

Uno de los grandes logros de la Unión Europea, cuyo 60 aniversario celebramos este año, ha sido la consecución de un mercado único interior, suprimiéndose los obstáculos a la libre circulación de mercancías y garantizándose la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Todo ello ha proporcionado una prosperidad y un desarrollo económicos inimaginables para Europa. Uno de los vigilantes del correcto funcionamiento de ese mercado interior es la Directiva 2015/1535 sobre la que trata esta nota.

NOTIFICACIÓN DE NORMAS Y REGLAMENTACIONES TÉCNICAS

A principios de los años ochenta, la Comisión, a raíz de la sentencia "Cassis de Dijon", lanzó una nueva política destinada a completar el mercado interior sobre la base de tres conceptos: aceptación en cada uno de los Estados miembros de los productos legalmente fabricados en el resto de la Comunidad; armonización limitada a sectores económicos importantes englobando, en particular, la salud, la seguridad y el medio ambiente; y un enfoque basado en la prevención por medio del control de reglamentaciones nacionales.

La Directiva 2015/1535/JE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, es la última de una serie de Directivas comunitarias que, basándose en este tercer concepto, han creado un sistema de información entre los Estados miembros y las autoridades comunitarias sobre las normas que los Estados miembros elaboran en relación con un amplio catálogo de productos industriales, agrícolas y pesqueros así como con los servicios de la sociedad de la información. Suponen un instrumento de transparencia al servicio del mercado interior.

El sistema tiene un carácter preventivo; la información se facilita cuando las reglamentaciones técnicas en materia de productos o reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información se encuentran todavía en fase de proyecto y pueden ser modificadas con el fin de conformarse a los principios del mercado interior. Además, la Comisión no es el único actor que puede examinar y controlar esos proyectos de normas, sino que también pueden hacerlo los Estados miembros.

El objetivo, en consecuencia, de este sistema de información es la transparencia, evitándose la adopción de normas nacionales que supongan restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente en los intercambios de mercancías.

El último de los informes presentados por la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, con fecha 17 de julio de 2015, sobre el funcionamiento de esta Directiva en el período 2011 a 2013, destaca la importante contribu-

ción de este procedimiento de notificación al funcionamiento del mercado único. Entre los beneficios aportados se señala la prevención de obstáculos al comercio; la mejora de la calidad de los reglamentos técnicos que se aprueban a nivel nacional; así como su aportación a la reducción de costes de los operadores económicos afectados (empresas obligadas al cumplimiento de las reglamentaciones técnicas).

¿CUÁNDO HAY OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR A LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN?

Los Estados miembros de la Unión Europea tienen la obligación de notificar a la Comisión y a los demás Estados Miembros todos los proyectos de reglamentos técnicos antes de adoptarlos en sus ordenamientos jurídicos.

Y, ¿qué se entiende por reglamento técnico? El concepto de reglamento técnico se define en el artículo 1 de la Directiva como "las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, de iure o de facto, para la comercialización, prestación de servicio o establecimiento de un operador de servicios o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, así como, a reserva de las contempladas en el artículo 7, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios".

Si descendemos al significado de cada uno de estos términos, la propia directiva nos da las claves para determinar su alcance; «Especificación técnica» es aquella que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como las dimensiones, el etiquetado, el envasado, los niveles de calidad, la evaluación de la conformidad, etc. Este término abarca también los métodos y procedimientos de producción; «Otro requisito» se refiere a un requisito impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con

posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reutilización o reciclado. No obstante, se aplica cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización; y por lo que se refiere a los «Servicios de la sociedad de la información», sólo se aplicará a los definidos como tales en la directiva, esto es, aquellos servicios prestados a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.

En el caso de reglamento técnicos nuevos, no hay duda de que existe una obligación de notificar, pero, ¿qué sucede en el caso de proyectos que introducen modificaciones a reglamentos técnicos ya notificados? En este supuesto, los Estados miembros únicamente tendrán obligación de notificar cuando el nuevo proyecto de reglamento técnico contenga cambios significativos que tengan por efecto modificar el ámbito de aplicación, reducir el calendario de aplicación previsto inicialmente, añadir especificaciones o requisitos o hacer que estos últimos sean más estrictos.

Cuando el proyecto de reglamentación técnica tenga por objeto limitar la comercialización o utilización de un producto, por motivos de salud pública o de protección de los consumidores o del medio ambiente, los Estados miembros deberán comunicar, bien un resumen, o bien los datos pertinentes al producto de que se trate y los productos de sustitución conocidos y disponibles cuando se disponga de esa información, así como los efectos esperados en la salud pública, en la protección del consumidor o en el medio ambiente, con un análisis de riesgo realizado según los principios generales para la evaluación de riesgos de los productos químicos.

EXCEPCIONES A LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR

Frente a la obligación genérica de notificar, el artículo 7 de la Directiva 2015/1535/UE prevé una serie de excepciones en algunos supuestos en los que, pese a constituir una reglamentación técnica, concurren circunstancias especiales como el carácter vinculante de las normas comunitarias, el efecto ejecutivo de las sentencias dictadas por el TJUE o motivos relacionados con la seguridad pública o la protección de ciertos bienes jurídicos. Estos supuestos brevemente serían los siguientes:

- Cuando se ajusten a actos comunitarios vinculantes que tienen por efecto la adopción de especificaciones técnicas o de reglas relativas a los servicios, eliminándose al mismo tiempo los obstáculos al comercio y las diferencias entre ordenamientos jurídicos nacionales. Este sería el caso de la adopción de una norma que realice una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea. No obstante, debemos tener en cuenta la interpretación restrictiva de esta excepción, subordinada a la relación directa entre Directiva y norma nacional. El TJUE ha aclarado que no puede invocarse este artículo cuando una disposición de una Directiva ofrece al Estado miembro suficiente margen de maniobra (Sentencia TJUE "Unilever" y Sentencia TJUE de "Canal Satélite Digital").

- Cuando cumplan los compromisos que emanen de un acuerdo internacional que tengan por resultado la adopción de especificaciones técnicas o reglas relativas a los servicios comunes en la Comunidad. Se aplica en este caso la misma interpretación restrictiva que en el apartado anterior; es decir, sólo cuando el mencionado acuerdo internacional contiene disposiciones precisas y no cabe posibilidad de divergencia.

- Cuando se acojan a cláusulas de salvaguardia previstas en actos comunitarios vinculantes. Las razones que podrán alegarse no han de ser económicas, como pueden ser las relacionadas con la moralidad pública, el orden público o la seguridad pública; la protección de la salud y de la vida de las personas, los animales o las plantas, la protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico o la protección de la propiedad comercial o industrial.

- Cuando apliquen el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2001/95/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos.

- Cuando se limiten a ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No se puede olvidar el carácter ejecutivo inmediato de las sentencias del TJUE.

- Cuando se limiten a modificar un reglamento técnico con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartado 1, letra f), de conformidad con una solicitud de la Comisión para eliminar un obstáculo a los intercambios o, por lo que respecta a las reglas relativas a los servicios, a la libre circulación de servicios o a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios.

¿EN QUÉ CONSISTE EL PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN?

La primera de las cuestiones que se plantean es el momento en el que debe realizarse la notificación. Este procedimiento tiene un carácter preventivo ya que permite que la Comisión Europea y los Estados Miembros tengan conocimiento de los proyectos de reglamentos técnicos relativos a productos y servicios de la sociedad de la información antes de su adopción en sus ordenamientos jurídicos nacionales.

La Directiva no señala un momento temporal concreto para efectuar la notificación; sólo indica que su estado de tramitación "permita aún la posibilidad de modificaciones sustanciales". En nuestro ordenamiento jurídico, en las disposiciones sometidas a dictamen del Consejo de Estado, se exige que conste en el expediente el documento acreditativo de la notificación practicada a la Comisión, por lo que se viene considerando adecuado tramitar la notificación inmediatamente después del informe de la Secretaría General Técnica.

La tramitación de la notificación se realiza por la unidad responsable dentro de cada Departamento ministerial, a través del Punto Focal Central de España, situado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Co-

peración (MAEC). Este procedimiento consta de dos fases:

La primera de carácter interno, conlleva la distribución del proyecto entre los Departamentos Ministeriales al objeto de que puedan plantear observaciones al mismo en un plazo de 10 días. Estas observaciones podrán llegar a tener un carácter paralizante y no podrá avanzarse hasta que los Ministerios afectados lleguen a un acuerdo.

La segunda fase es la remisión del proyecto de reglamentación técnica a los servicios de la Comisión Europea para su inclusión en la base de datos TRIS (<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/>). Si bien, como requisito previo, es necesaria la aprobación de su notificación por la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea (CIAUE).

Para aquellos casos excepcionales que no puedan esperar a la celebración de la siguiente CIAUE, de periodicidad mensual, se podrá solicitar la remisión mediante el procedimiento escrito de urgencia. Este procedimiento supone una reducción de los plazos para presentar observaciones por parte del resto de los Ministerios, así como la no necesidad de esperar a la celebración de la siguiente CIAUE que, únicamente, convalidará el reglamento notificado mediante este procedimiento.

¿Qué documentación es necesario acompañar a la solicitud de notificación? Al objeto de armonizar y simplificar el envío de los proyectos de reglamentaciones técnicas por parte de todos los Estados miembros, la Comisión Europea ha determinado la documentación que debe acompañarse a través de la base de datos TRIS creada al efecto.

La notificación se realiza mediante un mensaje de notificación a través de un formulario electrónico estandarizado por la Dirección General de Industria y Empresa de la Comisión Europea.

Igualmente, se enviará el texto del proyecto de reglamentación técnica incluyendo una referencia a la realización de este trámite de notificación; así como el texto de los posibles documentos de referencia de los que deriva la reglamentación técnica a notificar. Como ha manifestado el TJUE, los Estados miembros deberán comunicar junto al proyecto de reglamentación técnica, el texto de las disposiciones legales y reglamentarias básicas, principal y directamente afectadas, si su conocimiento resultara necesario para apreciar el alcance del proyecto de norma técnica (STJUE de 7 de mayo de 1998, Asunto C-145/97).

¿QUÉ EFECTOS TIENE LA NOTIFICACIÓN?

Una vez notificado un proyecto de reglamentación técnica a la Comisión Europea, se aplazará tres meses, a partir de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la comunicación, la adopción de la norma en cuestión; es lo que se conoce como «período de statu quo».

Durante este período de tres meses, la Comisión y los Estados miembros examinarán el proyecto notificado con el fin de evaluar su compatibilidad con el derecho comunitario, en particular, con la existencia de posibles obstáculos al mercado interior (restricciones cuantitativas, medidas de efecto equivalente, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios).

Las posibilidades de reacción de la Comisión y del resto de los Estados Miembros pueden ser:

- No hay ninguna reacción por considerar que el proyecto no crea obstáculos al mercado interior, por lo que, pasado el período de statu quo de tres meses, el Estado miembro en cuestión podría adoptar el proyecto de reglamento.

- Pueden enviar observaciones al Estado miembro notificador, al detectar problemas de interpretación o asuntos que requieren de alguna aclaración o precisión.

- Pueden enviar un dictamen razonado cuando consideren que la medida notificada pueda crear obstáculos al mercado interior. El Estado notificador tiene la obligación de responder al Dictamen razonado e indicar si se van a aceptar las modificaciones propuestas o no y, en todo caso, según se dispone en el artículo 6 de la Directiva 2015/1535/UE "El Estado miembro de que se trate informará a la Comisión acerca del curso que tenga la intención de dar a tales dictámenes razonados". En este caso, el período de statu quo de tres meses se ampliará, con carácter general, a seis meses.

La Directiva, igualmente, prevé la ampliación del plazo suspensivo hasta los doce meses (cuando la Comisión tenga intención de proponer o adoptar o ya exista una propuesta sobre la misma cuestión de una directiva, reglamento o decisión) y hasta los dieciocho meses (cuando el Consejo adopte una posición común durante el período de statu quo).

Transcurrido el período de statu quo correspondiente, una vez acreditado por el MAEC el cumplimiento del procedimiento de notificación a la Comisión Europea podrá culminar la adopción del proyecto en cuestión.

Finalmente, una vez aprobado el texto notificado, los Estados miembros tienen la obligación de enviar a la Comisión el texto definitivo publicado. De este modo, la Comisión Europea podrá realizar un seguimiento sobre la adecuación del texto final al derecho comunitario y, en su caso, adoptar las medidas necesarias.

¿QUÉ CONSECUENCIAS CONLLEVA EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR?

El incumplimiento de la obligación de notificar produce una doble consecuencia.

De un parte, la Comisión Europea podrá iniciar un procedimiento de infracción, como ha venido realizando en reiteradas ocasiones. El TJUE se ha pronunciado de-

clarando el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2015/1535/UE al haberse aprobado un reglamento técnico sin haberlo notificado a la Comisión en fase de proyecto (STJUE de 7 de mayo de 1998, Asunto C-145/97).

De otra parte, resulta de aplicación el principio de la inaplicabilidad de la norma no notificada. Este efecto material ha sido destacado por el TJUE en las sentencias "Seguridad CIA" y "Unilever", donde estableció el principio según el cual el incumplimiento de la obligación de notificar tendrá como consecuencia que el reglamento técnico en cuestión sea inaplicable, y, por lo tanto, inoponible a los particulares. Los particulares y empresas pueden acudir a los tribunales nacionales para impedir la aplicación de un reglamento técnico que no ha sido notificado o que, aun habiéndose notificado, ha sido adoptado durante el período de statu quo establecido por la directiva.

LAS MEDIDAS FISCALES Y FINANCIERAS: EL CASO DE LAS SUBVENCIONES PARA LA ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS ELÉCTRICO

Particular consideración merecen las especificaciones técnicas vinculadas a medidas fiscales y financieras que se entienden como reglamentos técnicos de facto. Es necesario que se den tres condiciones cumulativas:

- Debe incluir especificaciones técnicas u otros requisitos o reglas relativas a los servicios.
- Estas especificaciones o requisitos deben guardar relación directa con las medidas fiscales y financieras.
- Estas medidas fiscales o financieras deben influir en el consumo de productos o servicios promoviendo la observancia de las especificaciones técnicas u otros requisitos o reglas, bien mediante el fomento del consumo de determinados productos que observen determinadas especificaciones técnicas o, bien, disuadiendo de la compra de determinados productos.

Asimismo, en el caso de las medidas fiscales o financieras, el período suspensivo de statu quo no es aplicable. Las observaciones y dictámenes razonados de la Comisión o de los Estados miembros sólo podrán referirse al aspecto que pudiera constituir un obstáculo al libre comercio y, no al aspecto fiscal o financiero de la medida. En estos casos, la Comisión lo único que solicita es que, al notificarlas, se le dé un período no más largo de 10 días hábiles para poder traducir y analizar el texto de la disposición en cuestión sin mayor demora y, una vez transcurrido ese período razonable de 10 días, el Estado miembro puede seguir con la tramitación normativa del proyecto en cuestión.

Respecto de la clasificación de la medida notificada, el Estado miembro es el responsable de decidir la clasificación de la medida notificada. En caso de clasificación errónea de una medida como fiscal o financiera debe corregirse mediante la retirada de la notificación y la notificación de la medida de nuevo

con la aplicación del período de statu quo de tres meses.

Igualmente, la notificación de una medida fiscal o financiera con arreglo a este procedimiento no sustituye ni reemplaza las obligaciones de los Estados miembros en materia de ayudas estatales, en virtud de los artículos 107 y 108 del TFUE, que son objeto de un procedimiento específico.

Es relevante tener en cuenta que, las Directrices elaboradas por la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea, en octubre de 2012, citan algunos ejemplos que afectan al hoy Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (subvenciones directas o reducción del impuesto para la adquisición de nuevos vehículos eléctricos; subvenciones para la adquisición de paneles solares fotovoltaicos que observen determinados requisitos técnicos, etc.).

Nos centraremos en el caso de las subvenciones para la adquisición de nuevos vehículos eléctricos que, a nuestro juicio, constituye un supuesto práctico paradigmático por tres diferentes motivos. En primer lugar, porque la propia Comisión Europea, como ha tenido ocasión de manifestar en distintas reuniones e informes elaborados por sus servicios, contempla las ayudas a la adquisición de vehículos eléctricos como el más claro ejemplo de una normativa nacional que puede favorecer a una tecnología frente a otras y que, en consecuencia, ha de ser objeto de este procedimiento para que se informe a los Estados miembros de esa iniciativa. En segundo lugar, porque es un caso de norma nacional que afecta a la vida cotidiana de las personas y al funcionamiento del mercado interior. Y, en tercer lugar, porque si bien la propia norma nacional puede ser objeto de un procedimiento al amparo de los previstos en los Tratados en materia de ayudas de Estado, ello no obsta para que también sea objeto de este otro procedimiento de información que supone la Directiva 2015/1535.

En este sentido, en 2015, desde el entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo se elaboró un proyecto de Real Decreto por el que se regulaba la concesión directa de ayudas para la adquisición de vehículos de energías alternativas, y para la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en 2016. Se trataba del popularmente conocido como MOVEA, un Real Decreto que finalmente fue publicado en el BOE de 28 de noviembre de 2015.

De acuerdo con el artículo 1.1 de este Real Decreto, el objeto del mismo es "la regulación del procedimiento para la concesión directa de subvenciones para el «Plan de Impulso a la Movilidad con Vehículos de Energías Alternativas (MOVEA)», consistente en incentivar la adquisición en España de vehículos con energías alternativas a los combustibles tradicionales, y la concesión de ayudas para la implantación en España de puntos de recarga para vehículos eléctricos en zonas de acceso público, fomentando con ello la sostenibilidad en el sector del transporte, la disminución de las emisiones de CO2 y otros contaminantes, la mitiga-

ción del cambio climático y la mejora de calidad del aire del país, así como la diversificación de las fuentes energéticas en el transporte y la consiguiente reducción de la dependencia energética del petróleo”.

Este proyecto de Real Decreto, con carácter previo a su Dictamen por el Consejo de Estado y, por tanto, con carácter previo a su aprobación en Consejo de Ministros, fue objeto de notificación a la Comisión Europea en noviembre de 2015. La especialidad del procedimiento que se siguió fue que, al tratarse de una medida fiscal, no existía el plazo de statu quo de los tres meses, por lo que se obtuvo el certificado de haber cumplido con el trámite por parte de la Comisión en el mismo mes de noviembre de 2015. En la prácti-

ca, fue un procedimiento ágil y sencillo de información a los otros Estados miembros y a la Comisión Europea de que el Reino de España iba a aprobar un sistema de ayudas a la adquisición de vehículos eléctricos sin que tuviera otras ulteriores consecuencias.

De no haberse seguido el procedimiento de información, el Reino de España sí podría haberse enfrentado a un procedimiento de infracción por el mero hecho de no haber cumplido con el trámite de notificación e información.

■ Gloria Díaz Mesanza
■ Pedro Medina Asensio

BIBLIOGRAFÍA

- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social europeo. Funcionamiento de la Directiva 98/34/CE de 2011 a 2013. Bruselas, 17.07.2015.
- Guía para el procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información. Comisión Europea, Luxemburgo, 2005.
- Base de datos TRIS de la Comisión Europea en la página web: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/>

