



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.3.2005
COM(2005) 97 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea

{SEC(2005) 175}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea

Los retos que aguardan a la Unión Europea, determinados en la estrategia de Lisboa relanzada, son ya conocidos. Los decepcionantes resultados económicos de la UE dificultan considerablemente las medidas necesarias para acometerlos y han llevado a la Comisión a proponer que el crecimiento y el empleo se conviertan en un elemento central de la estrategia de Lisboa revisada. Seguir como hasta ahora no estimulará el crecimiento ni el empleo. La UE y los Estados miembros deben mejorar el planteamiento del proceso legislativo para que la defensa de los intereses públicos contribuya al desarrollo de la actividad económica en lugar de frenarlo.

Año tras año, la Unión Europea ha desarrollado un sofisticado corpus legislativo que sigue contribuyendo al desarrollo económico, a la protección del medio ambiente y a la mejora de los estándares sociales, especialmente con la realización del mercado interior. Ahora bien, a medida que avanzamos hacia esos objetivos, se pone manifiesto que nuestra forma de legislar determina en gran medida la eficiencia de ese avance. La política de mejora de la legislación de la UE está orientada a perfeccionar el marco regulador, mejorar la concepción de la legislación en beneficio de los ciudadanos, reforzar el respeto y la eficacia de las normas y minimizar el coste económico, siguiendo los principios de proporcionalidad y subsidiariedad de la UE.

En el contexto de la estrategia de Lisboa renovada, reorientada al crecimiento y al empleo, la Comisión anunció su intención de poner en marcha una iniciativa global para que el marco regulador de la UE esté a la altura de las exigencias del siglo XXI. Esta iniciativa, basada en el plan de acción de 2002 de la Comisión para mejorar el marco regulador, refuerza la idea de mejorar la legislación para potenciar el crecimiento y el empleo, sin renunciar a los objetivos sociales y medioambientales ni a las ventajas para los ciudadanos y las administraciones nacionales en términos de mejora de la gobernanza¹. Ello significa también que la intervención del legislador, tanto en la legislación vigente como en las nuevas iniciativas políticas, debe seguir siendo proporcional a los objetivos políticos. La presente comunicación pone en marcha la iniciativa anunciada en la revisión intermedia y, en coherencia con la acción en curso para mejorar la legislación, propone tres líneas de actuación fundamentales:

- Promover con más determinación a nivel de la UE los instrumentos que permiten *concebir y aplicar una mejor legislación*, especialmente las evaluaciones de impacto y la simplificación.
- *Trabajar más estrechamente con los Estados miembros para garantizar* que todos los legisladores apliquen coherentemente *los principios de mejora de la legislación* en toda la UE. Actuar sólo a nivel de la UE no será suficiente: la transposición de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros y las iniciativas legislativas nacionales tienen también un efecto directo, no sólo en las

¹ La Comisión presentará en breve una comunicación de la Comisión relativa a los avances en la aplicación del plan de acción de 2002 - COM(2002) 278 de 5.6.2002.

administraciones nacionales y los ciudadanos sino también en las empresas, especialmente las PYME, de toda la Unión.

- ***Reforzar el diálogo constructivo*** entre todos los legisladores, a nivel tanto de la UE como de los Estados miembros, y con las partes interesadas.

1. INTRODUCCIÓN

A. Es fundamental mejorar la legislación para promover la competitividad tanto a escala de la UE como en los Estados miembros

En los últimos años, los líderes europeos y la Comisión han insistido cada vez más en la racionalización del marco regulador de la UE para aumentar su eficacia. La Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo han puesto en marcha una serie de iniciativas para codificar, consolidar y simplificar la legislación vigente y evaluar mejor las probables consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas.

La presente comunicación es un seguimiento directo de la revisión intermedia², centrado en la prioridad de mejorar las legislaciones europea y nacionales para promover la competitividad de Europa y, de esta manera, estimular el crecimiento y el empleo. En efecto, legislar mejor, esto es, garantizar un marco regulador de calidad, redundará en beneficio de todos. La mejora del proceso legislativo contribuirá a que la Unión Europea sea un lugar más atractivo no sólo para invertir sino también para trabajar, pues una legislación de calidad influye de manera muy positiva en las condiciones generales del crecimiento económico, el empleo y la productividad. En efecto, tal mejora incentiva la actividad empresarial, reduce los costes innecesarios y elimina los obstáculos a la adaptabilidad y la innovación. Garantiza asimismo la seguridad jurídica y, en consecuencia, la eficacia de la aplicación y el cumplimiento de la legislación en toda la Unión Europea. Por último, permite alcanzar los objetivos sociales y medioambientales sin que los costes administrativos sean desproporcionados. Como complemento a la acción de la UE, los Estados miembros también deberían seguir adelante con sus iniciativas de mejora de la legislación.

Con la presente comunicación se pretende reforzar la conciencia política sobre la importancia de la aplicación del plan de acción de la Comisión de 2002, «simplificar y mejorar el marco regulador»³, pues es necesario un compromiso colectivo, no sólo de la Comisión o de los legisladores de la UE, confirmado ya mediante un acuerdo interinstitucional (véase más adelante), sino también, sobre todo, de los propios Estados miembros, que deberán plasmar su claro compromiso con los principios de mejora de la legislación en sus programas nacionales sobre Lisboa (planes de acción).

Este compromiso a todos niveles es absolutamente esencial. La calidad del marco regulador europeo no depende únicamente de las iniciativas de la UE. Los acuerdos internacionales inciden en la legislación de la UE. Además, en un mercado interior, cualquier medida, de la UE o de un Estado miembro, puede influir en las actividades

² COM(2005) 24 de 2.2.2005.

³ COM(2002) 278 de 5.6.2002.

económicas de cualquier empresa o ciudadano de la UE. La respuesta debe ser, pues, global.

En este sentido, para garantizar una concepción y aplicación eficaz de la legislación, según un planteamiento estratégico común, paralelamente a las acciones que se emprenden a nivel de la UE, los Estados miembros deben hacer más por promover una legislación de mayor calidad y abordar el problema de manera global.

B. Todas las instituciones reconocen la importancia de esta cuestión

El acuerdo interinstitucional «legislar mejor»⁴, celebrado en diciembre de 2003 entre las tres instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión), establece una estrategia global para incrementar la calidad de todo el proceso legislativo de la UE. El acuerdo interinstitucional, además de recordar los compromisos asumidos por la Comisión en su plan de acción «simplificar y mejorar el marco regulador», establece los compromisos del Parlamento y el Consejo en favor de la mejora del proceso legislativo. Sus principales elementos consisten en potenciar la coordinación interinstitucional y la transparencia, mediante un marco estable para instrumentos de «legislación blanda»⁵ que facilite su futura utilización, aumentar el uso de la evaluación de impacto en la toma de decisiones comunitarias y modificar los métodos de trabajo del Parlamento y del Consejo para acelerar la adopción de las propuestas de simplificación.

Por otro lado, en diciembre de 2004, los Ministros de Asuntos Económicos y Financieros de seis Estados miembros⁶, que representan a sus países en los Consejos de Economía y Finanzas y de Competitividad, firmaron una carta destinada a dar un nuevo impulso al proceso de mejora de la legislación. Esta carta sucede a la iniciativa conjunta de cuatro Presidencias, de enero de 2004. La Comisión acoge con satisfacción estas iniciativas, así como otros llamamientos a la acción similares, que ofrecen un fuerte respaldo político a la mejora de la calidad legislativa en Europa, y considera que ello constituye un importante resorte para la elaboración de una sólida agenda sobre la mejora de la legislación en toda Europa.

2. REFUERZO DE LOS MEDIOS PARA LEGISLAR MEJOR A NIVEL DE LA UE

Hará falta tiempo para lograr un marco regulador más sencillo y eficaz. Si bien la UE ha alcanzado grandes metas en un plazo de tiempo relativamente corto, éstas son sólo los primeros pasos de un proceso que debe convertirse en un esfuerzo permanente. Ahora bien, ante la necesidad de consolidar el crecimiento económico y la creación de empleo, tal como subraya la Comisión en su revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, la presente comunicación apunta a un cambio decisivo en cuanto al rigor que debe observarse a partir de ahora en la aplicación de ese planteamiento. Nuestros objetivos políticos exigen un marco legislativo global que estimule el crecimiento y el empleo y que, a tal fin, garantice la libre circulación en un mercado interior integrado y, paralelamente, tome plenamente en consideración las preocupaciones

⁴ DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

⁵ Por instrumentos de «legislación blanca» se entienden la corregulación y la autorregulación.

⁶ A los cuatro países iniciales (Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo y Reino Unido) se unieron Austria y Finlandia, los dos Estados miembros que asumirán la Presidencia en 2006.

medioambientales y sociales. La Comisión cree que es posible lograrlo a partir del actual marco para legislar mejor, incrementando el compromiso y la celeridad por lograr un equilibrio adecuado entre la agenda política y los costes económicos de la actividad legislativa. Ello incluye la realización de un análisis minucioso para determinar qué planteamiento regulador es el más adecuado y, en particular, si en el caso de un sector o problema concreto es preferible una respuesta legislativa o cabe estudiar otras alternativas como la corregulación o la autorregulación. El acuerdo inster institucional «legislar mejor» establece definiciones, criterios y procedimientos consensuados sobre la corregulación y la autorregulación. Globalmente, estas medidas reforzarán la aplicación efectiva de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

A. Evaluación de impacto

El compromiso de la Comisión respecto a la evaluación de impacto integrada está basado en el principio de desarrollo sostenible. El propósito de esta evaluación es permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias **económicas, sociales y medioambientales** de las nuevas propuestas legislativas. Este planteamiento integrado parte del principio de un estudio completo y equilibrado de todas las consecuencias y permite presentar un análisis exhaustivo y determinar, en su caso, el mejor término medio. Una de las ideas clave es que la minuciosidad y el alcance de una evaluación de impacto y, en consecuencia, los recursos que se le dediquen, sean proporcionales a la previsible naturaleza de la propuesta y sus probables consecuencias. Por último, las evaluaciones de impacto deben ir acompañadas de una amplia **consulta**, con tiempo suficiente para recibir las opiniones de todas las partes interesadas que deseen contribuir a la elaboración de nuevas medidas.

Si bien la actual herramienta de evaluación de impacto constituye una base sólida, la Comisión considera que debe reforzarse la evaluación del impacto económico para contribuir a lograr los objetivos de la estrategia de Lisboa renovada. La consolidación del pilar económico de la evaluación de impacto no pone en entredicho la importancia del «desarrollo sostenible» ni del planteamiento integrado, que siguen constituyendo la piedra angular del enfoque de la Comisión. La profundización del análisis económico, que también comprende aspectos de competencia, mejorará la calidad de la evaluación del impacto real de todas las propuestas. Este aspecto contribuirá, pues, de manera significativa, a potenciar la competitividad, así como la competencia real, y, a la vez, permitirá seguir evaluando adecuadamente las consecuencias sociales y medioambientales de las medidas propuestas. El planteamiento descrito se confirmará y se materializará en el contexto de la actualización general de las **directrices sobre la evaluación de impacto** que deben aplicarse a partir de abril de 2005. Además, se consideran necesarias las acciones siguientes:

- La Comisión ha decidido que, por norma general, las iniciativas establecidas en su programa legislativo y de trabajo de 2005 —las propuestas legislativas clave y las principales propuestas transversales de definición política, no legislativas— deben

ser objeto de una evaluación de impacto integrada⁷. La publicación de *hojas de ruta de la evaluación de impacto (roadmaps)*, que dan una primera indicación de las principales áreas que deben evaluarse, y la planificación de los análisis posteriores aumentarán la transparencia. Las hojas de ruta para el programa legislativo y de trabajo de 2005 están ya publicadas⁸. La Comisión se propone estudiar su utilización con más anterioridad y de manera más estratégica en el proceso de planificación y programación de sus iniciativas, especialmente en términos de consulta pública. De esta manera, la Comisión garantizará una evaluación exhaustiva de todas las consecuencias posibles de las propuestas legislativas.

- La Comisión estudiará cómo mejorar la inclusión del cálculo de los **costes administrativos** en sus evaluaciones de impacto integradas así como la posibilidad de concebir un planteamiento común de evaluación de costes administrativos entre instituciones de la UE y de los Estados miembros. El Consejo de Economía y Finanzas y el Consejo Europeo han subrayado la importancia del cálculo de los costes administrativos⁹. A este respecto, la Comisión está iniciando una fase experimental¹⁰ para el ensayo de métodos de evaluación cuantitativa de estos costes en relación con la legislación comunitaria vigente y propuesta. Los resultados iniciales estarán disponibles en otoño de 2005. Una vez completado el trabajo exploratorio, la Comisión determinará si este aspecto debe integrarse plenamente en su metodología estándar y de qué manera.
- La Comisión impulsará una pronta validación externa de la metodología de sus evaluaciones de impacto. A tal fin, a principios de 2006 habrá puesto en marcha un **estudio completo e independiente del sistema de evaluación de impacto**, tal como ha evolucionado y se ha aplicado desde 2002, y, en ese contexto, recurrirá a expertos externos para que la asesoren sobre la metodología de sus evaluaciones de impacto (véase la sección 4). Paralelamente, es importante reforzar el control de la calidad de las evaluaciones de impacto por parte de los departamentos de la Comisión antes de someterlas al examen interdepartamental.
- Las evaluaciones de impacto, a nivel europeo, no son sólo responsabilidad de la Comisión. En el **acuerdo interinstitucional «legislar mejor»** se reconoce la importancia de las evaluaciones de impacto para mejorar la calidad de la legislación comunitaria y se señala que¹¹, cuando es aplicable el procedimiento de codecisión, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden encargar evaluaciones de impacto antes de aprobar cualquier modificación sustancial¹². La Comisión

⁷ Normalmente, los actos sujetos a los poderes ejecutivos de la Comisión (por ejemplo las decisiones sobre competencia o los actos cuyo alcance se limite al ámbito interno de la Comisión) no deben someterse a una evaluación de impacto.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

⁹ Consejo de Economía y Finanzas de 21 de octubre de 2004 y Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004.

¹⁰ Véase el documento SEC(2005) 175. Los proyectos piloto se llevarán a cabo en áreas tales como estadísticas y productos de construcción.

¹¹ La primera evaluación de impacto de este tipo tuvo lugar en 2004 a propósito de una enmienda del Consejo a la Directiva sobre pilas propuesta por la Comisión. Globalmente, los Estados miembros acogieron con satisfacción este proceso experimental, que evaluará formalmente en 2005 la presidencia de Luxemburgo.

¹² DO C 321 de 31.12.2003, p. 4, apartado 30.

considera vital que se lleve a cabo esta iniciativa y confía en lograr rápidamente un acuerdo con el Parlamento Europeo y el Consejo acerca de los elementos clave de un planteamiento común sobre las evaluaciones que deben realizarse en las diversas etapas del proceso legislativo.

B. Examen de las propuestas legislativas pendientes

La Comisión tiene previsto evaluar más a fondo, a partir de 2005, las propuestas pendientes. A tal fin, se propone examinar las propuestas pendientes ante el Consejo o el Parlamento en relación con su importancia general, su impacto en la competitividad y otros efectos. La Comisión podría entonces considerar la modificación, la sustitución o incluso la retirada de algunas de ellas. En la medida de lo posible, en ese examen tendrá en cuenta también los puntos de vista de los usuarios de la legislación, de los responsables de su cumplimiento y de las partes interesadas en general. El examen se centrará en propuestas aprobadas antes del 1 de enero de 2004, en especial:

- aquellas que no hayan avanzado sustancialmente en el proceso legislativo durante un periodo de tiempo significativo;
- aquellas que no hayan sido objeto de una evaluación de impacto o, cuando lo hayan sido, ésta haya puesto de manifiesto deficiencias sustanciales a la luz de un número significativo de contribuciones convergentes de los colegisladores, las partes interesadas o los expertos;
- cuando nuevos datos científicos sustanciales, la evolución del mercado o los cambios sociales justifiquen una revisión del planteamiento adoptado inicialmente.

C. Simplificación de la legislación vigente de la UE

En febrero de 2003, la Comisión puso en marcha una serie de acciones para reducir el volumen del acervo comunitario, simplificar la legislación en vigor y mejorar el acceso a ella. Sobre esa base, ha elaborado un programa escalonado de simplificación¹³ y ha presentado unas treinta iniciativas de las que se beneficiarán los agentes económicos, los ciudadanos y las administraciones nacionales. En el acuerdo interinstitucional «legislar mejor», las instituciones reconocieron la importancia de simplificar la legislación vigente de la UE preservando el contenido de las políticas comunitarias.

En respuesta a las sugerencias de los Estados miembros sobre los textos legislativos de la UE que podrían simplificarse, en el Consejo de Competitividad de noviembre 2004 se acordó una lista de prioridades del Consejo de unos veinte actos legislativos (agrupados en quince sectores). La Comisión ha presentado ya propuestas sobre tres de las prioridades y tiene previsto abordar las demás lo antes posible. Tratará de estudiar si entre las propuestas de los Estados miembros aceptadas por el Consejo que no figuran en la lista de prioridades hay actos legislativos que hayan alcanzado el punto de madurez suficiente para su simplificación.

¹³ «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» - COM(2003) 71 de 11.2.2003.

Para optimizar el efecto de la mejora de la legislación en el crecimiento y la competitividad también es necesario evaluar la pertinencia y la proporcionalidad de la legislación de la UE y, en particular, el impacto real y acumulativo en los Estados miembros, cuando éstos la ponen en vigor y la aplican. La Comisión propone llevar a cabo las acciones siguientes:

- Reforzar los mecanismos para determinar qué textos legislativos deben simplificarse; esto es, aquellos que tras una minuciosa evaluación resulten excesivamente farragosos y complejos para los ciudadanos y las empresas de la UE respecto a los intereses que pretenden proteger. En este contexto, se estudiarán también los procedimientos de infracción. En la evaluación, debe preguntarse a los legisladores, las autoridades responsables del cumplimiento de la ley, las empresas, los ciudadanos y las partes interesadas en general qué actos legislativos deberían simplificarse prioritariamente. Cuando la evaluación confirme claramente que se pueden utilizar medios más sencillos para defender los intereses públicos con la misma eficacia, debería estudiarse la modificación o supresión de la legislación en cuestión. El éxito de esta acción, cuyo objetivo es determinar mejoras significativas en una amplia serie de ámbitos políticos clave, dependerá de un sólido compromiso político de todos los legisladores para lograr resultados concretos.
- Cuando proceda, la Comisión elaborará planes sectoriales de simplificación integrados. En algunos sectores, tales como la pesca, la agricultura y las normas técnicas sobre productos, ya ha empezado a elaborarlos: permiten dar más flexibilidad, coherencia y continuidad a nuestro esfuerzo de simplificación. Los resultados obtenidos en esos sectores podrían ser ya visibles en 2005. En octubre del mismo año se presentará una comunicación de reflexión sobre estas cuestiones, tras la cual, en 2006/2007¹⁴, se pondrá en marcha una nueva fase del programa de simplificación de la Comisión.
- Promover el uso de normas europeas como apoyo técnico a la legislación europea o como alternativa a ella.

3. PROMOVER LA MEJORA DE LA LEGISLACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

A. Legislar mejor en los Estados miembros

La Comisión, tras reconocer la relación entre la mejora de la legislación y un crecimiento más fuerte y la creación de más y mejores empleos, ha propuesto que la iniciativa «legislar mejor» se incluya en los programas nacionales sobre «Lisboa» y recomienda a los Estados miembros que informen sobre sus actividades en curso y las medidas que tengan previsto adoptar. La Comisión valorará especialmente los avances en este campo en el marco de su evaluación de las reformas económicas en la Unión y abordará esta cuestión en su informe de situación anual en el contexto de la propuesta de nueva estructura de gobernanza de la estrategia de Lisboa.

¹⁴ El marco de acción adoptado por la Comisión en febrero de 2003 expiró a finales de 2004 y es necesario definir orientaciones sobre el futuro trabajo de simplificación de la Comisión.

La mejora de la legislación no es una cuestión que deba acometer sólo la Unión Europea, ni se conseguirá sólo con las acciones que ésta emprenda. En algunos Estados miembros ya se han realizado evaluaciones de impacto de propuestas legislativas, pero no todos disponen de ese sistema. La Comisión recomienda que todos los Estados miembros establezcan estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitan determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales, así como estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales. Estos sistemas permitirán tomar debidamente en consideración todas las consecuencias de las nuevas propuestas legislativas, con inclusión de su impacto en la competitividad, tal como se pide en el plan de acción de Lisboa¹⁵. Por otro lado, los estudios sectoriales nacionales son herramientas útiles para mejorar la calidad de la legislación nacional en vigor, y darle una orientación más favorable a la competitividad, sin renunciar al objetivo político de base¹⁶. La Comisión animará a los Estados miembros a alcanzar un ámbito de aplicación en sus evaluaciones de impacto similar al de las evaluaciones de impacto integradas que ella efectúa. Se pide a los Estados miembros que al elaborar nuevos actos legislativos nacionales tengan en cuenta, en la medida de lo posible, sus consecuencias para el mercado interior y los demás Estados miembros.

B. Simplificación de la legislación nacional

La simplificación de la legislación nacional es responsabilidad de los Estados miembros. La Comisión les recomienda que creen programas de simplificación y estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales. Asimismo, les anima encarecidamente a intercambiarse las buenas prácticas y a efectuar revisiones por pares sobre esta cuestión. La Comisión impulsará también la simplificación al examinar la conformidad de las medidas nacionales con el Derecho comunitario, especialmente en el contexto de la aplicación de directivas comunitarias, los procedimientos de infracción en virtud del artículo 226 del Tratado CE y la notificación de nuevas reglamentaciones técnicas en virtud de la Directiva 98/34/CE¹⁷.

En los ámbitos armonizados, para mejorar una transposición oportuna y correcta de las directivas y evitar la «sobrerregulación» (la introducción de procedimientos que no requiere automáticamente una directiva), se está desarrollando el proceso de diálogo preventivo entre los servicios de la Comisión y los Estados miembros¹⁸ con objeto de debatir la mejor manera de aplicar las medidas ante la probabilidad de que surjan estos problemas.

¹⁵ Véase la página 14 del documento SEC(2005) 192, que acompaña a la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa (ver la nota 2).

¹⁶ Ídem.

¹⁷ La Directiva 98/34/CE obliga a los Estados miembros a notificar todo nuevo proyecto de reglamentación técnica sobre productos y servicios del ámbito no armonizado de la sociedad de la información. El objetivo de esta medida es prevenir la introducción de nuevos obstáculos en el mercado interior de estos sectores. Está previsto extender el ámbito de aplicación de esta Directiva a otros servicios.

¹⁸ Comunicación de la Comisión sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho Comunitario - COM(2002) 725 de 16.5.2003.

En los ámbitos no armonizados, los procedimientos de infracción y los controles preventivos en virtud de la Directiva 98/34/CE, a la vez que eliminan las disposiciones que no son, o no serían, conformes al Derecho comunitario, contribuyen a mejorar la calidad de las normativas nacionales, en cuanto a transparencia, legibilidad y eficacia. En materia de libre circulación de mercancías, permiten a la Comisión asegurarse de que las legislaciones nacionales ofrecen a los agentes económicos la oportunidad de aprovechar las ventajas del reconocimiento mutuo¹⁹.

La transparencia del procedimiento de notificación de la Directiva 98/34/CE²⁰ permite intervenir no sólo a la Comisión y a otros Estados miembros, sino también a las partes interesadas. La Comisión animará a los Estados miembros a intercambiar puntos de vista sobre las reglamentaciones que ya hayan adoptado y sobre buenas prácticas y planteamientos reguladores. En los sectores regulados recientemente (relacionados estrechamente con el desarrollo científico y tecnológico), la Comisión extenderá la aplicación de esta Directiva para influir en la elaboración de las normas nacionales. Ello consolidará la aplicación del principio de subsidiariedad, contribuirá a mejorar las disposiciones nacionales y resaltaré toda necesidad de armonización.

4. ASESORAMIENTO POR EXPERTOS EN REGULACIÓN Y LAS PARTES INTERESADAS

Para facilitar la concepción de medidas para legislar mejor, tanto a nivel nacional como de la UE, la Comisión creará en el transcurso de 2005 un **grupo de expertos nacionales de alto nivel sobre regulación**. El mandato de este grupo consistirá en aconsejar a la Comisión sobre la mejora de la legislación en general, en particular la simplificación y la evaluación de impacto, teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, tales como las cuestiones de aplicación y cumplimiento (dado que los Estados miembros son normalmente quienes aplican la legislación). El grupo examinará tanto la legislación de la UE como la de los Estados miembros y, por lo tanto, servir de intermediario entre la Comisión y las autoridades gubernamentales responsables. Su objetivo será mejorar el marco regulador para las empresas, la industria, los consumidores, los interlocutores sociales y los ciudadanos en general, de tal manera que la consecución de los objetivos sociales y medioambientales resulte rentable, y contribuir a difundir en la UE buenas prácticas y conocimientos sobre cuestiones legislativas.

Gracias a este grupo de alto nivel, la Comisión estrechará la cooperación con los Estados miembros, ayudándoles a poner en marcha iniciativas destinadas a fomentar la mejora de la legislación a escala nacional (por ejemplo, indicadores de la calidad reguladora y revisiones por pares de las capacidades de gestión reguladora de los

¹⁹ En gran medida, el principio de reconocimiento mutuo —en virtud del cual existe la presunción de que un producto fabricado o comercializado legalmente en un Estado miembro debería poder comercializarse en los demás Estados miembros— permite salvar obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados de las divergencias legislativas entre los Estados miembros. Este principio se aplica a las normativas nacionales en ámbitos armonizados, así como en ámbitos no armonizados cuando las normas de aplicación exceden de los requisitos mínimos de las directivas comunitarias sin que ello llegue a constituir un caso de no conformidad.

²⁰ Esta Directiva establece un «mecanismo de transparencia» que permite a la Comisión y a los Estados miembros examinar los proyectos de normas técnicas que notifiquen los Estados miembros, antes de su entrada en vigor, para detectar posibles violaciones de disposiciones del Tratado o la creación de nuevos obstáculos en el mercado interior.

Estados miembros). De esta manera, la aplicación de la legislación de la UE en los Estados miembros ganará calidad, por ejemplo mediante un examen conjunto para determinar en qué medida la legislación de la UE es objeto de una «sobreregulación» por parte de los Estados miembros (esto es, la introducción de requisitos o procedimientos durante el proceso de transposición de actos legislativos de la UE que no estaban contemplados en ellos). El grupo permitirá también a la Comisión beneficiarse de la experiencia en materia de aplicación concreta de la legislación de cara a la elaboración de futuros actos.

El propósito de la Comisión es debatir en el seno de este grupo la elaboración de una serie coherente de **indicadores comunes** para controlar la evolución de la **calidad del marco regulador** tanto a nivel de la UE como de los propios Estados miembros, que sirva de base de un sistema de referencia. La Comisión animará a los Estados miembros a adoptar tales indicadores con objeto de definir objetivos y prioridades de mejora legislativa para los próximos años en sus programas nacionales sobre Lisboa. En este contexto, la Comisión también tiene previsto trabajar con los Estados miembros para aumentar la comparabilidad y compatibilidad entre los programas nacionales.

Se establecerá otra red para asesorar a la Comisión, independiente de la anterior, que estará integrada por expertos en cuestiones legislativas, como académicos y profesionales de ámbito económico, social y medioambiental. Gracias a ella, la Comisión podrá recurrir a expertos y asesores externos sobre cuestiones técnicas y podrá solicitar asesoramiento, caso por caso, sobre el rigor científico de la metodología utilizada en evaluaciones de impacto específicas. De esta manera, la Comisión podrá adoptar decisiones relativas a la forma y el alcance de sus evaluaciones de impacto con mayor conocimiento de causa.

En conclusión, estos grupos facilitarán asesoramiento sobre cuestiones generales y de metodología, pero no añadirán un nivel de control sistemático de los diferentes proyectos de propuesta legislativa.

Cada comisario creará una ventana sobre la mejora de la legislación en los sitios web de los servicios que estén bajo su responsabilidad. A través de esta iniciativa, ofrecerá a las empresas, las ONG y los ciudadanos la oportunidad de señalar las cargas administrativas o burocráticas derivadas de la legislación que regula sus áreas de responsabilidad respectivas para tomarla en consideración. Se hará publicidad sobre estas ventanas mediante enlaces en el sitio web principal de la Comisión.

5. CONCLUSIÓN

El funcionamiento eficiente de los mercados y las empresas redundará en beneficio de los poderes públicos, las empresas, los ciudadanos y los interlocutores sociales. Ese funcionamiento depende cada vez más de la normativa que lo regula. La legislación europea se aplica en sectores en los que las competencias están compartidas con los Estados miembros (tales como el mercado interior, las políticas sociales y medioambientales o la protección de los consumidores), o en sectores en los que tiene más bien una función coordinadora y complementaria de las acciones nacionales (tales como las políticas sanitaria e industrial). Por ello, procede impulsar iniciativas de mejora de la legislación a todos los niveles administrativos, y los

Estados miembros tienen la importante responsabilidad de estimular esa mejora en áreas en las que está en juego la competitividad europea.

Teniendo en cuenta todo esto, la Comisión:

- se asegurará de que se evalúen plenamente todas las consecuencias posibles de futuras propuestas legislativas;
- controlará las propuestas pendientes en el Parlamento Europeo y el Consejo en cuanto a su impacto en la competitividad y otros aspectos, y tomará las decisiones oportunas;
- propondrá seguir simplificando la legislación vigente de la UE, teniendo en cuenta los puntos de vista de las partes interesadas en respuesta a una comunicación prevista para octubre de 2005;
- animará a los Estados miembros a legislar mejor a su propio nivel, cuando elaboren nuevas medidas nacionales (evaluación de impacto), simplificando la legislación nacional vigente y mejorando la aplicación de la legislación de la UE a escala nacional;
- involucrará a los Estados miembros, creando un grupo de expertos nacionales de alto nivel en materia de regulación para asesorar a la Comisión y elaborar una agenda común sobre la mejora de la legislación;
- creará sitios web sobre la mejora de la legislación en los que podrán expresar sus opiniones las partes interesadas;
- mejorará la calidad intrínseca de la evaluación de impacto de la legislación de la UE garantizando, caso por caso, la validación *ex ante* por parte de expertos científicos externos de la metodología utilizada para determinadas evaluaciones de impacto;
- revisará los resultados de las medidas expuestas en la presente comunicación a más tardar en 2007.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance²¹, while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"²², the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'²³. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"²⁴. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

²¹ COM(2001) 727, 5.12.2001.

²² Adopted in November 2001. See <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

²³ COM(2002) 278, 5.6.2002.

²⁴ A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme²⁵ (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted²⁶ a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice²⁷.

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme²⁸ to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community *acquis* by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

²⁵ Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

²⁶ COM(2002) 704, 11.12.2002.

²⁷ COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

²⁸ 'Updating and simplifying the Community *acquis*' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making**. Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency²⁹; common definitions³⁰ and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law³¹.

²⁹ The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

³⁰ The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "... the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

³¹ Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*³² and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

³² Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment³³

| | Better regulation programme | Specific RIA policy | Obligatory RIA | Alternative instruments considered | Guidelines on RIA | Coordinating body for RIA | Consultation part of RIA | Formal consultation procedures | Direct stakeholder consultation | Tests of impact on small enterprises | Exemptions for SMEs | Total Y+(Y) |
|--------------------|-----------------------------|---------------------|----------------|------------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------|-------------|
| Belgium | (Y) | N.A. | (Y) | N.A. | (Y) | (Y) | N | (Y) | (Y) | (Y) | N | 7 |
| Czech Republic | Y | N.A. | N | Y | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | (Y) | N | 3 |
| Denmark | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | N | 10 |
| Germany | Y | N.A. | N.A. | N.A. | Y | Y | Y | Y | N.A. | N.A. | N.A. | 5 |
| Estonia | N | N | Y | Y | Y | N.A. | N.A. | N | N | N.A. | Y | 4 |
| Greece | (Y) | (Y) | N | N | N | N | Y | N | N | N | N.A. | 3 |
| Spain | Y | (Y) | Y | Y | (Y) | (Y) | N | N | N | N | N.A. | 6 |
| France | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | 0 |
| Ireland | Y | N | N | (Y) | (Y) | N | (Y) | (Y) | N | N | N | 5 |
| Italy | (Y) | Y | N | (Y) | Y | (Y) | (Y) | N | Y | (Y) | N | 8 |
| Cyprus | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N.A. | 0 |
| Latvia | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | N | Y | N | 9 |
| Lithuania | N.A. | Y | Y | Y | Y | N.A. | N.A. | N.A. | N | N.A. | N.A. | 4 |
| Luxembourg | Y | N.A. | Y | Y | N.A. | Y | Y | Y | N | N | Y | 7 |
| Hungary | Y | (Y) | Y | N | N | Y | (Y) | (Y) | N | N | N | 6 |
| Malta | Y | N.A. | N.A. | N | N.A. | (Y) | N | N | Y | N | Y | 4 |
| Netherlands | Y | Y | N.A. | Y | Y | Y | N | N | Y | (Y) | Y | 8 |
| Austria | Y | Y | Y | Y | Y | N | Y | Y | Y | N.A. | N | 8 |
| Poland | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | (Y) | N | Y | 10 |
| Portugal | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | N | 0 |
| Slovenia | Y | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | 1 |
| Slovakia | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | N.A. | (Y) | N.A. | N | 1 |
| Finland | Y | Y | Y | Y | Y | (Y) | Y | Y | Y | N.A. | N.A. | 9 |
| Sweden | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | N | N | 9 |
| United Kingdom | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | N | 10 |
| Total Y+(Y) | 19 | 13 | 12 | 15 | 15 | 14 | 12 | 12 | 11 | 7 | 5 | |

Legend

| | | | | | | | |
|----------|----------------|------------|------------------------------------------|----------|-------------------|-------------|---------------------------|
| Y | Measures exist | (Y) | Measures planned/ Available partially | N | No measures exist | N.A. | Information not available |
|----------|----------------|------------|------------------------------------------|----------|-------------------|-------------|---------------------------|

³³

Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.