17.3.1999, p. 1.

<sup>2</sup> DO C 153 E de 27.6.2002, p. 314.

<sup>3</sup> A5-0011/2002.

- las modalidades de aplicación del artículo 202 del Tratado CE,
  - a título experimental, los contratos tripartitos entre la Comisión, determinados Estados miembros y colectividades territoriales regionales o municipales,
- Visto el apartado 1 del artículo 47 de su Reglamento,
- Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior y las opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, de la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía, de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor, de la Comisión de Asuntos Constitucionales así como de la Comisión de Peticiones (A5-0443/2002),
- A. Considerando esencial una mejora del marco regulador en el sentido que propone la Comisión en el Libro Blanco sobre la gobernanza y en sus informes sobre la mejora del marco regulador, así como lo hace el informe Mandelkern sobre la calidad de la reglamentación, al objeto de que los ciudadanos, los empresarios y las autoridades de la Unión Europea puedan beneficiarse del proceso de integración sin las trabas de una reglamentación compleja y en el marco de una normativa bien estructurada y fácilmente comprensible,
- B. Lamentando no haber sido informado ni llamado a participar en los trabajos del grupo Mandelkern,
- C. Considerando que la calidad y la inteligibilidad de la reglamentación comunitaria inciden directamente en el bienestar y la prosperidad de los ciudadanos y las empresas de la Unión y que conviene, por ello, establecer un marco normativo claro y preciso que facilite el proceso de decisión y lo haga más transparente,
- D. Considerando que el marco regulador sólo tiene sentido si es aplicable y si su aplicación es objeto de un control suficiente,
- E. Considerando que la autorregulación por parte de las empresas puede representar una buena alternativa a la legislación siempre que exista un marco legislativo claro,
- F. Considerando que podría prescindirse de complejos y lentos ejercicios de simplificación si desde un primer momento se velara por la elaboración de una legislación de buena calidad en la que se indicasen con claridad las repercusiones administrativas y financieras,
- G. Considerando que la falta de distinción entre competencias legislativas y reglamentarias y entre poderes normativos y de ejecución, a diferencia de lo que ocurre en el interior de cada uno de los Estados miembros, contribuye poderosamente a la complejidad del marco regulador en la Unión Europea y a la dificultad de comprensión de la normativa comunitaria para los ciudadanos,
- H. Considerando que los esfuerzos de la Comisión por lograr una mayor claridad lingüística y de redacción en los textos normativos no han dado hasta ahora resultados satisfactorios,

- I. Considerando que los esfuerzos de la Comisión Europea por lograr una mayor flexibilidad han desembocado en una serie de actos típicos (resoluciones, declaraciones, acuerdos interinstitucionales, comunicaciones, libros verdes, libros blancos, planes de acción, coordinación abierta, directrices, etc.) cuya naturaleza y cuyas repercusiones siguen sin resultar claros, hasta el punto de que el Tribunal de Justicia no los considera vinculantes,
- J. Considerando que el Parlamento Europeo, dotado de facultades normativas y reglamentarias con arreglo a los Tratados, tiene un interés legítimo y directo en participar en el proceso de mejora y simplificación del proceso regulador,
- K. Considerando que la escasa transparencia del proceso legislativo impide el control democrático y que el hecho de que los trabajos de un Parlamento -y, por consiguiente, los del Parlamento Europeo- sean accesibles al público pone a esta Institución en una situación de responsabilidad directa frente a las otras Instituciones en lo que a la democracia se refiere, pero también la coloca en situación de inferioridad en las relaciones interinstitucionales; considerando, además, que el carácter confidencial de los debates hace que resulte imposible conocer las intenciones del legislador y disponer, por consiguiente, de la interpretación auténtica del acto,
- L. Considerando que todas las instituciones europeas son responsables de la buena calidad del marco regulador,
- M. Considerando que en numerosos Estados miembros ya existen organismos encargados de evaluar la incidencia del marco regulador,
- N. Considerando que la simplificación del marco regulador también obliga a verificar escrupulosamente, en cada caso particular, si la normalización a escala europea es realmente necesaria,
- O. Considerando que la mejora y simplificación del marco regulador no puede poner en cuestión el principio de legitimidad democrática en que se apoyan las facultades normativas del Parlamento Europeo, del Consejo y de los Parlamentos nacionales,
- P. Considerando que el Parlamento ya ha suscrito un Acuerdo interinstitucional con el Consejo y la Comisión relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria,
- Q. Considerando que el Presidente del Consejo, en el Pleno del 16 de enero de 2002, ofreció al Parlamento la creación de un grupo de trabajo para el diálogo interinstitucional que englobe al Consejo, el Parlamento y la Comisión, y que el Presidente del Parlamento propuso al Presidente del Consejo con fecha de 6 de marzo de 2002 la creación de una estructura para un "intenso diálogo interinstitucional sobre la mejora de la reglamentación",
- R. Considerando que se ha constituido un "Grupo técnico de alto nivel" para elaborar antes de finales de 2002 un acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la calidad de la legislación que se presentará para examen al Parlamento Europeo,

- S. Considerando que el Parlamento, al aprobar su Resolución de 5 de febrero de 2002 sobre la aplicación de la legislación en el marco de los servicios financieros, ya ha dado pruebas de su disposición a colaborar con las otras dos Instituciones,
1. Reitera la necesidad de mejorar y hacer transparente el marco regulador en la Unión Europea, ya que los procedimientos reguladores se definen como medios de garantizar legitimidad democrática y la consecución de objetivos de sencillez, claridad y eficacia, entre otros; señala que una condición previa para ello es la plena participación del Parlamento Europeo en el debate interinstitucional;
  2. Considera que cabe congratularse de la Comunicación de la Comisión por cuanto es una demostración de buenas intenciones, pero lamenta la imprecisión de las propuestas, y destaca que, habida cuenta de la inutilidad de acciones anteriores, es esencial que la iniciativa actual de simplificar y mejorar el marco legislativo dé lugar a acciones concretas y resultados cuantificables;
  3. Acoge con expresa satisfacción que la Comisión se haya impuesto la obligación de tomar medidas, y respetarlas, para mejorar la calidad, la relevancia y el seguimiento de los instrumentos legales por ella presentados, tal como se expone en el Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2002) 278 final) y en las dos comunicaciones sobre la evaluación del impacto (COM(2002) 276 final) y sobre la consulta a las partes interesadas (COM(2002) 277 final);
  4. Pide a la Comisión que presente propuestas destinadas a promover una mejor legislación que respeten el método comunitario y que no antepongan factores técnicos tales como la eficacia y la coherencia a la legitimidad democrática y a las obligaciones contraídas en virtud de los Tratados;
  5. Hace referencia al Acuerdo interinstitucional de 22 de diciembre de 1998 relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, que garantiza una mayor claridad lingüística de los textos legislativos; considera inadecuados los resultados y pide, por consiguiente, a las instituciones que elaboren aún más cuidadosamente las propuestas legislativas, sobre todo, con vistas a garantizar una mayor claridad de las definiciones y los conceptos jurídicos y una mejor coordinación;
  6. Insta a la Comisión, respecto del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2002) 278 final), a que:
    - prepare aún más cuidadosamente las propuestas de disposiciones legales, preste mayor atención a la necesidad de coordinar suficientemente entre sí, en cuanto al contenido y la oportunidad, los actos existentes y nuevos y utilice definiciones y conceptos legales claros; semejante función podría encomendarse, además de a los servicios jurídicos, también a la red interna de la Comisión que se está preparando, y
    - revise las medidas propuestas con la transposición de directivas que deban encomendarse a los Estados miembros, como, por ejemplo, la elaboración de una tabla de concordancias, las consultas reforzadas y la evaluación del impacto;
  7. Considera que el objetivo de mejorar el marco regulador de la Unión Europea no debe

utilizarse como medio para modificar *de facto* los procedimientos legislativos y el equilibrio institucional en el seno de la Unión Europea, neutralizando y dejando de lado de esta manera el trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa;

8. Señala que la simplificación del marco regulador exige, entre otras cosas, la atribución de competencias legislativas claras e instituciones dotadas de legitimidad democrática y espera que la Convención y la Conferencia intergubernamental que han de adoptar el nuevo Tratado de la Unión Europea establezcan una distinción clara entre el poder legislativo y las instancias de reglamentación, así como los mecanismos de control necesarios sobre los organismos reguladores que permitan mantener mejor los principios de legalidad y de jerarquía normativa;
9. Insiste en que toda enmienda a disposiciones legislativas comunitarias relativas a la simplificación y mejora del marco regulador debe realizarse mediante una modificación de los Tratados y, en consecuencia, someterse a la Convención Europea;
10. Considera que, entre tanto y mientras no se lleven a cabo los cambios constitucionales que requiere una Unión ampliada al conjunto del continente europeo, el Parlamento, el Consejo y la Comisión deben actuar conjuntamente para la mejora del entorno regulador en el marco de las competencias que a cada una de las instituciones le atribuyen los Tratados, lo que también es aplicable al período posterior a la primera ronda del proceso de ampliación;
11. Señala que los Estados miembros deben comprometerse plenamente en la simplificación y mejora del marco regulador, en particular en lo que se refiere a las empresas;
12. Insiste en que la creación de agencias reguladoras no debe atentar a las facultades de codecisión y de control político del Parlamento;
13. Considera que en la actualidad no existe ningún acuerdo interinstitucional sobre la corregulación que garantice al Parlamento el ejercicio eficaz de su papel y su responsabilidad políticos en lo relativo a la elección de un instrumento jurídico apropiado ni en lo relativo a la forma y la ejecución de una corregulación propuesta;
14. Pide a las instituciones que presenten propuestas que garanticen la participación del Parlamento en el examen, la supervisión y la elaboración de los planteamientos de corregulación;
15. Subraya la necesidad de que en los actos legislativos de la Unión se consagren los principios de corregulación y autorregulación;
16. Considera que la mejora y simplificación del marco regulador no puede poner en cuestión el principio de la legitimidad democrática, en la que aún debe profundizarse, ya que es la piedra angular de las competencias legislativas y reglamentarias del Parlamento Europeo, del Consejo y de los Parlamentos nacionales;
17. Considera que las modificaciones introducidas por el Consejo en las propuestas legislativas también deben someterse a un análisis de impacto;

18. Apoya en principio que las enmiendas a las propuestas legislativas de la UE que presenten el Parlamento o el Consejo y que alteren de forma significativa la propuesta original se sometan a un análisis exhaustivo de su impacto; señala que ello no puede sino confirmar la intención del Parlamento de actuar como legislador responsable sin comprometer sus atribuciones; es consciente, no obstante, de que los servicios del Parlamento Europeo no están suficientemente equipados para esta tarea;
19. Subraya la necesidad de una cooperación más estructurada entre la Comisión y los Estados miembros en materia de análisis de impacto, en el marco de la cual la Comisión debe velar por que participen también los nuevos Estados miembros, de forma que, a partir de 2004, los países que se adhieran a la UE puedan participar también en estas relaciones de cooperación;
20. Insiste en la necesidad de integrar en el proceso regulador unos análisis de impacto imparciales y de calidad; considera que en estos análisis de impacto deben participar expertos externos; propone que se examine la posibilidad de crear una unidad independiente de evaluación;
21. Insta a la Comisión a que indique cómo y de qué manera piensa que debe entablarse el "diálogo interinstitucional permanente" con las otras instituciones y los Estados miembros a que se refiere el plan de acción; lo mismo reza para las "estructuras específicas" creadas para acelerar el examen de las propuestas de actos simplificados;
22. Insta a la Comisión a que revise el Acuerdo interinstitucional sobre el procedimiento de comitología de 1999, especialmente porque con vistas a las nuevas normativas en el ámbito de los servicios financieros se ha establecido, para lo relacionado con las medidas de aplicación, un diálogo informal a tres bandas entre las instituciones comunitarias;
23. Pide a la Comisión, a las otras Instituciones y a los Estados miembros que vayan más allá de simples declaraciones de intenciones y establezcan las estructuras acordadas -preferiblemente adoptando un acuerdo interinstitucional- y definan sectores de prioridad limitados con vistas a obtener resultados tangibles, a más tardar para finales de 2003, con tiempo suficiente para presentarlos tanto a la Comisión como al Parlamento antes de que concluyan sus respectivos mandatos;
24. Acoge favorablemente la creación de un grupo de trabajo interinstitucional con vistas a la mejora del marco regulador;
25. Subraya el carácter político y no puramente técnico de este grupo de trabajo;
26. Expresa su firme deseo de que se respeten los siguientes principios esenciales en el marco de la negociación entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión de un acuerdo interinstitucional relativo al marco regulador, a fin de que se salvaguarden las prerrogativas del Parlamento, tal como se garantizan en los Tratados:

#### *Procedimiento legislativo*

- a) El control por el Parlamento, en calidad de autoridad legislativa, de la elección y la utilización adecuada del instrumento jurídico propuesto por la Comisión;
- b) Mayores opciones de que el Parlamento proponga modificaciones a las directivas y reglamentos vigentes de la UE, a fin de mejorar continuamente el marco regulador;
- c) El respeto por el Consejo de los principios de transparencia y de motivación de toda deliberación legislativa que sea de su competencia;
- d) El Consejo, en calidad de legislador, debería debatir y deliberar a puerta abierta, previendo también la retransmisión de sus sesiones por televisión. El Consejo invitará a representantes del PE a participar en sus reuniones con derecho a intervenir;
- e) Prever una transposición correcta, rápida y puntual de las directivas en los Estados miembros; las administraciones nacionales deberán efectuar controles más precisos y estrictos de su aplicación y prever plazos concretos y cortos para la fase del procedimiento de infracción previa al contencioso; los plazos para la transposición deberán ser precisos y no superar los dos años, el procedimiento deberá concluir dentro de un plazo establecido en el momento de su apertura;
- f) Pide al Tribunal de Justicia que proponga la modificación de su Estatuto y de su Reglamento a fin de prever un procedimiento acelerado para el tratamiento del procedimiento de infracción;

#### *Autorregulación*

- g) La participación del Parlamento y del Consejo en lo que respecta a cualquier recurso a la autorregulación, en forma de procedimiento de avocación;
- h) El acuerdo del Parlamento y del Consejo en lo que respecta a cualquier propuesta relativa al recurso a la autorregulación; en toda propuesta deben fijarse claramente los objetivos que se persigan mediante dicho acuerdo;
- i) La transparencia absoluta en la negociación de acuerdos de este tipo, especialmente mediante la transmisión en plazo útil por la Comisión de una lista que indique los participantes en la negociación de modo que el Parlamento y el Consejo puedan verificar si todas las partes interesadas toman parte de manera efectiva en ella;
- j) La aprobación del proyecto de acuerdo por el Parlamento, que se pronunciará sobre el contenido del acuerdo y podrá pedir a la Comisión que proponga, como alternativa, un acto legislativo;
- k) Un control efectivo, por parte de la Comisión, de la puesta en práctica del acuerdo por las partes contratantes, con presentación de un informe anual al Parlamento y al Consejo; en caso de ejecución insuficiente o incorrecta del acuerdo, el Parlamento y el Consejo podrán pedir a la Comisión que proponga que se sustituya por un acto legislativo;

#### *Corregulación y comitología*

- l) Un mecanismo de avocación ("call-back") limitado en el tiempo, en todos los casos de procedimiento distinto del procedimiento legislativo ordinario, además de la aplicación de los principios enunciados en lo que se refiere a la autorregulación;
- m) El compromiso adquirido por la Comisión de proponer una revisión de la decisión de 1999 sobre la comitología y un compromiso por parte del Consejo de aceptar dicha revisión conjuntamente con el objetivo predefinido de la transparencia de los procedimientos de comitología, en particular, con vistas al funcionamiento y composición de los comités a los que consulta la Comisión en cooperación con el Consejo en lo relativo a las medidas de ejecución;
- n) Las normas relativas al procedimiento de adopción de las medidas de ejecución (en la actualidad existe una confusión entre los actos de naturaleza reglamentaria y los actos de naturaleza estrictamente ejecutiva) que adopta la Comisión en calidad de titular de la competencia o en calidad de delegada del Consejo, a fin de atribuir al Parlamento un papel equivalente al del Consejo, al menos en las materias que sean objeto del procedimiento de codecisión; es deseable una simplificación de los procedimientos de comitología;
- o) La reducción del número de actos legislativos mediante la consolidación y la codificación antes de 2004 y, en cualquier caso, a tiempo para la ampliación de la UE, a fin de evitar un aumento exponencial de los dispositivos y una sobrecarga de trabajo de transposición, que puede evitarse;

#### *Consultas, estudios de impacto y simplificación*

- p) Todas las propuestas de la UE deben someterse sistemáticamente a un análisis de impacto y a un análisis detallado de los costes de la reglamentación y de las ventajas de las acciones propuestas;
- q) El derecho del Parlamento a estar plenamente asociado a toda consulta (o consulta previa) hecha por la Comisión a los medios afectados y la plena transparencia de la fase de consulta, por el compromiso de la Comisión de facilitar al Parlamento y al Consejo información sobre las consultas llevadas a cabo y las organizaciones consultadas y hacer públicas las aportaciones de las partes interesadas a tales consultas;
- r) La publicidad de todo estudio de impacto, que debe organizarse sobre bases comunes concertadas;
- s) El derecho del Parlamento a examinar en su integridad los resultados de los análisis de impacto y los de las consultas celebradas por la Comisión con las partes interesadas;
- t) La introducción de un instrumento propio de análisis de impacto para el Parlamento Europeo;
- u) El acuerdo del Parlamento sobre todo programa de simplificación de la legislación comunitaria;

- v) La evaluación del impacto debe concebirse como una contribución a lo que debe seguir siendo un procedimiento de toma de decisión política y el concepto de "modificaciones significativas" sujetas a una evaluación del impacto no debe incluirse en el acuerdo interinstitucional, dado que esto restringiría el poder legislativo del Parlamento de una manera no conforme a los Tratados;
27. Subraya que las disposiciones específicas sobre la transposición y la aplicación de la legislación comunitaria por parte de los Estados miembros deben tomar en consideración el hecho de que existen competencias legislativas transferidas en Estados miembros federales o regionalizados;
28. Opina que la credibilidad de la Comunidad ampliada y de sus instituciones se verá menoscabada con el tiempo, disminuyendo el apoyo popular, si no es afirmada y restablecida mediante medidas globales aplicadas asimismo al procedimiento legislativo en las fases de aplicación de las normas;
29. Insta a todas las Instituciones de la UE que participan en el proceso legislativo de la UE a que pongan a disposición más medios para mejorar la calidad de la redacción de la legislación y asegurar la corrección/claridad jurídica de las disposiciones legislativas comunitarias;
30. Considera urgentemente necesario, en particular, que el propio Parlamento Europeo ponga a disposición medios suficientes para que su Servicio Jurídico esté en condiciones de apoyar a los ponentes parlamentarios en la formulación de propuestas legislativas y, ante todo, de acompañar de forma crítica y con carácter consultivo el curso ulterior del proceso legislativo y comprobar la coherencia de los textos finales;
31. Constata que también el Parlamento Europeo, en el marco de su propia responsabilidad por lo que se refiere a la calidad del marco regulador y al refuerzo del control democrático, se beneficiará del desarrollo de un sistema propio de análisis de impacto del marco regulador;
32. Insta a la Comisión a que elabore más cuidadosamente las propuestas legislativas, clarificando en particular las definiciones y los conceptos jurídicos que contengan;
33. Destaca asimismo que todas las propuestas legislativas deben satisfacer los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
34. Reitera que es preciso definir previamente a qué nivel es preferible legislar con arreglo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y qué instrumento será el más oportuno utilizar una vez que la consulta y el análisis de impacto hayan confirmado la necesidad de intervenir;
35. Recuerda a los Estados miembros la responsabilidad que les incumbe en cuanto a la calidad del marco regulador, teniendo en cuenta que son responsables de la aplicación del 90% de la legislación europea y que, además, la mayor parte de la carga reguladora se sitúa en los niveles nacional y regional; acoge con satisfacción la idea de la Comisión de

considerar la posibilidad de adoptar un enfoque común para el control y la aplicación práctica de la legislación comunitaria, espera con gran interés que se presenten propuestas concretas en este sentido y pide que el Parlamento Europeo participe plenamente en este proceso;

36. Insta a la Comisión a que permita el acceso material y en tiempo real a las disposiciones legislativas, tanto para satisfacer las necesidades del legislador y de los juristas como para aproximar e interesar a la sociedad en la vida y las actividades de la UE;
37. Considera que la Comisión debe mostrarse menos reticente a "poner en la picota" y emprender con mayor diligencia las acciones pertinentes contra los Estados miembros cuando éstos no faciliten información o lo hagan de forma inadecuada, o cuando no cumplan debidamente sus compromisos. Para ello, debe contarse con más recursos de personal y de otro tipo para el seguimiento más rápido de la legislación en vigor; teniendo en cuenta que más de la mitad de los casos pendientes en el Tribunal de Justicia Europeo se refieren a la aplicación de la legislación medioambiental, la Comisión debería contar con más personal para mejorar la eficacia de la aplicación de la misma;
38. Pide a la Comisión que instaure en el seno de las instituciones un ciclo de formación para que las personas estrechamente implicadas en la elaboración del marco regulador sean formadas en la redacción de reglamentación simple y clara;
39. Insta a la Comisión a que presente soluciones concretas a las dificultades de acceso y de utilización del Derecho comunitario vigente. Es necesaria una operación de codificación global y sistemática que permita encontrar fácilmente la normativa en vigor, garantizando una actualización permanente, en primer lugar mediante operaciones de identificación y supresión de las normas derogadas, explícita o implícitamente. Ello es especialmente importante, sobre todo, en un ordenamiento jurídico como el europeo, donde la mayoría de los actos legislativos existentes son modificaciones de actos precedentes. Existe ya un acuerdo interinstitucional que regula la codificación y que prevé un procedimiento acelerado;
40. Señala la falta de claridad que reina alrededor del gran volumen de Derecho indicativo o "soft law" existente y la gran inseguridad jurídica que conlleva para los ciudadanos y las empresas; insta a la Comisión a que ponga claridad en este ámbito;
41. Opina que la Comisión Europea debería sacar mayor provecho del conjunto de informaciones que recaban sus servicios a la hora de tramitar las peticiones y que pone de relieve el hecho de que la legislación comunitaria a menudo sea vulnerada o no sea aplicada, debido también a su complejidad y su falta de claridad, que la ponen en contradicción con las normativas nacionales;
42. Recuerda que el Tratado establece el recurso a la directiva, al reglamento y a otros instrumentos normativos de forma muy precisa, y que el Tribunal de Justicia, velando por la aplicación del Derecho comunitario, ha fijado en su interpretación jurisprudencial pautas muy ajustadas en el ámbito normativo para cada una de las instituciones. En cualquier caso, la elección de la forma que se otorgue al acto debe estar vinculada a la fuerza jurídica que vaya a tener en el ámbito del ordenamiento jurídico. Esta elección,

hecha sobre la base de propuestas de la Comisión en ejercicio del propio derecho de iniciativa, debe estar supeditada a una decisión política por parte de los legisladores;

43. Considera que es necesario volver a la letra de los Tratados, que no siempre han sido respetados; por consiguiente, la Comisión deberá optar por el reglamento para aquellos ámbitos en los que la Comunidad tenga competencias exclusivas o siempre que resulte necesario fijar directamente derechos y deberes de los ciudadanos, mientras que la directiva deberá utilizarse cuando se trate de ejercer las competencias respectivas y respetar el principio de subsidiariedad;
44. Considera que la elección del fundamento jurídico del acto debe producirse de común acuerdo entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento desde la fase de programación, a fin de evitar litigios y modificaciones del fundamento jurídico que el Consejo, a menudo de acuerdo con la Comisión, efectúa en el curso del procedimiento (pasando con cierta desenvoltura de los fundamentos jurídicos que prevén la codecisión a los que tan sólo prevén la consulta del Parlamento Europeo), lo que sólo deja al Parlamento la posibilidad de recurrir ante el Tribunal cuando el acto ya está definitivamente aprobado;
45. Se felicita por la diversidad de instrumentos para conseguir los objetivos de las distintas políticas; considera que la corregulación y la autorregulación, siempre que estén sujetas a condiciones claramente definidas, tendrán una función cada vez más importante en la regulación de sectores económicos clave, en particular en ámbitos como el comercio electrónico, en los que hay que tener en cuenta intereses mundiales;
46. Considera que, cuando se estime útil, de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento y a propuesta de la Comisión, será conveniente recurrir a la corregulación y a la autorregulación, teniendo presente que la corregulación deberá basarse en un acto legislativo, de conformidad con la propuesta de la Comisión; considera que ambas desempeñarán un papel complementario y en ningún caso sustituirán al procedimiento legislativo y que deberán utilizarse previa referencia en el acto legislativo de base;
47. Subraya, también en ese sentido, que la introducción de un procedimiento de corregulación, con el objetivo de que el Derecho comunitario sea más flexible y eficaz, no debe hacerse en detrimento de las competencias legislativas parlamentarias; considera que debe apoyarse la corregulación, en lo fundamental, en ámbitos seleccionados y definidos con precisión; estima en todo caso imprescindible que exista un procedimiento de avocación (“call-back”);
48. Insiste igualmente en que el recurso a técnicas no legislativas, como los acuerdos entre interlocutores sociales y las modalidades de autorregulación por los operadores económicos, tiene un carácter complementario y puede facilitar métodos alternativos de regulación menos onerosos para los ciudadanos y las empresas; estima que el Parlamento y el Consejo, en su función de correguladores, pueden desempeñar un importante papel en el examen y la revisión de estos métodos alternativos, en particular en nombre de los consumidores y de las empresas;
49. Reitera que el acto legislativo en cuestión deberá establecer los objetivos y los ámbitos de acción de la corregulación, además de prever la intervención de la Comisión en caso de

violación de los acuerdos por las partes interesadas;

50. Considera que es necesario definir en particular el mecanismo de corregulación (acto legislativo + modalidades de aplicación transmitidas a las partes interesadas), los criterios de recurso (como, por ejemplo, los anunciados en el Plan de acción), la utilización de los acuerdos voluntarios en este marco, las acciones que podrán emprenderse en caso de que el acuerdo no sea respetado por una o varias de las partes implicadas, o en caso de vencimiento del plazo;
51. Considera que, en el caso de la autorregulación (utilizada, por ejemplo, en ausencia de un acto legislativo de base), la responsabilidad de los legisladores de autorizar el recurso a la autorregulación sobre la base de una propuesta de la Comisión cuyo objeto sea indicar los objetivos por conseguir, la posibilidad de que disponen los legisladores de examinar propuestas de autorregulación para determinar si se han conseguido los objetivos previstos, así como su capacidad de controlar la correcta aplicación del acuerdo por las partes interesadas, sobre la base de los informes regulares y exhaustivos de la Comisión, serán todos ellos elementos esenciales, y deberán formularse claramente mediante procedimientos adoptados en común;
52. Considera que convendrá además garantizar la representatividad de las partes que participen en la corregulación y en la autorregulación;
53. Insiste en que todas las empresas de la UE participen en los nuevos procedimientos, en especial las PYME; pide que se controle el efecto acumulado de la regulación, ya que el único resultado de la actividad improductiva para cumplirla es el desvío de recursos empresariales del objetivo de la creación de empleo;
54. Desaprueba el orden de prelación de los instrumentos que sugiere la Comisión en la Comunicación sobre la evaluación del impacto (COM(2002) 276 final), en el cual las medidas legislativas en forma de directiva marco sólo aparecen muy al final; insta, por lo tanto, a la Comisión a que establezca fundamentalmente prioridades, para que en todas las ocasiones estén en primer lugar la legislación europea necesaria y vinculante en forma de reglamentos y directivas y su calidad, y que los instrumentos alternativos sólo se tengan en cuenta en casos suficientemente justificados;
55. Señala que los instrumentos no legislativos, como por ejemplo la coordinación abierta, no están definidos y permiten así un amplio margen de discrecionalidad e interpretación; considera que lo mismo sucede con el nuevo instrumento legislativo de la corregulación; pide, por consiguiente, que se reduzca el número de estos instrumentos y que se defina con precisión la coordinación abierta;
56. Acoge con satisfacción, en principio, los esfuerzos de descentralización que la Comisión también realiza en el ámbito de la transposición de la legislación comunitaria, pero en lo que atañe a los contratos tripartitos (COM(2002) 275 final, “Comunicación de la Comisión sobre la Gobernanza Europea: legislar mejor”) tiene dudas considerables en cuanto al problema de si las directivas dirigidas a los Estados miembros permiten, siquiera en principio, acuerdos entre la Comisión y las regiones; estima que, en lo que se refiere a este punto, tienen que examinarse aspectos legales como las cláusulas de

apertura, las cuestiones constitucionales nacionales y la cuestión de la necesidad de la aprobación por parte del gobierno central de los acuerdos de las regiones o de los municipios;

57. Apreciaría que la Comisión, en la Comunicación titulada “Documento de consulta: hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas” (COM(2002) 277 final), mencionara como “partes interesadas” a las administraciones de los Estados miembros, para integrar oportunamente en la preparación de los actos jurídicos, mediante consultas, los conocimientos técnicos de las autoridades de los Estados miembros;
58. Lamenta que la Comisión no haya tomado en consideración en la “Comunicación sobre la evaluación del impacto” (COM(2002) 276 final) el importante aspecto de las repercusiones de los actos de la Comunidad en las estructuras y procedimientos administrativos existentes en los Estados miembros;
59. Considera que para la transposición de la legislación europea en los Estados miembros es necesario que:
  - los diputados y la administración del Parlamento Europeo mantengan contactos estrechos con los diputados de los parlamentos nacionales en cuestión y sus administraciones, y que
  - a nivel técnico, la Comisión Europea apoye a las administraciones de los Estados miembros, como ocurre ya en las acciones piloto con respecto a una directiva marco;
60. Señala que es preciso concretar la relación entre el instrumento de evaluación del impacto y la consulta;
61. Subraya que es necesario también realizar una evaluación del impacto económico, social y medioambiental de las propuestas y de sus repercusiones para la sostenibilidad en su totalidad, estableciendo un procedimiento regular de evaluación del impacto sobre la sostenibilidad tal como se pidió en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001;
62. Recomienda que la legislación existente, en particular en el ámbito del mercado interior, se revise o se retire en los casos en que sus disposiciones estén adoptadas de forma universal; señala que deben incluirse cláusulas de caducidad (“sunset clauses”) en las futuras propuestas relativas al mercado interior; pide a la Comisión que refuerce su apoyo al reconocimiento mutuo o a las estrategias de "nuevo enfoque";
63. Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de retirar las propuestas demasiado antiguas, si bien considera que esto es más bien algo que debe darse por supuesto y no una señal política importante, y apoya en particular el ambicioso objetivo de reducir el volumen actual de textos vigentes del acervo en un 25% de aquí a enero de 2005;
64. Considera que una evaluación creíble del impacto basada en las mejores prácticas internacionales, como la contemplada por la OCDE, y la utilización de una gama adaptada de métodos de consulta, como la consulta por Internet, son instrumentos esenciales para facilitar información a los legisladores y lograr una regulación

transparente, con objetivos claros, proporcionada y responsable, que tome debidamente en consideración las necesidades de la sociedad, en particular las de las pequeñas empresas;

65. Opina que una intensificación de las consultas y un análisis previo del impacto, como propone la Comisión, podrían resultar contraproducentes ya que ello podría dar lugar a una burocracia más pesada y a procedimientos más largos; subraya, en este sentido, que el procedimiento legislativo de la Comunidad no puede alargarse de manera excesiva, y que ello no debe ir unido a una restricción de la capacidad de actuación de la Unión;
66. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **Del Libro Blanco sobre la Gobernanza al paquete de comunicaciones de junio de 2002**

El 25 de julio de 2001, la Comisión presentó el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea<sup>1</sup>. La Comisión, que en 2000 había incluido la reforma de la gobernanza europea entre sus objetivos estratégicos, incluía en él una lista de propuestas de cambio destinadas a renovar el método comunitario.

Entre las modificaciones propuestas, el Libro Blanco muestra cierta preferencia por el recurso a "reglamentos de aplicación bajo el control de los parlamentos nacionales, antes que a leyes adoptadas por ellos"<sup>2</sup>. Una vez adoptado por los Estados miembros, este método haría que el Parlamento y el Consejo concedieran mayor libertad a la Comisión para adoptar disposiciones de ejecución y permitiría que la legislación no se ahogase en detalles superfluos.

En el Libro Blanco, la Comisión afirma que otra de las consecuencias del nivel de detalle de la legislación comunitaria es que la adaptación de las normas al progreso técnico y a la evolución del mercado puede resultar compleja y requerir mucho tiempo. El resultado global sería una falta de flexibilidad que pondría trabas a la eficacia.

Asimismo, la Comisión se pronuncia a favor de los instrumentos complementarios a la adopción de actos legislativos y de otros instrumentos no vinculantes como recomendaciones, directrices o incluso instrumentos de autorregulación dentro de un marco acordado conjuntamente. En particular, la Comisión propone que se recurra más a menudo a las directivas marco, lo que limitaría la legislación "primaria" a ciertos elementos esenciales (derechos y obligaciones fundamentales y condiciones de aplicación). Correspondería al ejecutivo la tarea de velar por los detalles técnicos mediante la aplicación de normas del Derecho "derivado".

Además, la Comisión propone que las medidas de aplicación se elaboren en el marco de la correulación, que combina medidas legislativas o reglamentarias vinculantes y medidas adoptadas por los agentes más interesados en las políticas en cuestión, según el ejemplo de las directivas denominadas de "nuevo enfoque" en materia de normas sobre productos y del ámbito de reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos automóviles.

Asimismo, la Comisión hace hincapié en una cultura reforzada de evaluación e información de retorno, la aceleración del proceso legislativo, la retirada de propuestas y una simplificación considerable de las disposiciones comunitarias en vigor.

Por último, la Comisión desea propiciar una mejor aplicación de las normas de la Unión Europea a través de agencias reguladoras, así como una mejor aplicación a nivel nacional.

En 1998, el deseo de mejorar la calidad de la normativa comunitaria desembocó en un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión por el que se

---

<sup>1</sup> COM(2001) 428.

<sup>2</sup> Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, punto 3.2, p. 22.

establecen directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria.

En diciembre de 1992, el Consejo Europeo de Edimburgo reconoció la simplificación y la mejora del marco regulador como una de las principales prioridades de la Comunidad. Desde entonces, la Comisión ha elaborado informes anuales al respecto bajo el título de "Legislar mejor".

En 2001, la Comisión presentó al Consejo Europeo de Estocolmo un informe provisional, "Mejorar y simplificar el marco regulador"; a raíz del dictamen del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco sobre la Gobernanza le siguió, ese mismo año, la comunicación "Simplificar y mejorar el marco regulador".

A grandes rasgos, estas comunicaciones no introducen ningún elemento nuevo y se limitan a retomar los elementos propuestos ya en el Libro Blanco sobre la Gobernanza, sobre el que el Parlamento Europeo ya se ha pronunciado en una ocasión<sup>1</sup>.

El Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 acogió favorablemente el informe final del Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre la calidad de la reglamentación, presidida por el Sr. Mandelkern<sup>2</sup>. No obstante, el ponente lamenta que el Parlamento no haya recibido información sobre los trabajos del Grupo, ni haya participado en los mismos.

Recientemente, el Parlamento aprobó el informe von Wogau sobre la aplicación de la legislación en el marco de los servicios financieros<sup>3</sup>, en el que el Parlamento, al mismo tiempo que acepta las propuestas del informe Lamfalussy, se limita a solicitar un plazo de reflexión de tres meses y la convocatoria de un diálogo informal a tres bandas en caso de divergencia entre las instituciones comunitarias sobre una medida de ejecución.

Con ocasión de los debates en el Pleno del 16 de enero de 2002, el Presidente del Consejo propuso al Parlamento la creación de un grupo de trabajo para el diálogo interinstitucional en el que participarían el Consejo, el Parlamento y la Comisión; posteriormente, el 6 de marzo, el Presidente del Parlamento propuso que se estableciera una estructura que permitiese un diálogo interinstitucional intenso sobre la mejora de la reglamentación.

Finalmente, en junio de 2002, la Comisión presentó un paquete de cuatro comunicaciones, compuesto, por una comunicación titulada "La Gobernanza Europea: legislar mejor", una herramienta de evaluación del impacto, un documento relativo a las consultas emprendidas por la Comisión con las partes interesadas, así como un plan de acción para legislar mejor. Este último prevé objetivos a los que ya se referían las comunicaciones de 2001 y contiene acciones concretas que afectan a la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros.

## **Opinión del ponente**

El Libro Blanco afirma explícitamente que el Consejo y el Parlamento Europeo deberían limitar la legislación primaria a elementos esenciales, y que, al transponer la legislación comunitaria, los Estados miembros deberían evitar alcanzar un nivel de detalle desproporcionado o añadir exigencias administrativas complejas.

---

<sup>1</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión "La Gobernanza Europea", de 29 de diciembre de 2001.

<sup>2</sup> Conclusiones de la Presidencia, punto 4.

<sup>3</sup> Resolución de 5 de febrero de 2002, A5-0011/2002.

En el estado actual de la evolución del Derecho comunitario, la Unión se caracteriza por la ausencia de una competencia legislativa clara y precisa. En primer lugar, el proceso legislativo comunitario está caracterizado por el derecho de iniciativa de la Comisión. En segundo lugar, el Parlamento Europeo participa en dicho proceso en distinto grado, según el tipo de procedimiento previsto en el Tratado, mediante informes, resoluciones y dictámenes. No obstante, en el marco comunitario la decisión final recae sobre el Consejo, excepción hecha del procedimiento de codecisión.

A la adopción de disposiciones comunitarias le sigue una fase ulterior en la que o bien la Comisión adopta normas de ejecución, o bien los Estados miembros transponen dichas disposiciones a escala nacional.

Las actuales propuestas de la Comisión van destinadas a aumentar la participación de esta institución en el proceso legislativo, ya sea directamente, ya sea a través de agencias reguladoras o de comités que la asistan en el ejercicio de sus competencias de ejecución.

Se hace mención a la sociedad civil como criterio de legitimación - lo que, por otro lado, va en contra de la legitimidad democrática del Parlamento Europeo.

La necesidad de una reglamentación comunitaria clara, precisa, simple y eficaz es una necesidad crucial, ya que afecta cada día de manera intensa a las instituciones comunitarias, los Estados miembros, las empresas y, sobre todo, a los ciudadanos.

Ahora bien, una auténtica simplificación del marco regulador debe empezar por la atribución de competencias legislativas claras a un "poder legislativo". El actual Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros podrían compartir esta posición en tanto que cámaras colegisladoras, pero también podría ocuparla otro órgano legislativo dotado de una sólida legitimidad popular. En este marco regulador, la ejecución de los actos legislativos sería competencia exclusiva de la Comisión, sin injerencia por parte del Consejo ni de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

Una vez definidos los límites de las competencias legislativas y ejecutivas, el poder legislativo podría otorgar al ejecutivo la facultad de adoptar normas de ejecución, facultad que a su vez estaría sometida a controles estrictos.

Por el contrario, el recurso, anunciado por la Comisión, a medidas no vinculantes -se trate ya de acuerdos entre las partes interesadas, ya de modalidades de corregulación- se sitúa en la fase de adopción de medidas de ejecución del acto legislativo, por lo que de ninguna manera deberá confundirse con el procedimiento que tiene por objeto la adopción de actos legislativos.

Por último, es innegable que la repercusión de las disposiciones comunitarias depende en buena medida de la voluntad y la capacidad de las autoridades de los Estados miembros de garantizar una transposición y una aplicación eficaces, íntegras y adecuadas. No obstante, el ponente recuerda que este proceso queda fuera del ámbito de influencia de las instituciones comunitarias y forma parte de una fase posterior a la adopción de los actos legislativos comunitarios que es competencia de las administraciones y jurisdicciones nacionales.



23 de mayo de 2002

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS**

para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior

sobre la Comunicación de la Comisión: Simplificar y mejorar el marco regulador  
(COM(2001) 726 - C5-0108/2002-2002/2052 (COS))

Ponente de opinión: Lisbeth Grönfeldt Bergman

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 19 de marzo de 2002, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios designó ponente de opinión a Lisbeth Grönfeldt Bergman.

En las reuniones de los días 13 de mayo y 21 de mayo de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las conclusiones por 29 votos a favor y 4 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Christa Randzio-Plath (presidenta), John Purvis (vicepresidente), Lisbeth Grönfeldt Bergman (ponente), Generoso Andria, Hans Blokland, Renato Brunetta, Hans Udo Bullmann, Bert Doorn (suplente de Jonathan Evans), Manuel António dos Santos (suplente de Pervenche Berès), Harald Ettl (suplente de Bernhard Rapkay), Ingo Friedrich, Robert Goebbels, Christopher Huhne, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Christoph Werner Konrad, Werner Langen (suplente de Ioannis Marinou), Astrid Lulling, Helmuth Markov (suplente de Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Miquel Mayol i Raynal, Fernando Pérez Royo, Alexander Radwan, Mónica Ridruejo, Olle Schmidt, Helena Torres Marques, Bruno Trentin, Jaime Valdivielso de Cué (suplente de José Manuel García-Margallo y Marfil) y Theresa Villiers.

## BREVE JUSTIFICACIÓN

Buenas intenciones, pero pocos resultados positivos: éste podría ser el resumen de los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora por la UE para simplificar y mejorar el marco regulador. Es un resumen decepcionante si se piensa que la simplificación y la mejora del marco regulador llevan mucho tiempo figurando en el orden del día de la UE y que, desde el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, este tema ha sido elevado al rango de prioridad comunitaria principal. La presente Comunicación de la Comisión lo afirma claramente: "los resultados obtenidos distan mucho de los objetivos marcados" (punto 2). La Comunicación es una buena demostración de esas buenas intenciones. Se presentó tras la publicación del Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, de julio de 2001, e irá seguida de un plan detallado de acción en junio de 2002.

La Comunicación formula elementos para una estrategia coordinada:

- definición común de los objetivos
- apoyo político firme y real de los Estados miembros y de las instituciones
- definición de acciones específicas, realistas y movilizadoras

Además, se definen cuatro áreas prioritarias:

- (1) simplificar y mejorar el acervo comunitario;
- (2) una legislación mejor elaborada y más apropiada;
- (3) una nueva cultura en las instituciones;
- (4) una mejor transposición y aplicación del Derecho comunitario.

No hay nada que objetar ni a la estrategia ni a las prioridades. Al contrario, requieren todo nuestro apoyo. Pero, una vez más, son tan buenas como imprecisas. ¿De qué forma pueden ponerse en práctica? El objetivo de reducir el volumen de textos existentes en un 25% en enero de 2005 es ambicioso, pero ¿es también realista? La Comisión pide la retirada de unas 100 propuestas reguladoras pendientes anteriores a 1999 y dice que es "un mensaje político claro" (punto 5); pero en opinión de la ponente, si bien cabe felicitar por la retirada de textos que ya no son pertinentes, la medida es de mero sentido común. Que haya necesidad de destacar esta acción resulta muy revelador.

Existe consenso en cuanto a que la simplificación y la mejora de la legislación son esenciales por dos razones como mínimo: para mejorar la competitividad de las empresas europeas con objeto de lograr los objetivos de Lisboa, y para acercar la Unión Europea a sus ciudadanos. La perspectiva de la ampliación aporta un elemento de urgencia más al orden del día.

De acuerdo con las competencias de esta comisión, nos referiremos aquí en particular a la competitividad de las empresas europeas y al crecimiento económico. La Comisión menciona un estudio de EOS/Gallop realizado con 4 000 empresas de todos los Estados miembros, en el que se destaca que una gran parte de las mismas están insatisfechas con la calidad de su marco regulador y que la mayoría de ellas no han sentido los efectos de los intentos gubernamentales por simplificar la reglamentación. El estudio calcula que el coste de la regulación asciende al 4% del PNB comunitario y llega a la conclusión de que podrían ahorrarse 50 mil millones de euros mejorando la calidad de la legislación. La ponente suscribe plenamente la conclusión de que los resultados de este estudio subrayan la urgente necesidad de adoptar una estrategia coherente y radical con vistas a crear un mejor entorno regulador para las empresas en toda la Unión. Además, por lo que se refiere a la responsabilidad que incumbe a los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la UE, el último marcador del mercado interior

(Nº 9 de 19 de noviembre de 2001) revela que la mayoría de los Estados miembros han realizado progresos, pero afirma que el mercado interior sigue gravemente fragmentado por cuanto el 10% de la legislación todavía no se ha traspuesto en todos los Estados miembros, de forma que el mercado interior sigue operando a sólo el 90% de su potencial.

Una legislación mejor y más simple resulta esencial para la competitividad de las empresas europeas. No obstante, algunas de las medidas propuestas en la Comunicación podrían resultar contraproducentes. Éste podría ser el caso, por ejemplo, por lo que se refiere al instrumento de análisis del impacto. Es necesario fomentar que se lleve a cabo un análisis previo de los proyectos de propuestas. Por otra parte, al tener en cuenta las consecuencias medioambientales, económicas y sociales de estos proyectos, se podría estar enviando señales controvertidas y a fin de cuentas podría suponer "un obstáculo a la capacidad de acción de la Unión", ya que las distintas señales podrían impedir la elaboración de una propuesta coherente (punto 7). Además, la intensificación de las consultas resulta un enfoque cuestionable. Parece una actitud meritoria pero puede contribuir a incrementar los retrasos y la burocracia, un peligro en el que el Parlamento hizo hincapié en su resolución relativa al Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, de 29 de noviembre 2001 (letra e) del apartado 11). Por supuesto, el Parlamento Europeo tiene el deber de contribuir a la mejora y la simplificación del marco regulador, pero no es un secreto para nadie que en algunos casos las enmiendas que presenta no contribuyen precisamente a mejorar la calidad del texto, sino que lo complican. Aún queda mucho por mejorar en todos los sentidos.

Lo que debemos evitar a toda costa es un ejercicio adicional de buena voluntad, que amenaza con tener éxito sólo a costa de producir más papel, órganos (consultivos) y procedimientos. Como ya se afirmó en una opinión anterior de esta comisión sobre la iniciativa SLIM, la simplificación debe implicar el equilibrio entre los costes y el rendimiento y no originar la creación de nuevas estructuras organizativas y administrativas.

## CONCLUSIONES

La Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Considera que cabe congratularse de la Comunicación de la Comisión por cuanto es una demostración de buenas intenciones, pero lamenta la imprecisión de las propuestas, y destaca que, habida cuenta de la inutilidad de acciones anteriores, es esencial que la iniciativa actual de simplificar y mejorar el marco legislativo dé lugar a acciones concretas y resultados cuantificables;
2. Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de retirar las propuestas que ya no son pertinentes, si bien considera que esto es más bien algo que debe darse por supuesto y no una señal política importante, y apoya en particular el ambicioso objetivo de reducir el volumen actual de textos del acervo en un 25% antes de febrero de 2005;
3. Subraya, en especial, con vistas a lograr los objetivos establecidos en la Cumbre

Europea de Lisboa, que debe reducirse la carga reguladora que pesa sobre las empresas y en particular las PYME, y que es necesario centrar el análisis del impacto en las consecuencias económicas con objeto de incrementar la competitividad de las empresas europeas y contribuir al crecimiento económico y del empleo;

4. Recuerda a los Estados miembros la responsabilidad que les incumbe en cuanto a la calidad del marco regulador, teniendo en cuenta que son responsables de la aplicación del 90% de la legislación europea y que, además, la mayor parte de la carga reguladora se encuentra a escala nacional y regional; acoge con satisfacción la idea de la Comisión de considerar la posibilidad de adoptar un enfoque común para el control y la aplicación práctica de la legislación comunitaria, espera con gran interés que se presenten propuestas concretas en este sentido y confía en la plena participación del Parlamento Europeo en este proceso;
5. Opina que intensificar las consultas y los análisis de impacto previos como propone la Comisión podría resultar contraproducente ya que podría dar lugar a más burocracia y a procedimientos más largos, y subraya, en este sentido, que el proceso legislativo de la Comunidad no debe demorarse por ello de manera excesiva; tampoco debe derivarse de ello una restricción de la capacidad de actuación de la Unión;
6. Subraya, también en ese sentido, que la introducción de un procedimiento de corregulación, con el objetivo de que el Derecho comunitario sea más flexible y eficiente, no debe hacerse en detrimento de las competencias legislativas parlamentarias; considera que debe apoyarse en lo fundamental la definición precisa y selectiva de determinados ámbitos donde se aplique la corregulación; estima en todo caso imprescindible que exista un procedimiento de “call-back”, lo que requiere la modificación del artículo 202;
7. Pide que la propuesta de la Comisión y la disposición que prevé retirar sus propuestas, cuando un proyecto de compromiso presentado por el Consejo o por el Parlamento Europeo complique la norma en cuestión más allá de los principios generales, forme parte del acuerdo interinstitucional que se adoptará sobre la simplificación y mejora del marco regulador de la Comunidad.

21 de mayo de 2002

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE INDUSTRIA, COMERCIO EXTERIOR, INVESTIGACIÓN Y ENERGÍA**

para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior

sobre la Comunicación de la Comisión titulada "Simplificar y mejorar el marco regulador"  
(COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2002/2052(COS))

Ponente de opinión: Malcolm Harbour

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 19 de marzo de 2002, la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía designó ponente de opinión a Malcolm Harbour.

En la reunión del 21 de mayo de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En esta última reunión, la comisión aprobó las conclusiones por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Carlos Westendorp y Cabeza (presidente), Peter Michael Mombaur (vicepresidente), Yves Piétrasanta (vicepresidente), Malcolm Harbour (ponente de opinión), Sir Robert Atkins, Ward Beysen (suplente de Colette Flesch), Freddy Blak (suplente de Marianne Eriksson), Guido Bodrato, David Robert Bowe (suplente de Massimo Carraro), Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Willy C.E.H. De Clercq, Carlo Fatuzzo (suplente de Umberto Scapagnini), Christos Folias (suplente de Concepció Ferrer), Marie-Hélène Gillig (suplente de Harlem Désir, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Alfred Gomolka (suplente de Werner Langen), Michel Hansenne, Dimitrios Koulourianos (suplente de Roseline Vachetta), Rolf Linkohr, Eryl Margaret McNally, Minerva Melpomeni Malliori (suplente de Gérard Caudron), Erika Mann, Hans-Peter Martin (suplente de Mechtild Rothe), Marjo Matikainen-Kallström, Angelika Niebler, Giuseppe Nisticò (suplente de Godelieve Quisthoudt-Rowohl), Reino Paasilinna, Paolo Pastorelli, Ioannis Patakis (suplente de Konstantinos Alyssandrakis, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Elly Plooij-van Gorsel, John Purvis, Imelda Mary Read, Christian Foldberg Rovsing, Paul Rübig, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Gary Titley, Claude Turmes, W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca, Dominique Vlasto y Olga Zrihen Zaari.

## BREVE JUSTIFICACIÓN

La comunicación de la Comisión guarda relación con compromisos de mejora del marco regulador que se remontan a la Cumbre de Edimburgo de 1992. Como señala convincentemente la Comisión, hay pocos indicios de que en las instituciones europeas se haya otorgado prioridad a este asunto. A pesar de que se ha replanteado la prioridad de esta estrategia y de las pruebas manifiestas de que la competitividad general de la UE resulta perjudicada por una regulación excesiva y de mala calidad, no se observa un plan de acción claro.

El ponente considera que el peso político de esta cuestión debe ser muy superior en todas las instituciones de la UE. La Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía debe manifestar un interés muy particular, ya que el impacto de la regulación afecta muy directamente a las empresas europeas de todas las dimensiones. En esta breve opinión, el ponente se ha centrado en las cuestiones de mayor interés para las empresas, y pide a la comisión que apoye decididamente la comunicación de la Comisión. No ha tratado las cuestiones relativas a empleo, asuntos sociales y medio ambiente, que son objeto de opiniones específicas a cargo de las comisiones interesadas. El ponente no propone medidas detalladas, ya que está previsto que la Comisión presente planes de ejecución en junio de 2002, lo que supondrá una nueva oportunidad para que la comisión se manifieste.

## CONCLUSIONES

La Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Acoge con satisfacción la comunicación de la Comisión y apoya decididamente sus conclusiones;
2. Insiste en que todas las empresas de la UE, particularmente las PYME, deberían participar en los nuevos procedimientos; pide que se estudien los efectos acumulativos de la regulación, ya que la actividad improductiva relacionada con su cumplimiento absorbe recursos de las empresas que podrían dedicarse a la creación de empleo;
3. Manifiesta su sorpresa ante el hecho de que no se mencione al Parlamento Europeo, como debería ser, junto con el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, como interlocutor en el proceso consultivo sobre la reforma de la regulación; insiste en que el Parlamento debe desempeñar una función clave en este procedimiento consultivo;
4. Insiste en la necesidad de integrar en el proceso regulador evaluaciones de impacto objetivas y de elevada calidad; considera que en las mismas deben participar expertos externos y propone que se examine la conveniencia de una unidad independiente de evaluación;
5. Considera que las enmiendas de las propuestas legislativas de la UE introducidas por el Parlamento o el Consejo y que modifican significativamente el original deben

someterse a una evaluación de impacto completa; señala que de este modo se confirma la intención del Parlamento de actuar como legislador responsable, sin socavar sus poderes;

6. Celebra la diversidad de instrumentos disponibles para el logro de los objetivos políticos; considera que la corregulación y la autorregulación, con arreglo a condiciones definidas con claridad, tendrán una función de importancia creciente en la regulación de sectores económicos clave, particularmente en ámbitos como el comercio electrónico, en los que deben tomarse en consideración intereses mundiales;
7. Recomienda que la legislación vigente, en particular en el sector del mercado interior, se revise y retire cuando sus disposiciones se consideren redundantes; señala que deben introducirse cláusulas de vigencia limitada en las propuestas futuras relativas al mercado interior; pide a la Comisión que refuerce su apoyo a la estrategia de reconocimiento recíproco o "nuevo enfoque";
8. Propugna una cultura institucional de la UE que se centre en una mejor regulación y acoge con satisfacción las iniciativas tomadas por el Presidente Cox a este respecto;
9. Insta a los Estados miembros a comprometerse plenamente con la simplificación y la mejora del entorno regulador, particularmente en lo relativo a las empresas; pide que los legisladores nacionales cooperen más estrechamente con el Parlamento Europeo para lograr una transposición mejor y evitar una compleja e invasiva sobrerregulación (*gold plating*).

26 de noviembre de 2002

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES**

para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior

sobre la Comunicación de la Comisión “Simplificar y mejorar el marco regulador”  
(COM(2001) 276 – C5-0108/2002 – 2002/2052(COS))

Ponente de opinión: Thomas Mann

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 11 de septiembre de 2002, la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales designó ponente de opinión a Thomas Mann.

En las reuniones de los días 5 de noviembre de 2002, 12 de noviembre de 2002 y 26 de noviembre de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las conclusiones por 28 votos a favor y 2 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Theodorus J.J. Bouwman (presidente), Marie-Hélène Gillig (vicepresidenta), Winfried Menrad (vicepresidente), Thomas Mann (ponente de opinión), Jan Andersson, Regina Bastos, André Brie (suplente de Sylviane H. Ainarði), Hans Udo Bullmann (suplente de Enrico Boselli), Ieke van den Burg, Philip Bushill-Matthews, Alejandro Cercas, Brian Crowley (suplente de Nello Musumeci), Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Fiorella Ghilardotti (suplente de Elisa Maria Damião), Robert Goebbels (suplente de Harald Ettl), Lisbeth Grönfeldt Bergman (suplente de Luigi Cocilovo), Roger Helmer, Stephen Hughes, Karin Jöns, Anna Karamanou, Ioannis Koukiadis (suplente de Claude Moraes), Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Mario Mantovani, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten (suplente de Enrico Ferri), Bartho Pronk, Herman Schmid, Miet Smet y Barbara Weiler.

## BREVE JUSTIFICACIÓN

La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales acoge con satisfacción las comunicaciones de la Comisión, ya que representan un importante avance hacia el objetivo principal de mejorar y simplificar el marco regulador.

Lo más importante a la hora de mejorar y simplificar el marco regulador es lograr que la combinación de diferentes enfoques no haga más compleja la legislación y que, en particular, no haga más difícil para el Parlamento Europeo averiguar cuál es el estado de los diferentes sectores.

La Comisión expone la necesidad de realizar mayores consultas públicas: debería clarificar, sin embargo, cómo proyecta tener en cuenta los resultados de esas consultas, en particular, cuando de éstas se desprenda la voluntad de que no se adopten medidas o se formulen puntos de vista encontrados.

La Comisión hace suya la necesidad de dotar a toda propuesta legislativa de importancia de una evaluación del impacto sostenible que comprenda sus eventuales repercusiones económicas, sociales y medioambientales. La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales recuerda a la Comisión que el desafío político más complicado es la creación de empleo sostenible en Europa. Por consiguiente, las evaluaciones del impacto sostenible son de vital importancia para el empleo y el progreso hacia una sociedad sostenible.

Por consiguiente, deberá concederse mayor atención al eventual impacto sobre la integración de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo.

## CONCLUSIONES

La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

### Conclusión 1

Subraya nuevamente la necesidad de simplificar y mejorar la calidad del marco regulador de la Unión Europea y de hacerlo más transparente;

### Conclusión 2

Destaca asimismo que todas las propuestas legislativas deben satisfacer los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

### Conclusión 3

Señala que la simplificación del marco regulador exige, entre otras cosas, la asignación de competencias legislativas claras, así como unas instituciones con legitimidad democrática, y expresa su esperanza de que la Convención y la Conferencia Intergubernamental, que deberán aprobar el nuevo Tratado de la Unión Europea, tracen una clara línea divisoria entre el poder

legislativo y las autoridades de regulación y establezcan los mecanismos necesarios para el control de los órganos de regulación a fin de garantizar un mayor respeto de los principios de legalidad y jerarquía normativa;

#### Conclusión 4

Considera que el Parlamento, el Consejo y la Comisión, en tanto no se hayan efectuado las modificaciones constitucionales que exige una Unión ampliada a todo el continente europeo, deberán colaborar para mejorar el marco regulador con arreglo a las competencias que el Tratado otorga a cada institución, lo que también es aplicable al período posterior a la primera ronda del proceso de ampliación;

#### Conclusión 5

Subraya que la creación de agencias reguladoras no debe afectar a las competencias del Parlamento en el ámbito de la codecisión y el control político;

#### Conclusión 6

Considera que la mejora y la simplificación del marco regulador no deben cuestionar el principio de legitimidad democrática, que aún deberá profundizarse, en que se basan las competencias legislativas del Parlamento Europeo, del Consejo y de los Parlamentos nacionales;

#### Conclusión 7

Insiste en que, durante la negociación del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión sobre el marco regulador, se respeten los siguientes principios fundamentales, a fin de salvaguardar los derechos que los Tratados otorgan al Parlamento:

##### *Autorregulación*

- transparencia plena en la negociación de tales acuerdos, en particular mediante la transmisión oportuna, por parte de la Comisión, de una lista de los participantes en las negociaciones;

##### *Corregulación y comitología*

- transparencia absoluta del procedimiento de comitología, en particular, en lo relativo al funcionamiento y composición de los comités consultados por la Comisión en el contexto de las medidas de ejecución en colaboración con el Consejo; es conveniente una simplificación del procedimiento de comitología, así como la introducción de un procedimiento de avocación que reconozca tanto al Consejo como al Parlamento Europeo como colegisladores en relación con la aplicación de la legislación;
- revisión del procedimiento de comitología con vistas a asegurar que los interlocutores sociales puedan participar en comités en los ámbitos en los que los Tratados les confieren un papel particular;

### *Consultas, evaluación del impacto y simplificación*

- todas las propuestas de la UE deberían someterse asimismo a un proceso más sistemático de evaluación del impacto y a un examen más detallado del coste y los beneficios en el ámbito regulador de las acciones propuestas;
- debería realizarse asimismo una mayor evaluación del impacto social y laboral de las estrategias, políticas y propuestas de la UE, así como de su impacto en una sociedad sostenible;
- mayor evaluación de la integración de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo y del impacto de propuestas específicas de empleo;
- las evaluaciones del impacto deben contener información sobre los costes de aplicación y cumplimiento así como datos cuantitativos sobre las repercusiones para las condiciones de trabajo – por ejemplo la salud y la seguridad de los trabajadores - y las repercusiones para el empleo; deberán basarse en datos científicos y pruebas médicas cuando sea necesario y tener en cuenta la situación en cada Estado miembro;
- el objetivo debería consistir en un proceso continuado de revisión y de mejora de la exactitud de las evaluaciones del impacto; en lo que respecta al calendario, las evaluaciones del impacto deberán estar disponibles en una fase muy temprana que permita una consulta auténtica de todas las partes interesadas; la consulta debería incluir el tipo de instrumento más apropiado para lograr un determinado objetivo; el resultado de todas las consultas y de todas las contribuciones debería publicarse;
- convendría establecer cuanto antes un procedimiento más sistemático de consulta entre la Comisión y los representantes de las organizaciones europeas pertinentes cuando la Comisión presente iniciativas; las respuestas a las consultas deberían normalizarse y publicarse.

18 de abril de 2002

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SALUD PÚBLICA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**

para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior

sobre la comunicación de la Comisión "Simplificar y mejorar el marco regulador"  
(COM(2001) 276 – C5-0108/2002 – 2002/2052(COS))

Ponente de opinión: Caroline F. Jackson

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 19 de diciembre de 2001, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor designó ponente de opinión a Caroline F. Jackson.

En las reuniones de los días 27 de marzo y 16 de abril de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las enmiendas por unanimidad con 1 abstención.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Anneli Hulthén (presidenta en funciones), Alexander de Roo (vicepresidente), Caroline F. Jackson (ponente de opinión), Per-Arne Arvidsson, María del Pilar Ayuso González, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, Martin Callanan, Dorette Corbey, Anne Ferreira, Marialiese Flemming, Cristina García-Orcoyen Tormo, Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Françoise Grossetête, Marie Anne Isler Béguin, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Peter Liese, Torben Lund, Jules Maaten, Minerva Melpomeni Malliori, Patricia McKenna, Jorge Moreira da Silva, Rosemarie Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Béatrice Patrie, Marit Paulsen, Encarnación Redondo Jiménez (suplente de John Bowis), Frédérique Ries, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Karin Scheele, Horst Schnellhardt, Inger Schörling, Catherine Stihler, Robert William Sturdy (suplente de Raffaele Costa), Nicole Thomas-Mauro, Astrid Thors, Marianne L.P. Thyssen (suplente de Avril Doyle), Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt, Phillip Whitehead y Stavros Xarchakos (suplente de Karl-Heinz Florenz).

## BREVE JUSTIFICACIÓN

El principal objetivo de la simplificación y la mejora del marco regulador debe ser conseguir una *legislación más clara, más controlada y mejor aplicada*. Si no se establece un nuevo sistema que garantice la aplicación de la ley, la ampliación producirá una disipación de los esfuerzos de la UE en materia de medio ambiente. Por lo tanto, se acoge favorablemente la comunicación de la Comisión.

Los principales motivos de preocupación en relación con la mejora y simplificación del marco regulador son si *los enfoques alternativos que se proponen* (directivas marco, acuerdos voluntarios) continuarán logrando mejoras medioambientales en la línea de los instrumentos legislativos tradicionales (reglamentos, directivas y decisiones) y si la mezcla de enfoques no plantea el peligro de aumentar la complejidad de la legislación y hacer más difícil, en particular para el Parlamento Europeo, conocer la situación en los distintos sectores.

*La mala aplicación* del Derecho europeo también es un importante motivo de preocupación y perjudica enormemente la credibilidad de la UE. También perjudica directamente al medio ambiente, puesto que la UE no realiza en la realidad mejoras que declara haber realizado. Por lo tanto, una mejor aplicación es un aspecto clave de un Derecho europeo útil y efectivo.

La Comisión tiene toda la razón cuando subraya la necesidad de realizar *amplias consultas públicas*: sin embargo, debe dejarse claro cómo tendrá en cuenta el resultado de estas consultas, en particular si éste indica que no debe realizarse ninguna acción, o si se manifiestan puntos de vista enfrentados. Desde luego, la consulta a través de Internet es una buena idea, pero este tipo de comunicación es, como saben los diputados por experiencia, el más fácil de manipular, y aunque el acceso a Internet está cada vez más extendido, es posible que queden excluidos los puntos de vista de las personas con menor poder adquisitivo y de mayor edad.

La intención de la Comisión, apoyada por el Consejo Europeo de Gotemburgo, es acompañar todas las propuestas legislativas de importancia de un *análisis de impacto desde el punto de vista de la sostenibilidad* que incluya las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Es, evidentemente, un paso en la buena dirección. Las actuales evaluaciones de impacto dirigidas a las PYME han demostrado ser en gran medida inadecuadas. La idea de crear una unidad independiente de evaluación del impacto regulador en la Comisión, siguiendo el modelo de la oficina de gestión y presupuestos ("Office of Management and Budgets") del Presidente de los Estados Unidos, debe apoyarse con entusiasmo. Esta unidad examinaría las propuestas más importantes, dejando los temas de menor importancia a cada una de las DG.

Los análisis de impacto sobre la sostenibilidad son también de crucial importancia para el Consejo: si bien una aplicación más estricta del voto por mayoría cualificada en las reuniones del Consejo puede acelerar la adopción de la legislación, este enfoque debe ir acompañado, sobre todo en materia de medio ambiente, de un análisis de impacto serio. Existe el peligro de que un aumento del recurso al voto por mayoría cualificada refuerce en la práctica el desprecio de la ley por quienes hayan quedado en minoría, salvo que se tengan en cuenta sus problemas, que pueden muy bien depender de los costes relacionados con la regulación.

La actual situación, en la que el Consejo aprueba un texto legislativo, del que después hacen caso omiso algunos Estados miembros, que es posible que no envíen los informes sobre los que se basa la Comisión para realizar su evaluación del cumplimiento, ha dejado de ser aceptable y no debió tolerarse en ningún momento. Para evitar esta situación, la honestidad debe manifestarse antes: el Consejo debe comprometerse a que todos los Estados miembros presenten antes de la adopción, una declaración sobre su capacidad para aplicar las normas que vayan a aceptar. Además, todas las reuniones legislativas del Consejo deben celebrarse en público, con el fin de garantizar una plena transparencia en cuanto a las posiciones de los Estados miembros sobre las leyes que después tendrán que aplicar.

Esta ponente propone también que el Parlamento Europeo examine la posibilidad de pedir a sus diputados que, cuando presenten una enmienda de importancia a un texto legislativo, incluyan un análisis de impacto de dicha enmienda. Esta propuesta no fue aceptada por la comisión, que creyó que ello limitaría la capacidad de los diputados de presentar enmiendas. Esta ponente sigue pensando que los diputados deberían asumir la responsabilidad de las consecuencias de aquello que proponen.

El efecto neto de este esfuerzo colectivo sería que los Estados miembros adoptarían leyes que pudieran aplicar, y que entonces se considerarían como actos concretos, y no como declaraciones de voluntad.

El Parlamento se opone enérgicamente a toda ampliación de las *competencias de ejecución de la Comisión*, salvo que vayan acompañadas de una apertura mucho mayor. La creación de la Autoridad europea para la seguridad alimentaria puede considerarse como un banco de pruebas en relación con este mayor grado de apertura: cuando este órgano absorba al Comité permanente de productos alimenticios, sus reuniones deben ser más accesibles a los diputados y sus trabajos más transparentes.

*La Comisión debe establecer una política más activa para la aplicación de la ley.* En la actualidad, y a pesar de la posibilidad de imponer sanciones económicas a los Estados miembros que no la respetan, con frecuencia la Comisión se muestra renuente a actuar con rapidez cuando los Estados miembros no envían información dentro del plazo. Del mismo modo, la Comisión parece demasiado dispuesta a dar tiempo a los Estados miembros para cumplir sus obligaciones después de transcurridos los plazos, en vez de perseguir la falta de cumplimiento. Con vistas a la ampliación, debe reforzarse la estructura de la Comisión, responsable de la aplicación, y se deben asignar recursos adecuados y equipos especializados a todas las DG para el control de la legislación vigente.

Otro aspecto de esta política debe ser una mejor disposición para revisar los textos que muestran un bajo nivel de cumplimiento por parte de los Estados miembros. En este caso, es posible que el problema se deba tanto a los textos como a los Estados miembros, y la Comisión debe estar dispuesta a revisar las normas que no puedan aplicarse.

## CONCLUSIONES

La Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

### Apartado 1

Apoya con entusiasmo el proceso de mejora y simplificación del marco regulador de la UE, siempre que se tengan plenamente en cuenta una serie de importantes objetivos y criterios; uno de los requisitos es la plena participación del Parlamento Europeo en el debate interinstitucional; subraya que en el Consejo de Sevilla no deberá tomarse ninguna decisión sobre un plan de acción para la mejora del marco regulador antes de que el Parlamento Europeo haya emitido su dictamen sobre esta comunicación de la Comisión;

### Apartado 2

Todas las propuestas de la UE deben basarse en las consultas más amplias, abiertas y transparentes posible, y deben tener en cuenta distintos puntos de vista; además la lista de los consultados debería transmitirse siempre al Consejo y al Parlamento junto con la propuesta legislativa. Las consultas a través de Internet pueden contribuir a este proceso, pero deben tratarse con precaución, ya que se pueden manipular con facilidad;

### Apartado 3

La transparencia general del proceso regulador debe reforzarse, sobre todo a través de la apertura de las reuniones del Consejo al escrutinio público cuando el Consejo actúe como legislador. Esto permitirá que el público conozca mejor la posición de cada uno de los Estados miembros sobre las leyes y reglamentos que han adoptado. En efecto, los compromisos que hayan contraído serán totalmente públicos. No habrá oportunidades para ocultar quién estaba y quién no. Se debe pedir a la Presidencia española que actúe en favor de este compromiso y de conformidad con él.

### Apartado 4

i) Los nuevos instrumentos no se deben utilizar "ad hoc", sino sobre la base de un marco común (y aprobado por mutuo acuerdo) que incluya un conjunto de criterios y procedimientos, en los que se equilibren las posibles ganancias en términos de rapidez y flexibilidad con la necesidad de garantizar la efectividad, la seguridad jurídica, un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud pública y la plena responsabilidad democrática. El procedimiento de "corregulación" que se propone puede crear una gran confusión. El uso de instrumentos alternativos no debe producir una incoherencia general en las políticas ni servir para pasar por encima de la función del Parlamento Europeo como colegislador; también debe contemplarse en qué medida producirán en el futuro mejoras más importantes en materia de medio ambiente que otros procedimientos legislativos más tradicionales;

ii) Toda delegación en las competencias de ejecución de la Comisión ("comitología") debe ir

acompañada de una mayor apertura, del establecimiento de la igualdad formal entre las competencias del Parlamento Europeo y del Consejo en el control de tales medidas, y de la introducción de mecanismos adecuados de retirada o cláusulas de limitación temporal;

iii) Sigue insistiendo, en este marco, en que el aprovechamiento de nuevos instrumentos de regulación sólo será posible dentro de un acuerdo interinstitucional adecuado; por ello apela una vez más a este respecto al Consejo y a la Comisión para que creen a nivel político un grupo de trabajo interinstitucional;

iv) Opina por ello que la Comisión no debe presentar nuevas propuestas de corregulación al Consejo y al Parlamento, hasta que se haya concluido dicho acuerdo y se haya definido el procedimiento concreto en el marco del cual deberán proponerse, debatirse y aprobarse en el futuro nuevos instrumentos de regulación;

#### Apartado 5

i) Del mismo modo, todas las propuestas de la UE deben estar sometidas a un proceso más sistemático de evaluación de impacto, y se deben examinar con más detalle que hasta ahora los costes de la regulación y los beneficios de las acciones propuestas, y los costes y beneficios que resultarían si no se realizan las acciones;

ii) También debe cobrar mayor importancia la evaluación del impacto económico, social y medioambiental de las propuestas, así como de su impacto en la sostenibilidad en su conjunto; mediante la creación de un procedimiento regular de evaluación del impacto sobre la sostenibilidad, como se pidió en el Consejo de Gotemburgo en junio de 2001. Dicha evaluación tiene características diferentes de la evaluación del impacto del marco regulador;

iii) Los métodos de trabajo de la Comisión deben adaptarse en consecuencia, también mediante la creación de una unidad de evaluación del impacto regulador en la Comisión, así como la inclusión de la evaluación de impacto en todo texto importante; la propuesta del informe Mandelkern, de que todas las enmiendas importantes del Parlamento Europeo a propuestas de la Comisión incluyan una evaluación del impacto de las normas, cuando resulte apropiado en cooperación con la Comisión, resulta inaceptable, ya que originaría el debilitamiento del poder legislativo actual del Parlamento Europeo, por cuanto vincula la capacidad de modificar propuestas legislativas a la conformidad de la Comisión;

#### Apartado 6

i) Debe concederse mucha más importancia a la adecuada aplicación de las leyes y reglamentos de la UE, ya que de otro modo se perjudica enormemente la credibilidad de la UE y también se producen daños en el medio ambiente, al no realizarse mejoras que deberían haberse hecho; también deberían imponerse mucho más rápidamente las sanciones por infracción;

ii) La Comisión debe con mayor celeridad ser menos renuente que hasta ahora para "poner en la picota" y tomar las acciones pertinentes contra los Estados miembros cuando éstos no faciliten información o lo hagan de forma inadecuada, o cuando de otro modo no cumplan sus compromisos. Para ello, debe contarse con más personal y otros recursos para el seguimiento

más rápido de la legislación existente; habida cuenta de que más de la mitad de los casos actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia Europeo se refieren a la aplicación de la legislación medioambiental, la Comisión debería contar con más personal para mejorar la eficacia de la aplicación de la legislación medioambiental;

27 de noviembre de 2002

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES**

para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior

sobre las Comunicaciones de la Comisión "Simplificar y mejorar el marco regulador"  
(COM(2001) 726 final – C5-0108/2002 – 2002/2052(COS))

Ponente de opinión: Ursula Schleicher

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 26 de marzo de 2002, la Comisión de Asuntos Constitucionales designó ponente de opinión a Ursula Schleicher.

En las reuniones de los días 11 de noviembre de 2002 y 27 de noviembre de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó las conclusiones por 15 votos a favor, 3 votos en contra y 10 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vicepresidente), Ursula Schleicher (ponente de opinión), Teresa Almeida Garrett, Enrique Barón Crespo, Margrietus J. van den Berg (suplente de Jean-Maurice Dehousse), Georges Berthu, Guido Bodrato (suplente de Luigi Ciriaco De Mita), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Lone Dybkjær, Gerhard Hager, The Lord Inglewood, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Camilo Nogueira Román (suplente de Monica Frassoni), Gérard Onesta, Jacques F. Poos (suplente de Dimitris Tsatsos), Konrad K. Schwaiger (suplente de Daniel J. Hannan) y Joachim Wuermeling (suplente de Antonio Tajani).

## BREVE JUSTIFICACIÓN

### I. OBSERVACIONES GENERALES

Tras la elaboración de anteriores informes para el Consejo Europeo<sup>1</sup>, la Comisión remitió una Comunicación sobre la simplificación y mejora del marco regulador.

Además, en junio de 2002, presentó un paquete de cuatro comunicaciones que comprende la Comunicación sobre la Gobernanza Europea: legislar mejor, un instrumento de evaluación del impacto, un documento sobre las consultas de la Comisión a las partes interesadas y un plan de acción para mejorar la legislación. Este último contiene objetivos que ya figuraban en las comunicaciones del año 2001 y prevé medidas concretas que afectan a la Comisión, al Parlamento, al Consejo y a los Estados miembros.

En relación con el último asunto, el Consejo Europeo de Sevilla de los días 21 y 22 de junio de 2002 manifestó, en el punto 9 de las conclusiones de la Presidencia, lo siguiente:

"El Consejo Europeo ha tenido conocimiento con satisfacción de las comunicaciones de la Comisión sobre la forma de legislar mejor, y en particular, del plan de acción para simplificar y mejorar la calidad del marco regulador. Invita a las tres instituciones afectadas (Parlamento, Consejo y Comisión) a que, tomando como base los trabajos del Grupo técnico de alto nivel, adopten antes de finales de 2002 un acuerdo interinstitucional para mejorar la calidad de la legislación comunitaria y las condiciones de su incorporación en los ordenamientos nacionales, incluidos los plazos."

Como señala acertadamente la Comisión, la cuestión de la simplificación y mejora del marco regulador, a pesar de que es una de las prioridades de la Unión desde 1999 y de la adopción de medidas útiles como la iniciativa Sutherland o el Grupo Molitor<sup>2</sup>, comienza a parecerse a la historia interminable. La ponente se inclina a pensar que la situación es aún peor que la descrita en el documento de la Comisión. Efectivamente, apenas se ha logrado nada hasta la fecha.

A la ponente sólo le cabe señalar que la Comisión se está comportando como un niño en una confitería, incapaz de decidir qué golosina adquirirá finalmente. Propone, por lo tanto, un enfoque coordinado y centrado con respecto a los sectores de la legislación comunitaria (en el contexto de SLIM o más allá) en los que puede realizarse una acción rápida y drástica. Si el recientemente acordado nuevo Grupo de trabajo interinstitucional pudiera adoptar una actitud clara y centrada destinada a obtener resultados tangibles, aunque limitados, esto sería percibido como un claro signo de voluntad política de obtener resultados.

La estrategia propuesta por la Comisión (una definición común de objetivos, la obtención de un importante apoyo político y la determinación de medidas) pudiera ser el procedimiento correcto; sin embargo, la ponente de la Comisión de Asuntos Constitucionales querría formular una serie de observaciones.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Legislar mejor 1999: una responsabilidad que debe compartirse - Informe de la Comisión al Consejo Europeo (COM(1998) 715 - 1999/2197 (COS)); Informe de la Comisión al Consejo Europeo - Legislar mejor 1999 (COM(1999) 562 - 1999/2197(COS)).

<sup>2</sup> Informe Molitor (COM(1995) 288/2 final).

## II. CUESTIONES ESPECÍFICAS

Ante todo, teniendo presente el informe Mandelkern, en su Resolución sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea"<sup>1</sup>, el Parlamento "advierte a la Comisión que se abstenga de adoptar medidas legislativas que podrían afectar al papel del Parlamento y del Consejo en el proceso legislativo antes de consultar debidamente al Parlamento". Al parecer, la destinataria de esta advertencia no la comprendió claramente, dado que hasta la fecha no se ha iniciado ningún procedimiento formal de consulta.

Con respecto a la simplificación y mejora del acervo comunitario, la Comisión pide, entre otras cosas, un objetivo cuantificado y formula la idea de reducir el volumen de los textos existentes a ser posible en, como mínimo, un 25%. La ponente está a favor de proponer criterios cualitativos, en particular porque parece que en esta fase no existe ninguna noción de prioridad.

Más aún, si bien la ponente sabe que, efectivamente, la Comisión ha remitido una lista de más de cien propuestas pendientes, anteriores a 1999, que considera que ya no son de actualidad<sup>2</sup>, desearía insistir en que al Parlamento se le reserve la última palabra con respecto a dicha retirada. Dado que una parte importante de dichas propuestas habría sido presentada por el propio Parlamento, corresponde a cada comisión competente juzgar la oportunidad de su retirada. Los servicios del Parlamento deberían desarrollar, por lo tanto, un procedimiento eficaz de "piedra de toque" siempre que la Comisión proponga retirar propuestas legislativas.

El mayor recurso a la consulta antes de la adopción de iniciativas parlamentarias importantes, si bien constituye en sí mismo un medio útil para lograr más transparencia, no debe sustituir de ninguna manera "los procedimientos y las decisiones de las instituciones legislativas legitimadas democráticamente"<sup>3</sup>. La ponente manifiesta su sorpresa al observar que la Comisión, al tiempo que prevé consultas muy amplias, tiene la intención de tener en cuenta "asimismo, en su caso, los dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones"<sup>4</sup>. La ponente desea recordar también a la Comisión que, en su Resolución sobre el Libro Blanco "La Gobernanza europea", el Parlamento afirmaba que "la sociedad civil organizada [...] si bien es importante, es necesariamente sectorial y no puede considerarse una entidad autónoma con legitimidad democrática"<sup>5</sup>. Además, en dicha resolución<sup>6</sup> se hacía hincapié en el carácter representativo del Comité Económico y Social, y la ponente desea subrayar lo mismo con respecto al Comité de las Regiones. Ambas instancias tienen una legitimidad democrática que organizaciones compuestas por la denominada sociedad civil, por muy loables que sean sus intenciones, no poseen.

---

<sup>1</sup> Resolución del PE sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea" (A5-0399/2001), de 29.11.2001, apartado 2.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión - Retirada de las propuestas de la Comisión que han quedado obsoletas (COM(2001) 763 final).

<sup>3</sup> Resolución del PE, A5-0399/2001, letra b) del apartado 11; Resolución del Parlamento Europeo, A5-0269/2000, de 26.10.2000, apartado 30.

<sup>4</sup> Comunicación, p. 6.

<sup>5</sup> Resolución del PE, A5-0399/2001, letra a) del apartado 11.

<sup>6</sup> Resolución del PE, A5-0399/2001, letras c) y d) del apartado 11.

En el contexto de los análisis de impacto, en el que la Comisión tiene la intención de realizar evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad de todas las propuestas legislativas importantes, la ponente duda de que el incremento del papeleo aligere el proceso legislativo. En su opinión, es muy dudoso que el Parlamento y el Consejo estén dispuestos a renunciar, incluso parcialmente, a sus competencias legislativas si, y cuando, la consulta preparatoria esté más elaborada.

Habida cuenta del deseo expreso de la Comisión de recibir una respuesta al método de corregulación, la ponente desearía recordar el apartado 34 de la Resolución del Parlamento sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea"<sup>1</sup>. Más aún, pediría a la Comisión que estudie detenidamente propuestas previas del Parlamento antes de pedir nuevas.

La ponente acoge con satisfacción la intención de la Comisión de "sentar un precedente con la creación de una red legislativa interna para promover ejemplos de buenas prácticas y aplicar los principios de calidad legislativa adoptadas en el marco del diálogo interinstitucional".<sup>2</sup> Nadie puede ser excesivamente innovador si dispone del derecho de iniciativa legislativa.

## CONCLUSIONES

La Comisión de Asuntos Constitucionales pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Pide a la Comisión, así como a las demás Instituciones y a los Estados miembros, que vaya más allá de simples declaraciones de intenciones y que establezca las estructuras acordadas -preferiblemente mediante la adopción de un acuerdo interinstitucional- y defina sectores de prioridad limitados con vistas a obtener resultados tangibles, a más tardar para finales de 2003, con tiempo suficiente para presentarlos tanto a la Comisión como al Parlamento antes de que finalicen sus respectivos mandatos;
2. Hace referencia al Acuerdo interinstitucional, de 22 de diciembre de 1998, relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, que garantiza una mayor claridad lingüística de los textos legislativos; considera inadecuados los resultados y pide, por consiguiente, a las instituciones que elaboren aún más cuidadosamente las propuestas legislativas, sobre todo, con vistas a garantizar una mayor claridad de las definiciones y los conceptos jurídicos y una mejor coordinación;
3. Constata que la Comisión utiliza documentos no legislativos como libros verdes y blancos y comunicaciones, para consultar a las instituciones, a los Estados miembros y

---

<sup>1</sup> Apartado 34: "Opina, con referencia a la corregulación, que en la actualidad no existen disposiciones interinstitucionales que garanticen al Parlamento el ejercicio efectivo de su función política y sus responsabilidades, ni en relación con la elección adecuada del instrumento jurídico (respetando el derecho de iniciativa de la Comisión) ni en relación con la calidad real y la aplicación de la corregulación propuesta;"

<sup>2</sup> Comunicación, p. 9.

- a las partes interesadas; pide a la Comisión que explique y justifique mejor sus iniciativas legislativas en el marco de las competencias de la Unión Europea;
4. Pide a la Comisión que presente propuestas destinadas a promover una mejor legislación que respeten el método comunitario y que no antepongan factores técnicos tales como la eficacia y la coherencia a la legitimidad democrática y a las obligaciones contraídas en virtud de los Tratados;
  5. Considera que el objetivo de mejora de la calidad de la legislación comunitaria no debe utilizarse para alterar *de facto* los procedimientos legislativos y el equilibrio institucional en la UE, lo que sería anticipar y eludir el trabajo de la Convención para el Futuro de Europa;
  6. Insiste en que toda enmienda a disposiciones legislativas comunitarias relativas a la simplificación y mejora del marco regulador debe realizarse mediante una modificación de los Tratados y, en consecuencia, someterse a la Convención Europea;
  7. Insta a todas las Instituciones de la UE que participan en el proceso legislativo de la UE a que pongan a disposición más medios para mejorar la calidad de la redacción de la legislación y asegurar la corrección y claridad jurídica de las disposiciones legislativas comunitarias;
  8. Considera urgentemente necesario que el propio Parlamento Europeo ponga a disposición medios suficientes para que su Servicio Jurídico esté en condiciones de apoyar a los ponentes parlamentarios en la formulación de propuestas legislativas y, ante todo, de acompañar de forma crítica y con carácter consultivo el curso ulterior del proceso legislativo y comprobar la coherencia de los textos finales;
  9. Manifiesta su acuerdo en principio con la solicitud de la Comisión al Parlamento y al Consejo de que realicen evaluaciones de impacto para enmiendas significativas a las propuestas de la Comisión; es consciente, no obstante, de que los servicios del Parlamento Europeo no están suficientemente equipados para cumplir esta tarea;
  10. Acoge con satisfacción el hecho de que las instituciones europeas y los Estados miembros de la UE puedan mejorar la actividad legislativa sin necesidad de modificar los Tratados europeos, pero subraya la necesidad de encontrar una solución global al problema a través de la Convención Europea, que habrá de elaborar un nuevo Tratado;
  11. Apoya la intención de la Comisión de "limitar el enunciado de sus propuestas legislativas a las exigencias esenciales" (COM(2002) 275 final); señala expresamente, sin embargo, que la calidad de la legislación europea depende fundamentalmente de que los problemas esenciales que se plantean al regular asuntos determinados se solucionen dentro del marco legal comunitario y no se trasladen a los Estados miembros;
  12. Insta a la Comisión, respecto del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2002) 278 final), a que:
    - prepare aún más cuidadosamente las propuestas de disposiciones legales, preste

mayor atención a la necesidad de coordinar suficientemente entre sí, en cuanto al contenido y la oportunidad, los actos existentes y nuevos y utilice definiciones y conceptos legales claros; semejante función podría encomendarse, además de a los servicios jurídicos, también a la red interna de la Comisión que se está preparando,

- revise las medidas propuestas con la transposición de directivas que deban encomendarse a los Estados miembros, como, por ejemplo, la elaboración de una tabla de concordancias, las consultas reforzadas y la evaluación del impacto;
13. Acoge con satisfacción expresamente que la Comisión se haya impuesto a sí misma la obligación de tomar medidas, y respetarlas, para mejorar la calidad, la relevancia y el seguimiento de los instrumentos legales por ella presentados, tal como se expone en el Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" (COM(2002) 278 final) y en las dos comunicaciones sobre la evaluación del impacto (COM(2002) 276 final) y sobre la consulta a las partes interesadas (COM(2002) 277 final);
  14. Desaprueba el orden indicativo de prelación de los instrumentos que presenta la Comisión en su documento sobre la evaluación del impacto (COM(2002) 276 final), en el cual las medidas legislativas en forma de directiva marco sólo aparecen muy al final. Insta, por lo tanto, a la Comisión a que establezca fundamentalmente prioridades, para que en todas las ocasiones esté en primer lugar la legislación europea necesaria y vinculante en forma de reglamentos y directivas y su calidad, y los instrumentos alternativos sólo se tengan en cuenta en casos suficientemente justificados;
  15. Señala que los instrumentos no legislativos, como, por ejemplo, la coordinación abierta no están definidos y así permiten un amplio margen de discrecionalidad e interpretación. Lo mismo hay que decir del nuevo instrumento legislativo de la correulación; pide, por consiguiente, que se reduzca el número de estos instrumentos y que se establezca de manera inequívoca el método abierto de coordinación;
  16. Constata que en la actualidad no existe ningún acuerdo interinstitucional sobre la correulación que garantice al Parlamento el ejercicio eficaz de su papel y su responsabilidad políticos en lo que respecta a una elección apropiada de un instrumento jurídico ni en lo relativo a la forma y la ejecución de una correulación propuesta;
  17. Insiste en que deba preverse el acuerdo del Parlamento para cualquier propuesta con vistas a hacer uso de la autorregulación y para que el Parlamento pueda pedir a la Comisión que en su lugar presente textos legislativos;
  18. Acoge con satisfacción, por principio, los esfuerzos de descentralización que la Comisión también realiza en el ámbito de la transposición de la legislación comunitaria, pero en lo que atañe a los contratos tripartitos (COM(2002) 275 final, Comunicación de la Comisión sobre la Gobernanza Europea: legislar mejor) tiene dudas considerables en cuanto al problema de si las directivas dirigidas a los Estados miembros permiten acuerdos de alguna clase entre la Comisión y las regiones; en cuanto a este punto tienen que examinarse aspectos legales como las cláusulas de

apertura, las cuestiones constitucionales nacionales y la cuestión de la necesidad de la aprobación por parte del gobierno central de los acuerdos de las regiones o de los municipios;

19. Apreciaría que la Comisión, en la Comunicación titulada Documento de consulta: hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas (COM(2002) 277 final), mencionara como partes interesadas las administraciones de los Estados miembros, para integrar oportunamente en la preparación de los actos, mediante consultas, los conocimientos técnicos de las autoridades nacionales;
20. Lamenta que la Comisión no haya tomado en consideración en la Comunicación sobre la evaluación del impacto (COM(2002) 276 final) el importante aspecto de las repercusiones de los actos de la Comunidad en las estructuras y procedimientos administrativos existentes en los Estados miembros;
21. Considera que para la transposición de la legislación europea en los Estados miembros es necesario
  - que los diputados y la administración del Parlamento Europeo mantengan contactos estrechos con los diputados de los Parlamentos nacionales en cuestión y sus administraciones, y
  - que, a nivel técnico, la Comisión Europea apoye a las administraciones de los Estados miembros, como ocurre ya en las acciones piloto con respecto a una directiva marco;
22. Señala que necesita concretarse la relación entre el instrumento de evaluación del impacto y la consulta;
23. Subraya que la evaluación del impacto debería concebirse como una contribución a lo que debe seguir siendo un procedimiento de toma de decisión política, y que el concepto de "modificaciones significativas" sujetas a una evaluación del impacto no debería incluirse en el acuerdo interinstitucional, dado que esto delimitaría el poder legislativo del Parlamento de una manera no conforme a los Tratados;
24. Subraya que sería necesario también realizar más evaluaciones del impacto económico, social y medioambiental de las propuestas y de sus repercusiones para la sostenibilidad en su totalidad, estableciendo un procedimiento regular de evaluación del impacto sobre la sostenibilidad tal como se pidió en el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001;
25. Insta a la Comisión a que indique cómo y de qué manera piensa que debe entablarse el "diálogo interinstitucional permanente" con las otras instituciones y los Estados miembros a que se refiere el plan de acción. Lo mismo hay que decir de las "estructuras específicas" para acelerar el examen de las propuestas de actos simplificados;
26. Insta a la Comisión a que revise el Acuerdo interinstitucional sobre el procedimiento de comitología del año 1999, especialmente porque con vistas a las nuevas

disposiciones en el ámbito de los servicios financieros se ha creado un diálogo informal a tres bandas entre las instituciones comunitarias para las medidas de aplicación.

22 de abril de 2002

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PETICIONES**

para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior

sobre la Comunicación de la Comisión: Simplificar y mejorar el marco regulador  
(COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2002/2052(COS))

Ponente de opinión: Laura González Álvarez

### **PROCEDIMIENTO**

En la reunión del 24 de enero de 2002, la Comisión de Peticiones designó ponente de opinión a Laura González Álvarez.

En la reunión del 18 de abril de 2002, la comisión examinó el proyecto de opinión.

En esta reunión, la comisión aprobó las conclusiones por unanimidad.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Vitaliano Gemelli (presidente), Roy Perry (vicepresidente), Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Ioannis Koukiadis, Ioannis Marinos, Guido Sacconi y María Sornosa Martínez.

## BREVE JUSTIFICACIÓN

1. Nadie mejor que la Comisión de Peticiones tiene ocasión de comprobar a diario la divergencia entre la formulación de la norma y su aplicación concreta en la práctica. En efecto, las numerosas peticiones enviadas al Parlamento Europeo, principalmente sobre el medio ambiente, aunque no exclusivamente, demuestran que las autoridades nacionales y locales tienen un conocimiento aproximado y a veces nulo del Derecho comunitario o que, debido a la formulación poco clara e incluso equívoca de la norma, tratan de eludirla o incumplirla con total impunidad. De ahí surge la necesidad, reiterada por la ponente, de evaluar el grado de complejidad de la legislación comunitaria a la luz de las vulneraciones comprobadas por la Comisión Europea a raíz de las peticiones dirigidas al Parlamento. Por otra parte, el documento de la Comisión titulado "Una mejor transposición y aplicación del Derecho comunitario" pretende establecer un mejor *feed-back* para evaluar la utilidad y eficacia de una legislación, si bien en ningún momento menciona las peticiones como un instrumento eficaz para lograr este *feed-back*.
2. Con demasiada frecuencia, la Comisión Europea pretende lavarse la conciencia declarando a diestro y siniestro que es preciso "simplificar y mejorar el marco regulador" y elaborando cada año una lista de buenos propósitos en su Comunicación "Legislar mejor" a los que no suele dar un curso concreto.
3. La Comisión de Peticiones, con ocasión del examen del documento relativo a la "buena gobernanza", ya ha señalado esta actitud prácticamente "esquizofrénica" del Ejecutivo, cuya mano derecha declara abiertamente que hay que respetar una serie de disposiciones como la transparencia, la claridad, la consulta del público, mientras que la mano izquierda "corre las cortinas" para que no pueda verse desde el exterior lo que se cuece en el interior de los centros de poder de Bruselas.

Sirva para todos el ejemplo del Asunto Ronnan.

- a) El 10 de diciembre de 2001, el Parlamento Europeo aprobó el informe de la Comisión de Peticiones sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a la reclamación Ronnan contra la empresa Bavarian Lager Company, cuya resolución, en el apartado 1, reza así:  
  
*"Aprueba la conclusión del Defensor del Pueblo Europeo y considera que la Comisión no ha interpretado bien la Directiva 95/46/CE al aplicarla a una petición de información referente a los nombres de los representantes de una asociación profesional en una reunión organizada por la Comisión Europea".*
- b) Seguidamente, el Sr. Ronnan pidió a la Comisión Europea que le facilitara los nombres solicitados.
- c) El 13 de marzo de 2002, la Comisión Europea, mediante carta del Director General del Mercado Interior, respondió al Sr. Ronnan, indicándole en particular que:

*La resolución del Parlamento a la que usted se refiere se basa en una interpretación de la Directiva sobre Protección de Datos (95/46/CE) que la Comisión no comparte. Dicha interpretación tiene considerables implicaciones, que van más allá del caso concreto de su petición de información sobre la empresa Bavarian Lager.*

Por consiguiente,

*A la vista de las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión lamenta informarle de que confirma su anterior decisión de no revelarle los nombres de las personas a que usted se refiere en su correo electrónico de 17 de diciembre de 2001.*

4. La Comisión Europea afirma la necesidad de efectuar una amplia consulta de la opinión pública antes de presentar determinados textos legislativos o Libros blancos. No obstante, el Parlamento, en su calidad de colegislador, no está suficientemente informado de los resultados de dicha consulta y, en particular, de las posibles opiniones divergentes, incluso si éstas son minoritarias. La Comisión de Peticiones, como es natural, agradece a la Comisión Europea la ayuda que ésta le facilita a la hora de detectar casos de aplicación incorrecta del Derecho comunitario, y no desea tachar a esta Institución de arbitrariedad, pero sí debe recordar con absoluta franqueza que en numerosas ocasiones, el carácter excesivamente técnico de los textos de la Comisión, ya sea por su preocupación por el detalle, ya sea, por el contrario, por el carácter impreciso de las disposiciones, hace que no se respeten, en algunos casos, ni el principio de seguridad jurídica ni el principio de proporcionalidad.
5. En lo que se refiere a las peticiones examinadas por esta comisión, la ponente recuerda que hicieron falta más de 80 peticiones y una "presión" por parte de esta comisión para lograr que la Comisión Europea presentara un recurso contra un Estado miembro que procede a la expulsión de numerosos ciudadanos comunitarios vulnerando tanto el Derecho como la jurisprudencia comunitaria. Las autoridades regionales de este Estado hacían una interpretación equivocada del Derecho comunitario, "facilitada" por la versión lingüística del texto que, según reconoció la Comisión Europea, era distinta de las demás versiones lingüísticas, contribuyendo así a una aplicación sumamente restrictiva del derecho de residencia para los ciudadanos comunitarios.
6. Podría citarse asimismo el ejemplo de las autoridades nacionales de un Estado miembro que se niegan a suprimir los datos que figuran en el registro central de extranjeros incluso si ello contradice la Directiva comunitaria sobre protección de datos personales. Este Estado no ha comunicado en los plazos establecidos las medidas nacionales de incorporación de la citada directiva y está en fase de adoptar una ley sobre la residencia de ciudadanos comunitarios cuando precisamente una directiva sobre este mismo asunto está pendiente ante el Parlamento Europeo (Petición nº 481/1998).
7. La Comisión de Peticiones ha recibido un importante número de peticiones acompañadas de millares de firmas sobre la caza de aves silvestres a raíz de que un Estado miembro adoptara disposiciones por las que se legalizaba la caza nocturna (además de otras disposiciones sobre la caza practicada en los lugares de paso de las aves), contrarias a la Directiva relativa a la caza.

La Comisión Europea sigue estudiando los nuevos decretos aprobados por este Estado sobre las fechas en que se levanta la veda; por su parte, la Comisión de Peticiones debe tomar nota de que los servicios técnicos y científicos de la Comisión están realizando un análisis exhaustivo para determinar si algunas de estas disposiciones incumplen la Directiva comunitaria (Peticiones nº 131/2000 y 497/2001).

8. En algunos casos, se trata de convenios bilaterales entre Estados miembros que no parecen ajustarse a las disposiciones comunitarias. Así, la Comisión de Peticiones está a la espera de reconocer los resultados de análisis efectuados por la Comisión acerca del Convenio bilateral entre Austria y Alemania sobre la concesión de una bonificación para heridos graves de guerra, y así poder concluir el examen de una petición (Petición nº 338/2000).

En otros casos, la Comisión Europea es más rápida a la hora de pronunciarse sobre la incompatibilidad de las normas nacionales. La Comisión de Peticiones celebra comprobar que la legislación de un Estado miembro sobre el acceso a la profesión de controlador aéreo incumple dos directivas comunitarias y que la Comisión presentará un recurso ante el Tribunal de Justicia (Petición nº 604/2000).

También cabría citar las disposiciones por las que, en algunos Estados miembros, se aplican impuestos a las antenas parabólicas. En este caso, fueron una vez más necesarias dos sentencias del Tribunal de Justicia para que la Comisión reconociera que este impuesto era contrario al principio fundamental de la libre prestación de servicios (Petición nº 780/2000).

9. La ponente no desea continuar esta lista que llenaría páginas enteras de ejemplos. A modo de conclusión, se limitará a recordar que el principio de transparencia del procedimiento legislativo acusa graves distorsiones, ya que las reuniones del Consejo no son públicas, que el órgano que propone la legislación comunitaria no es responsable ante la opinión pública y el electorado, y que aún no ha logrado comunicar la información en un lenguaje accesible, claro y comprensible. Todo ello menoscaba seriamente la credibilidad de la Unión Europea en su conjunto.

La Comisión de Peticiones no puede pasar por alto el hecho de que los Estados miembros, así como sus autoridades locales, según los casos, se muestran sumamente reacios a la hora de facilitar a la Comisión Europea las informaciones solicitadas por la Comisión de Peticiones, consideradas indispensables para dar curso a los expedientes. Ya se trate de medidas legislativas, reglamentarias o de situaciones de hecho, dichas autoridades rechazan cualquier tipo de cooperación o la ofrecen demasiado tarde. La Comisión de Peticiones ha solicitado en reiteradas ocasiones al Consejo de Ministros que se comprometa, en el marco de un acuerdo interinstitucional renovado, para que las autoridades nacionales cooperen de forma adecuada con la Comisión Europea y el Parlamento para dar curso a las peticiones. Hasta ahora, el Consejo se ha desentendido, algo que lamenta profundamente esta comisión. Es evidente que sólo cuando la Comisión Europea amenaza o presenta un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de conformidad con el artículo 226 del Tratado, contra el Estado miembro, éste acepta

facilitar las informaciones solicitadas, e incluso modificar las disposiciones legislativas o reglamentarias que contradicen la normativa comunitaria.

La mayoría de las observaciones hasta aquí expuestas por la ponente ya han sido en gran medida expresadas por la comisión competente para el fondo y, en lo que respecta a las cuestiones de medio ambiente, por la comisión competente para opinión.

Por lo tanto, la ponente se limitará a formular algunas conclusiones de carácter general.

## CONCLUSIONES

La Comisión de Peticiones pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, competente para el fondo, que incorpore los siguientes elementos en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Considera que la simplificación y mejora del marco reglamentario, tanto en la actual Comunidad como en la Unión ampliada, constituye un imperativo y un objetivo que debe perseguirse y alcanzarse en aras de una legislación comunitaria más comprensible y más accesible, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo para los usuarios;
2. Considera, no obstante, que el objetivo de mejora de la calidad de la legislación comunitaria no debe utilizarse para modificar *de facto* los procedimientos legislativos y el equilibrio institucional de poderes en el seno de la UE, anticipándose y eludiéndose así los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa;
3. Opina que la Comisión Europea debería sacar mayor provecho del conjunto de informaciones que recaban sus servicios a la hora de tramitar las peticiones y que pone de relieve el hecho de que la legislación comunitaria es a menudo vulnerada o no aplicada, en parte debido a su complejidad y falta de claridad que la vuelve contradictoria con las normativas nacionales;
4. Considera que el principio de transparencia y de participación democrática debería inspirar todas las acciones de la Comisión Europea y de sus servicios, tanto en la fase de consulta previa como en la fase de aplicación de la normativa; para ello, resulta indispensable proceder a la consulta más amplia posible de las partes interesadas, en particular de los interlocutores sociales y de las ONG;
5. Señala, en este contexto, la importancia de que la Comisión Europea en primera instancia, pero también las demás instituciones, aprueben y apliquen con rigor un código de buena conducta administrativa;
6. Considera que la Comisión debería recurrir en mayor medida al artículo 226 del Tratado en caso de comprobar que las autoridades nacionales no respetan el Derecho comunitario y no responden a las solicitudes de información de la Comisión de Peticiones; esta falta de información impide a la Comisión de Peticiones disponer de

elementos fundamentales de evaluación para tramitar rápidamente la petición;

7. Opina que la credibilidad de la Comunidad ampliada y de sus instituciones se verá con el tiempo menoscabada, disminuyendo el apoyo popular, si ésta no se afirma y restablece mediante medidas globales destinadas asimismo al procedimiento legislativo en las fases de aplicación de las normas;
8. Está convencida de que es indispensable aumentar los recursos humanos y materiales de los servicios interesados para así apoyar y facilitar la incorporación y aplicación del Derecho comunitario.