

Estrasburgo, 19.5.2015
COM(2015) 215 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE

1. OBTENER MEJORES RESULTADOS: CAMBIAR NUESTRO MODO DE TRABAJAR A NIVEL EUROPEO

La Comisión Europea tiene la determinación de cambiar tanto lo que hace la Unión Europea como el modo en que lo hace. La UE, sus instituciones y su corpus legislativo están para servir a los ciudadanos y las empresas, que deben ver que esto es así en su vida y en sus actividades cotidianas. Debemos restablecer su confianza en nuestra capacidad para cumplir.

La Comisión Juncker representa un nuevo comienzo. Nuestra prioridad es aportar soluciones a las grandes cuestiones que los Estados miembros no pueden resolver por sí solos: un plan de inversiones para movilizar 315 000 millones EUR con los que impulsar el empleo y el crecimiento; una unión de la energía para proporcionar energía segura, asequible y sostenible; un programa de seguridad interior para hacer frente a las amenazas comunes, como el terrorismo y la delincuencia organizada; un mercado único digital para aprovechar las oportunidades disponibles en línea, y una agenda de migración. Nuestras nuevas iniciativas emanan de genuinas prioridades políticas. La Comisión no puede, ni debe, estar involucrada en todos los asuntos en la UE. El primer programa de trabajo de la Comisión refleja este cambio de planteamiento. Incluye tan solo 23 nuevas iniciativas importantes, todas ellas muy ceñidas a las prioridades políticas acordadas. Las demás acciones que, junto con otras rutinarias, se sucederán a lo largo del año reflejarán también la misma orientación y finalidad. La iniciativa de un «presupuesto de la UE centrado en los resultados» estará encaminada también a demostrar el valor añadido del presupuesto de la UE para los ciudadanos de la UE.

Las prioridades políticas impulsan la actuación de la Comisión en relación con los retos que la UE afronta en la actualidad. La mejora de la regulación es una herramienta para adoptar decisiones políticas oportunas y juiciosas, pero no puede sustituir nunca a las decisiones políticas.

Hoy esbozamos nuevas medidas destinadas a legislar mejor para obtener mejores resultados. Abriremos más la elaboración de políticas, escucharemos mejor a quienes aplican la legislación de la UE y se benefician de ella e interactuaremos mejor con ellos. Proyectaremos una mirada renovada sobre todos los ámbitos políticos a fin de averiguar en qué es preciso mejorar las medidas existentes.

Seguiremos como hemos empezado: centrándonos en las cosas que realmente es necesario que haga la UE y asegurándonos de que se hagan bien. La aplicación de los principios de mejora de la legislación asegurará que las medidas estén basadas en datos empíricos, que estén bien diseñadas y que reporten beneficios tangibles y sostenibles a los ciudadanos, las empresas y la sociedad en su conjunto.

Esto es aplicable tanto a la nueva legislación como al amplio corpus de legislación de la UE ya vigente. Esta legislación es esencial para el desarrollo sostenible, para el mercado único que impulsa nuestra economía y para la movilización de las inversiones necesarias para apoyar el empleo y el crecimiento. Sustenta el modelo social europeo y da sentido a los derechos y libertades que los ciudadanos valoran, como su seguridad y su derecho a la justicia. Nos ayuda también a responder a desafíos comunes, como la seguridad del

abastecimiento energético y la protección del medio ambiente y el clima. En muchos casos, un conjunto de normas de la UE sustituye a un mosaico de 28 legislaciones nacionales diferentes, lo que facilita la vida a ciudadanos y empresas, simplifica el marco jurídico, reduce las cargas normativas en todo el mercado único y aumenta la previsibilidad normativa.

El corpus de legislación de la UE no solo es necesario, sino que constituye nuestra gran fuerza: es lo que hace a la UE cualitativamente diferente de cualquier otro modelo de gobernanza colectiva en el mundo. Por eso es tan importante que todas y cada una de las medidas que componen la normativa de la UE sean adecuadas a su finalidad, modernas, eficaces, proporcionadas, operativas y tan sencillas como sea posible. La legislación debe hacer lo que está previsto que haga, debe ser fácil de aplicar, debe proporcionar seguridad y previsibilidad y debe evitar toda carga superflua. Normas sensatas, realistas, correctamente aplicadas y cumplidas en el conjunto de la UE. Normas que cumplan con su cometido de realizar nuestros objetivos comunes: ni más, ni menos.

Legislar mejor no quiere decir que haya «más» o «menos» legislación de la UE; ni significa desregular o dejar de tratar como prioritarios determinados ámbitos políticos, ni comprometer los valores que nos son preciados: la protección social y medioambiental y los derechos fundamentales, incluida la salud, por poner solo algunos ejemplos. Legislar mejor consiste en asegurarnos de que cumplimos realmente los ambiciosos objetivos políticos que nosotros mismos nos hemos fijado.

A lo largo del pasado decenio, la UE introdujo un amplio conjunto de herramientas y procedimientos de mejora de la regulación para asegurar que suceda así. Estos cambios importantes ya están dando resultados, pero esta Comisión ha decidido ir más allá.

Nuestro compromiso de mejora de la legislación debe aplicarse sin excepciones y aprovechando los progresos que ya se han realizado por lo que respecta a la evaluación de impacto y al programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT). No debemos imponer las políticas, sino elaborarlas de manera inclusiva, basándonos en una transparencia y un compromiso totales, atentos a las opiniones de aquellos a quienes concierne la legislación para que sea fácil ponerla en práctica. Estamos abiertos a las observaciones y al escrutinio del exterior para asegurarnos de que hacemos las cosas bien. Es preciso además que las políticas de la UE se revisen periódicamente: debemos ser transparentes y rendir cuentas acerca de si estamos cumpliendo nuestros objetivos políticos, acerca de lo que ha funcionado bien y lo que es preciso cambiar.

La mejora de la legislación no es un ejercicio burocrático. Los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas juzgan a la UE por las repercusiones de sus acciones: no solo de las nuevas iniciativas sino, lo que es incluso más importante, de las normas que ya están en vigor. La Comisión se compromete a asumir la responsabilidad política de aplicar en su trabajo los principios y procesos de mejora de la legislación y pide a las demás instituciones de la UE y a los Estados miembros que hagan lo mismo.

2. APERTURA Y TRANSPARENCIA

2.1. Consultar más, escuchar mejor

Abrir la elaboración de las políticas puede hacer a la UE más transparente y responsable, pero además garantiza que las políticas están basadas en los mejores datos disponibles y las hace más eficaces. A todos los niveles —local, regional, nacional y a nivel de la Unión—, son aquellos a quienes concierne la legislación quienes mejor comprenden la repercusión que tendrá esa legislación y quienes pueden aportar las justificaciones necesarias para mejorarla.

La Comisión tiene la intención de escuchar más atentamente a esos ciudadanos y partes interesadas y de estar abierta a sus observaciones, en todas las etapas del proceso: desde la concepción de la idea inicial y la formulación de una propuesta por la Comisión, hasta la adopción de la legislación y su evaluación. La Comisión piensa crear un portal web en el que se pueda hacer un seguimiento de cada iniciativa.

Basándose en las normas mínimas vigentes en materia de consultas¹, las nuevas directrices de la Comisión para la mejora de la regulación refuerzan su compromiso de mantener consultas de alta calidad y transparentes, que lleguen a todas las partes interesadas pertinentes y que se centren de manera específica en obtener los datos empíricos necesarios para tomar decisiones juiciosas. Esto se hará fundamentalmente de dos maneras.

En primer lugar, las partes interesadas podrán expresar sus opiniones a lo largo de todo el ciclo de vida de una política. Los «planes de trabajo» y las «evaluaciones de impacto iniciales» darán a las partes interesadas la oportunidad de hacer llegar sus comentarios y las incitará a proporcionar información valiosa desde el mismo momento en que se empieza a trabajar en una nueva iniciativa². Se mantendrán también consultas públicas durante doce semanas cuando se elaboren nuevas propuestas y cuando se evalúe y «chequee» la legislación vigente. Una vez que la Comisión adopta una propuesta, los Parlamentos nacionales tienen la oportunidad de emitir su dictamen motivado sobre la subsidiariedad. Además, la Comisión invitará a los ciudadanos y las partes interesadas a transmitir sus comentarios y observaciones durante un plazo de ocho semanas³: para que estas opiniones se incorporen al debate legislativo, la Comisión las recopilará y transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo.

En segundo lugar, todas las partes interesadas tendrán la oportunidad de transmitir sus comentarios sobre los actos en los que se establezcan elementos técnicos o específicos que sean necesarios para aplicar la legislación adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo. Por primera vez, los proyectos de actos delegados estarán a disposición del público en la página web de la Comisión durante cuatro semanas, de forma paralela a las consultas que se mantendrán con los expertos de los Estados miembros. Los actos de ejecución importantes que estén sujetos al dictamen de un comité se harán públicos también durante cuatro semanas, lo que permitirá a las partes interesadas presentar comentarios antes de la votación de los Estados miembros en el comité de que se trate⁴. La Comisión publicará en línea una lista indicativa de todos los actos de este tipo que estén tramitándose, para que las partes interesadas puedan planificar con antelación. Serán necesarias también evaluaciones de impacto proporcionadas cuando se prevea un impacto significativo.

¹ COM(2002) 704 complementado por COM(2012) 746, SWD(2012) 422 y COM(2014) 368.

² Los planes de trabajo y las evaluaciones de impacto iniciales se difundirán a través de un sistema de alerta automático en <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Sin perjuicio de las disposiciones específicas aplicables a las propuestas de la Comisión en virtud del artículo 155, apartado 2, del TFUE.

⁴ Tanto a los proyectos de actos delegados como a los proyectos de actos de ejecución se aplicarán las siguientes excepciones: cuando se trate de proyectos de actos de ejecución que se refieran a la gestión financiera y, para ambos tipos de actos, cuando el margen de discrecionalidad sobre su contenido sea escaso o nulo; cuando se hayan mantenido ya amplias consultas durante la preparación del acto (como las que llevan a cabo las agencias de la UE); cuando la urgencia impida realizar esas consultas; o por otras razones debidamente justificadas.

Habida cuenta de la función y la autonomía de los interlocutores sociales, se aplicarán disposiciones específicas a las consultas de la Comisión en virtud del artículo 154 del TFUE y a sus propuestas en virtud del artículo 155 del TFUE.

2.2. Explicar mejor lo que hacemos y por qué

En cualquier caso, es preciso que expliquemos mejor por qué actuamos, qué resultados esperamos conseguir y cuáles pueden ser las repercusiones. Cada propuesta de la Comisión estará acompañada de una exposición de motivos mejorada⁵ en la que, además de explicarse la finalidad de la medida propuesta, se explicará cómo se han aplicado los principios de mejora de la legislación: por qué la iniciativa es necesaria, por qué es la mejor herramienta que puede utilizar la UE, qué piensan las partes interesadas y cuáles son los probables impactos medioambientales, sociales y económicos, en particular sobre la competitividad y para las pequeñas y medianas empresas (pymes). Incluirá también una explicación más rigurosa de cómo la iniciativa supera la doble prueba de subsidiariedad (por qué los Estados miembros no pueden lograr el objetivo por sí solos) y proporcionalidad (por qué la medida propuesta no excede de lo necesario para realizar el objetivo). Esto es esencial para promover la rendición de cuentas.

2.3. Cómo afecta la legislación de la UE a los ciudadanos, a las empresas y a la sociedad en su conjunto: la oportunidad de que todos expresen su opinión

La Comisión quiere que las partes interesadas puedan aportar sus comentarios, no solo en «puntos de control» fijos en el proceso de desarrollo de una política concreta, sino sobre cualquier aspecto de las políticas y la legislación de la UE, en cualquier momento. Queremos saber cómo afecta a la gente y a las empresas la legislación de la UE, y cómo podemos hacer que funcione mejor.

En la página web de la Comisión sobre mejora de la legislación, una nueva función denominada «Aligere la carga, diga lo que piensa» ofrecerá a todos la oportunidad de expresar su opinión y hacer comentarios sobre la legislación vigente y las iniciativas de la UE, como complemento a las consultas formales que mantenga la Comisión. Queremos saber qué es lo que a la gente le parece irritante, pesado o que necesita una mejora. Responderemos con medidas de seguimiento directas o enviando el comentario para un análisis más detenido a la nueva plataforma de partes interesadas que se expone más adelante. Esto dará a los ciudadanos, las empresas y los interlocutores sociales europeos un medio directo para comprender las políticas de la UE e influir en ellas, utilizando las herramientas interactivas propias de la era digital.

3. HACERLO MEJOR: MEJORES HERRAMIENTAS PARA MEJORES POLÍTICAS

3.1. Alcanzar nuestros objetivos: la mejora de la regulación como programa equilibrado

La mejora de la regulación no consiste en favorecer determinadas políticas u objetivos por encima de otros. Consiste en ser claros sobre los objetivos, cualesquiera que estos sean. Consiste en asegurarse de que la solución política es la mejor manera y la menos onerosa de alcanzar esos objetivos y en ser honestos acerca de si las soluciones adoptadas están funcionando bien. Todos los impactos significativos —ya sean positivos o negativos, cuantificables o no— deben analizarse y considerarse.

⁵ Todas las propuestas legislativas y todos los actos delegados deben ir acompañados de una exposición de motivos, pero no así los actos de ejecución.

Unas nuevas directrices integradas para la mejora de la legislación⁶ se aplicarán a partir de ahora al trabajo de la Comisión. Asegurarán que los impactos económico, social y medioambiental sigan teniéndose en cuenta en pie de igualdad, junto con los derechos fundamentales, en toda labor analítica de la Comisión. Renuevan el empeño de la Comisión de utilizar los mejores datos empíricos y conocimientos científicos disponibles y refuerzan su compromiso de establecer planes claros de seguimiento y aplicación antes de la adopción de medidas. Garantizarán también que mantener la competitividad y el desarrollo sostenible de la UE siga siendo una prioridad en todo lo que hacemos.

Cuando consideremos las soluciones políticas, tendremos en cuenta tanto los medios normativos como los medios no normativos bien diseñados⁷, así como las mejoras en la aplicación y el cumplimiento de la legislación vigente. Garantizaremos soluciones que aprovechen todas las oportunidades que las tecnologías digitales y otras pueden ofrecer ahora y tal vez ofrezcan en el futuro, sin restricciones a la innovación, y que funcionen eficazmente tanto en el mundo digital como en el físico.

Estamos prestando especial atención a las normas que atañen a las pymes, que demasiado a menudo se sienten constreñidas por la burocracia. Sin embargo, no todas estas normas proceden de Bruselas. Y muchas normas de la UE son tan pertinentes para las empresas pequeñas como para las más grandes: un trabajador de una pequeña empresa que hace productos artesanos tiene el mismo derecho a que se protejan su salud y su seguridad que otro que trabaja en el taller de una fábrica enorme. Ahora bien, si el marco legislativo es demasiado complicado, demasiado oneroso o demasiado burocrático, el riesgo es que las empresas más pequeñas sencillamente no sean capaces de atenerse a él, de manera que sus trabajadores queden sin protección, o que la empresa deba gastar unos recursos escasos sencillamente en aplicar las normas, en lugar de invertirlos en el crecimiento de la empresa y la creación de empleo.

Aplicaremos más rigurosamente el principio de «pensar primero a pequeña escala» cuando preparemos las iniciativas: teniendo en cuenta los intereses de las pequeñas y medianas empresas a la hora de diseñar y evaluar las políticas y previendo un régimen más ligero para ellas, incluida una exención directa para las microempresas siempre que sea posible y lógico⁸. Cuando alguna de estas opciones no sea posible, por ejemplo porque impediría la realización eficaz de los objetivos sociales, medioambientales y económicos de la legislación propuesta, la Comisión explicará por qué.

3.2. Una Comisión abierta al escrutinio

Los compromisos mencionados suponen un cambio ambicioso en nuestro modo de funcionar. El escrutinio puede ayudarnos a ceñirnos a nuestros principios de mejora de la legislación,

⁶ Se aplicará un período transitorio, hasta el final de 2015, para aquellas iniciativas que ya están muy avanzadas. De acuerdo con los nuevos requisitos de las directrices para la mejora de la legislación, el nuevo Comité de Control Reglamentario hará una valoración pragmática en su control de la calidad, teniendo en cuenta el calendario del proceso preparatorio de cada evaluación de impacto y evaluación principal que le corresponda examinar. La consulta pública sobre los proyectos de actos delegados y de actos de ejecución y la publicación de la planificación respectiva se introducirán gradualmente junto con los requisitos necesarios de tramitación interna.

⁷ Véanse los principios para una mejor autorregulación y corregulación y la práctica comunitaria al respecto: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

⁸ En el siguiente enlace pueden consultarse definiciones de pequeña y mediana empresa y de microempresa: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm

garantizando que las propuestas se basen en los mejores datos empíricos y análisis disponibles.

Desde 2006, el Comité de Evaluación de Impacto ha desempeñado esta función de escrutinio. Ha asegurando la calidad de la labor de evaluación de impacto que la Comisión lleva a cabo antes de adoptar decisiones sobre las nuevas iniciativas. Como se anunció en diciembre de 2014⁹, un nuevo Comité de Control Reglamentario sustituirá al Comité existente y tendrá una función reforzada.

El nuevo Comité evaluará la calidad de las evaluaciones de impacto en las que se basa la adopción de decisiones políticas. En caso de que la Comisión decida adoptar una medida sin que haya una evaluación de impacto adecuada que la sustente, deberá explicar públicamente por qué. Contrariamente a lo que se hacía hasta ahora, el Comité examinará también las principales evaluaciones y «pruebas de idoneidad» de legislación vigente.

La composición del Comité permitirá que este emita un dictamen imparcial basado en un conocimiento técnico exhaustivo de los métodos analíticos pertinentes. En consonancia con esto, el nuevo Comité tendrá un Presidente más seis miembros que, por primera vez, trabajarán a tiempo completo y estarán exentos de toda responsabilidad política dentro de la Comisión. Además, tres de estos miembros tendrán contratos de duración determinada, no renovables, y procederán de fuera de las instituciones de la UE. Todos los miembros serán seleccionados, en función de su experiencia, a través de procedimientos de selección rigurosos y objetivos.

3.3. Un compromiso compartido con las instituciones de la UE

Las propuestas de la Comisión son solo eso: propuestas. Se someten a la consideración y la adopción de los legisladores. Las propuestas rara vez concluyen inalteradas el proceso legislativo: el Parlamento Europeo y el Consejo las enmiendan. Una vez adoptado el acto, los Estados miembros lo transponen a nivel nacional o regional. Esto puede tener una incidencia, positiva o negativa, en los beneficios que reporte y en el coste que suponga.

Aunque la Comisión desempeña una función clave en la mejora de la legislación, no puede lograrla por sí sola. Como parte del proceso democrático, el derecho a modificar la legislación lo ejercen naturalmente el Parlamento Europeo y en el Consejo, pero también a ellos les incumbe la responsabilidad de tener en cuenta la repercusión de sus enmiendas. Por consiguiente, el Parlamento Europeo y el Consejo deben reflejar el compromiso de la Comisión con la mejora de la legislación, al igual que los Estados miembros cuando incorporen y apliquen la legislación de la UE.

En el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» de 2003, se expone cómo deben cooperar el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea para garantizar la mejor preparación posible de la legislación de la UE. Sin embargo, estas buenas intenciones no se han llevado a la práctica de manera coherente. Por ejemplo, entre 2007 y 2014, la Comisión produjo más de 700 evaluaciones de impacto; en el mismo período, el Parlamento Europeo evaluó el impacto de unas 20 de sus enmiendas, mientras que el Consejo no evaluó ninguna. Rara vez los colegisladores inician su consideración de una propuesta con un examen adecuado de la evaluación de impacto de la Comisión. Y, sobre todo en las fases finales de las negociaciones, los acuerdos se alcanzan sin tener del todo en cuenta los impactos directos e indirectos que las enmiendas de transacción pueden desencadenar.

⁹ Véase IP/14/2761.

Hasta ahora, el Parlamento Europeo y el Consejo se han mostrado a veces renuentes a dar su acuerdo a medidas que habrían reducido las cargas administrativas. Por ejemplo, una propuesta de modelo de declaración del IVA ha quedado diluida y ha sido bloqueada por los Estados miembros en el Consejo, comprometiendo un ahorro de 15 000 millones EUR. Asimismo, los Estados miembros van con frecuencia más allá de lo estrictamente exigido por la legislación de la UE cuando la aplican a nivel nacional («sobre-regulación»), lo que puede potenciar los beneficios, pero también añadir costes innecesarios para las empresas y las autoridades públicas que se asocian erróneamente con la legislación de la UE.

Sin embargo, la Comisión reconoce que un nuevo talante político, tanto en el Parlamento como en el Consejo, brinda a todos la oportunidad, no solo de comprometerse con los principios de mejora de la legislación, sino de hacer que esos principios se respeten.

Un cambio real solo se producirá a través de un compromiso compartido entre todas las instituciones de la UE, y con todos y cada uno de los Estados miembros. La Comisión propone ahora un nuevo Acuerdo con el Parlamento Europeo y con el Consejo. El objetivo es que todas las partes se comprometan a legislar mejor y a mejorar su colaboración para que los ciudadanos, las empresas y la sociedad en su conjunto puedan ver los beneficios de la UE en su vida diaria. Entendemos la mejora de la regulación como una prioridad política fundamental, tanto en lo que se refiere a las nuevas propuestas como a la legislación vigente. Habida cuenta de nuestra responsabilidad compartida ante la población de la UE en general, pedimos a las demás instituciones que hagan lo mismo, y que colaboren con nosotros para conseguirlo.

En concreto, pedimos al Parlamento Europeo y al Consejo que hagan lo siguiente:

- Dar prioridad a las iniciativas que simplificarían o mejorarían la legislación vigente, como las iniciativas indicadas en el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión, para que los beneficios previstos se realicen más rápidamente.
- Llevar a cabo una evaluación de impacto de todas las enmiendas sustanciales que el Parlamento Europeo o el Consejo propongan durante el proceso legislativo. Cuando el Parlamento Europeo y el Consejo lleguen a un acuerdo que difiera significativamente de la propuesta inicial de la Comisión, deberían evaluar el impacto económico, social y medioambiental y la carga normativa probables antes de adoptar una decisión definitiva.
- Convenir en que la legislación debe ser comprensible y clara, permitir que las partes comprendan fácilmente sus derechos y obligaciones, incluir unos requisitos adecuados de información, seguimiento y evaluación, evitar costes desproporcionados y resultar viable en su aplicación.
- Convenir en que cada institución puede pedir que un panel independiente evalúe estos factores después de toda modificación sustantiva de la propuesta de la Comisión. Tal evaluación debe finalizarse y hacerse pública dentro de un plazo razonable y debe tener en cuenta cualquier labor de evaluación de impacto existente. Cada institución designaría a un miembro del panel que tenga acreditada la competencia específica necesaria, que no incurra en conflicto de intereses y que actúe con independencia respecto de la autoridad responsable de los nombramientos.
- Convenir en que la legislación que ya está en vigor debería haber sido adecuadamente evaluada para comprobar si las herramientas existentes podrían servir para obtener el resultado pretendido antes de considerar nuevas iniciativas.

- Incluir sistemáticamente, en cada nuevo acto, disposiciones que permitan su seguimiento y evaluación futura.
- Instar a los Estados miembros a evitar la «sobre-regulación» injustificada de las normas de la UE cuando incorporen esas normas al Derecho nacional. Aunque esto puede ayudar a lograr los objetivos de la legislación en el contexto local o a maximizar los beneficios, puede también imponer cargas adicionales significativas. Se debería pedir a los Estados miembros que expliquen las razones de esa sobre-regulación.
- Adoptar un acuerdo común revisado sobre los actos delegados, que incluya criterios para trazar la línea de demarcación entre actos delegados y actos de ejecución¹⁰.
- Ser más transparentes y participativos.
- Comprometerse a redactar mejor los textos legales, de manera que la legislación de la UE sea correcta, comprensible, clara y coherente, para que todo el mundo entienda fácilmente y con certeza cuáles son sus derechos y obligaciones.
- Promover la «refundición» de la legislación, de manera que los instrumentos legislativos sigan siendo claros y estén bien estructurados incluso tras haber sido modificados, y
- hacer que la legislación de la UE sea lo más accesible posible, para que todo el mundo pueda consultar las normas que le conciernen, en línea y en su versión actualizada, fiable, completa y consolidada.

La propuesta de la Comisión de un nuevo acuerdo interinstitucional proporciona unos cimientos sólidos para la negociación y la Comisión espera que las tres instituciones puedan ultimar un nuevo acuerdo antes de que finalice el año en curso.

4. RENOVAR EL CORPUS LEGISLATIVO VIGENTE

Examinar los beneficios y los costes debe ser algo más que una «instantánea» del nacimiento de una política: el análisis y la evaluación deben continuar a lo largo del ciclo de vida de una política para asegurarse de que esta siga siendo adecuada para sus fines. Esto implica mirar atrás, una vez que una política ha sido implementada, para comprobar el impacto real que esa política ha tenido en sectores específicos, y proponer maneras de aligerar la carga sin reducir la ambición política. Tal evaluación implicará por lo general una consulta pública abierta.

Debemos ser claros acerca de dónde ha habido resultados decepcionantes y consecuencias inesperadas, ya sean económicas, sociales o medioambientales; debemos estar dispuestos a reconsiderar y mejorar lo que sea necesario. Es preciso también que encontremos nuevas maneras de debatir y acordar con el Parlamento Europeo y con el Consejo lo que ha funcionado y lo que no. De lo contrario, no prosperará ningún intento significativo de reducir la burocracia o introducir los cambios necesarios en la legislación.

La tendencia natural de los políticos es centrarse en las nuevas iniciativas. Sin embargo, a la UE se la juzga, no solo por las nuevas iniciativas políticas, sino también por los beneficios y

¹⁰ Estos criterios deberían formularse teniendo en cuenta el informe Szájer del Parlamento Europeo (sobre el seguimiento de la delegación de poderes legislativos y el control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión). La adaptación del procedimiento de reglamentación con control al Tratado de Lisboa podría derivarse de la adopción de un nuevo acuerdo común.

la carga de la legislación de la UE ya vigente. Por lo tanto, gestionar activamente la legislación de la UE vigente es tan importante desde el punto de vista político como elaborar nuevas iniciativas.

Con el paso del tiempo, incluso la legislación bien diseñada puede quedar obsoleta, acabar resultando más onerosa de lo necesario o dejar de realizar sus objetivos. Por ejemplo, pueden producirse cambios en el mercado que hagan que un instrumento legislativo deje de ser útil, pertinente o adecuado para sus fines. La evolución tecnológica puede brindar la oportunidad de realizar mejor el objetivo político, por ejemplo, al permitir que un formulario se presente en línea. Asimismo, las enseñanzas extraídas de la aplicación de una política gracias a un seguimiento y una evaluación mejorados pueden aportar nuevos indicios de qué solución política es la mejor.

4.1. El programa REFIT: hacer que la legislación de la UE siga siendo adecuada para sus fines

El Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) es el programa de la Comisión para asegurar que la legislación de la UE siga siendo adecuada para sus fines y dé los resultados para los que fue concebida por los legisladores de la UE. REFIT no tiene que ver con desregular, sino con regular *mejor*. Su finalidad es que los beneficios de la legislación de la UE alcancen a los ciudadanos, las empresas y la sociedad en su conjunto de la manera más eficiente y eficaz y, al mismo tiempo, eliminar burocracia y reducir los costes sin comprometer los objetivos políticos. REFIT no es un análisis que se realice una sola vez: es un compromiso duradero de mantener el corpus legislativo de la UE enjuto y saludable.

REFIT va de la mano con una visión ambiciosa de la elaboración de políticas. Una evaluación sincera de la legislación vigente servirá a menudo para poner de relieve formas de aligerar la carga normativa a fin de mejorar la aplicación y elevar los niveles. Servirá también para reconocer los nuevos retos políticos que surjan en un mundo en rápida evolución y a los que ya no se pueda responder con los medios de la legislación más antigua.

Desde que se puso en marcha en 2012, REFIT ha permitido ya analizar con mucha más nitidez las dificultades cotidianas que plantea a los ciudadanos y a las empresas el corpus de la legislación vigente. Los progresos se supervisan utilizando el cuadro de indicadores de REFIT, cuya última versión se publica hoy¹¹. La Comisión quiere aprovechar este impulso para reforzar REFIT a fin de obtener resultados mejores y más tangibles. REFIT será más:

- *específico*: al centrarse en las fuentes más graves de ineficiencia y en las cargas innecesarias;
- *cuantitativo*: ya que cada propuesta REFIT estará acompañada de un cálculo de los beneficios y los ahorros de costes potenciales; una vez que se adopte la legislación se publicará una actualización de estos cálculos; además, la Comisión trabajará junto con los Estados miembros y las partes interesadas para comprobar si este potencial se está concretando en repercusiones reales sobre el terreno;
- *inclusivo*: la nueva Plataforma REFIT será una valiosísima fuente de sugerencias para mejorar la legislación de la UE;

¹¹ SWD(2015)110.

- *integrado en la toma de decisiones políticas*: REFIT ocupará un lugar prominente en el programa de trabajo de cada año y en el diálogo político de la Comisión con las demás instituciones de la UE antes y después de la adopción del programa de trabajo.

REFIT es una responsabilidad compartida. La Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que apoyen con firmeza las iniciativas destinadas a mejorar la eficacia y la eficiencia del corpus de legislación vigente.

4.2. REFIT en acción

Todas las futuras iniciativas REFIT reflejarán este nuevo enfoque reforzado, aprovechando el trabajo de la nueva Plataforma REFIT y los resultados de las evaluaciones en curso, y en particular de las evaluaciones y los chequeos señalados como prioritarios en el marco de REFIT.

Las enseñanzas que se extraigan de estas revisiones contribuirán al diseño de **futuras propuestas legislativas**. Cuando se considere que los costes de la regulación son desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos, se estudiarán enfoques alternativos para alcanzar los mismos objetivos. Por ejemplo, las futuras revisiones de las normas sobre el régimen especial del IVA para las pequeñas empresas, la ventanilla aduanera única de la UE y las superficies de interés ecológico podrían generar ahorros significativos.

Iniciativas nuevas y en curso para reducir cargas

Se anunciará una serie de **nuevas iniciativas**, como parte del programa de trabajo de la Comisión, en una fecha posterior del año en curso. No obstante, la Comisión **ya está trabajando activamente** para reducir cargas en áreas como las siguientes:

- **Contratación pública**: la Comisión propondrá un formulario estándar de datos para resolver las dificultades con que tropiezan las pymes ante el requisito reiterado de rellenar documentación de contratación pública larga y compleja.
- **Estadísticas de las empresas**: la Comisión medirá y facilitará ahorros de costes para las empresas en virtud de un Reglamento Marco de integración de las estadísticas empresariales (FRIBS) y las estadísticas sobre el mercado único (SIMSTAT).
- **Legislación relativa a las sustancias químicas**: la legislación de la UE en materia de sustancias químicas ha reportado ahorros de costes considerables a las empresas que operan en el mercado único. Sin embargo, a las empresas pequeñas les resulta difícil y caro cumplir los requisitos administrativos conexos. La Comisión tratará estas dificultades simplificando las normas aplicadas a las sustancias que se utilizan en pequeñas cantidades y proponiendo un plan de acción para ayudar a las pymes a cumplir el plazo de registro para estas cantidades, el 1 de junio de 2018. En 2015 se harán propuestas para simplificar el procedimiento de autorización, reducir la cantidad de información exigida y aumentar la previsibilidad del proceso.

Derogar la legislación obsoleta

Además, la Comisión seguirá cribando la legislación sectorial para localizar las normas obsoletas que ya no sirvan para su finalidad o sean excesivamente onerosas y proponer su derogación. Se han encontrado veintitrés candidatos a la derogación en diversos ámbitos

políticos¹². En los ámbitos de la agricultura y la pesca se realizan ejercicios anuales para detectar los actos obsoletos. Estas mejores prácticas se ampliarán a toda la Comisión.

Evaluaciones y chequeos

Además, se están llevando a cabo evaluaciones y revisiones exhaustivas que prepararán el terreno para posibles actuaciones futuras en un amplio conjunto de políticas y legislación; por ejemplo, sobre demoras en los pagos; plaguicidas; declaraciones nutricionales y de propiedades saludables; seguro del automóvil; el Reglamento de la UE sobre derivados extrabursátiles y el Reglamento de la UE sobre requisitos de capital.

Otros trabajos de evaluación en curso en el marco de REFIT están casi terminados. En concreto, los siguientes:

- En el examen de la legislación general alimentaria (Reglamento nº 178/2002), se evaluará si sus principios fundamentales y sus definiciones han sido aplicados eficazmente y si las nuevas obligaciones impuestas a los operadores son adecuadas para los fines perseguidos, teniendo en cuenta las normas y los estándares establecidos por la legislación posterior, su aplicación, los efectos acumulados y las posibles duplicaciones resultantes.
- Como complemento de la evaluación exhaustiva de la normativa sobre salud y seguridad en el trabajo que se prevé terminar a finales de 2015, la Comisión señalará las deficiencias que deban subsanarse y elaborará medidas específicas para aliviar la carga de las pymes y ayudarlas a cumplir los requisitos de la UE. Se estudiará la posibilidad de adoptar medidas para mejorar la coherencia entre la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo y la legislación sobre sustancias químicas (REACH).
- Asimismo, los resultados del examen de la legislación sobre sustancias químicas no incluida en el ámbito de REACH (que terminará en 2016) determinarán posibles nuevas acciones de reducción de las cargas.

Mejorar la aplicación

Reducir las cargas administrativas no consiste solo en modificar la legislación. Hay muchas otras maneras de contribuir a mejorar el modo en que se aplica la legislación de la UE. Por ejemplo, la Comisión:

- Pondrá en marcha un amplio examen de los requisitos de presentación de información para estudiar cómo pueden aliviarse las cargas. Este examen hará especial hincapié en aquellos ámbitos en los que las partes interesadas han manifestado recientemente preocupaciones, como la agricultura, la energía, el medio ambiente y los servicios financieros.
- Cooperará con los Estados miembros para examinar las mejores maneras de garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE a nivel nacional, y, en concreto, con aquellos que han iniciado un análisis de la eficacia combinada de la normativa de la UE y de los Estados miembros para proteger el medio ambiente (como en la iniciativa «Hacer que funcione»). El objetivo es encontrar soluciones para potenciar una aplicación eficiente de la legislación de la UE a nivel nacional y local, reduciendo su complejidad y manteniendo, al mismo tiempo, su nivel de protección.

¹² Para más detalles, véase el cuadro de indicadores REFIT.

- Terminará los trabajos de una base de datos que deberá proporcionar una visión de conjunto amplia y fiable de los requisitos de la UE y de los Estados miembros en materia de etiquetado de los alimentos, para ayudar en particular a las pymes.
- Continuará supervisando minuciosamente que las Directivas de la UE se transpongan de manera clara, correcta y a tiempo, y que las normas de la UE se apliquen y se cumplan adecuadamente en todos los Estados miembros, aportando seguridad jurídica y permitiendo que ciudadanos y empresas se beneficien de las oportunidades que brinda el mercado único.

Simplificar la financiación de la UE

Por último, la Comisión propugna desde hace mucho tiempo la simplificación de la gestión de los fondos de la UE para contribuir a maximizar los beneficios de esa financiación, manteniendo al mismo tiempo unos estándares elevados de gestión financiera. Los avances en esta materia se supervisan por medio de un cuadro de indicadores de la simplificación administrativa, que la Comisión publica periódicamente¹³. La complejidad de las normas administrativas para la ejecución del presupuesto de la UE, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros, incrementa la burocracia, los retrasos, el coste de los controles y los errores. La simplificación es un elemento esencial de la nueva iniciativa para lograr un «presupuesto de la UE centrado en los resultados» y la Comisión proseguirá este trabajo, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- La Política Agrícola Común, donde la Comisión simplificará la gestión de la organización común de los mercados agrícolas, en concreto fusionando 200 Reglamentos vigentes de la Comisión en 40 actos de ejecución y actos delegados.
- Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, donde la Comisión establecerá un grupo de alto nivel para supervisar la simplificación que se lleve a cabo en los Estados miembros; pondrá en marcha una serie de estudios para examinar nuevas opciones de reducción de costes y simplificación, y creará una base de datos interactiva de textos jurídicos y documentos de orientación dirigidos a los Estados miembros, los beneficiarios y las partes interesadas.
- La aplicación de Horizonte 2020, donde se está preparando una segunda serie de medidas de simplificación del Programa Marco de Investigación e Innovación.

4.3. Un enfoque inclusivo

La Comisión recabará activamente la opinión de las partes interesadas sobre cómo mejorar la legislación de la UE.

Junto con la nueva página web «Aligere la carga - Exprese su opinión», descrita más arriba, la Comisión está creando una nueva «Plataforma REFIT» que pronto dará a la gente la oportunidad de expresar su opinión y proporcionará una base para un trabajo inclusivo sobre un programa común. Participarán en la Plataforma expertos de alto nivel procedentes de empresas, de organizaciones de interlocutores sociales y de la sociedad civil, designados a través de un proceso abierto y transparente, así como expertos de los 28 Estados miembros, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones. Toda parte interesada que tenga inquietudes o sugerencias podrá comunicar a la Plataforma sus opiniones sobre el

¹³ «Cuadro definitivo de indicadores de la simplificación para el MFP 2014-2020», COM(2014) 114 final, 3.3.2014.

impacto de la legislación de la UE y formular propuestas sobre cómo mejorar la legislación. La Plataforma estudiará esas sugerencias, promoverá opiniones sobre temas específicos, como las «barreras a la digitalización» o «a la innovación», y formulará propuestas concretas a la Comisión.

Presidirá la Plataforma el Vicepresidente Primero de la Comisión. La Comisión responderá a todas las sugerencias que se formulen a la Plataforma y explicará sistemáticamente cómo les dará curso. La Comisión invitará a los Estados miembros a hacer lo mismo en aquellos casos en que las propuestas estén relacionadas con la transposición y la aplicación a nivel nacional.

5. CONCLUSIÓN

En la presente Comunicación se expone una serie de acciones que demuestran el compromiso renovado de la Comisión de aplicar los principios de mejora de la legislación en su trabajo diario. El objetivo es trabajar de manera más transparente e inclusiva para producir propuestas de mayor calidad y garantizar que las normas vigentes sirvan para realizar más eficazmente los objetivos importantes para la sociedad.

Ahora bien, la Comisión por sí sola no puede mejorar la legislación. Esa es una tarea que requiere el compromiso compartido de todas las instituciones de la UE, de los Estados miembros y de otros actores, como los interlocutores sociales. El Parlamento Europeo y el Consejo tienen una especial responsabilidad de producir mejor regulación. La Comisión les invita a iniciar las negociaciones lo antes posible, sobre la base de la propuesta de la Comisión de un nuevo acuerdo interinstitucional, con objeto de finalizarlo antes de que termine 2015.