

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas»

[COM(2013) 122 final]

(2013/C 327/07)

Ponente: **Anna Maria DARMANIN**

Coponente: **Brendan BURNS**

El 18 de abril de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas»

COM(2013) 122 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 156 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya el objetivo de la Comisión de priorizar la normativa inteligente en su agenda. La reglamentación es necesaria, pero tiene que estar bien elaborada para alcanzar los objetivos políticos de la UE a un coste mínimo. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea a lo largo de los años para fomentar la elaboración y aplicación de mejores instrumentos normativos, incluidas las evaluaciones de impacto y la participación de las partes interesadas.

1.2 Por ello, el Comité:

- a) observa que, si bien la normativa inteligente es necesaria para empresas de cualquier tamaño, la burocracia tiene un impacto desproporcionado en las pequeñas empresas, especialmente en las microempresas;
- b) recuerda a todos los servicios de la Comisión que la prueba de las PYME es una parte integrante de las evaluaciones de impacto e invita al legislador europeo a tener en cuenta las características específicas de las pequeñas empresas y las microempresas del grupo de las PYME en la preparación de las evaluaciones de impacto y la elaboración de los textos legislativos;
- c) acoge favorablemente el programa REFIT, que determinará las cargas y las medidas ineficaces para las PYME. Este programa debería servir para determinar y proponer la retirada de la normativa vigente que ya no se adecúa a los fines que persigue, así como la consolidación de la legislación vigente. Proponemos que la Comisión ponga en marcha lo antes posible nuevos controles de aptitud, dando prioridad a las

diez regulaciones más onerosas que se presentan en la Comunicación, con especial énfasis en la microempresa;

- d) llama la atención sobre el hecho de que un principio de ese programa propone que las evaluaciones de impacto se hagan más fáciles de usar mediante una plantilla estándar y una síntesis clara que destaque los principales temas, entre ellos los costes de puesta en práctica especialmente para las microempresas;
- e) apoya la creación, a largo plazo, de un comité único de evaluación independiente que opere en todas las instituciones de la UE. Este comité independiente de evaluación debería utilizar los servicios de expertos externos para realizar un escrutinio adicional de las propuestas de la Comisión, de modo que se garantice una adecuada comprensión de los diferentes conceptos que están en juego;
- f) está de acuerdo en que las microempresas no deberían recibir exenciones generales, sino que, para las propuestas legislativas, debería considerarse cada caso individualmente tras un pormenorizado ejercicio de evaluación de impacto;
- g) recuerda a la Comisión que debe dar detalles de los cambios realizados y de las razones de esos cambios, como resultado del proceso de consulta;
- h) considera que la Comisión Europea debería supervisar constantemente el cuadro de indicadores de las PYME que se configura a través de un servicio centralizado de coordinación en estrecha cooperación con las organizaciones representativas de las PYME;

- i) pide establecer un nuevo programa que reduzca la carga innecesaria de la normativa y garantice que una normativa más inteligente no exima a las empresas de aplicar la legislación sobre protección de los trabajadores, igualdad de género y medio ambiente. Por lo tanto, aboga firmemente por un nuevo mandato del Grupo Stoiber hasta 2020, que realizará el seguimiento de las políticas y las pondrá en práctica, especialmente en relación con las microempresas y las pequeñas empresas y en colaboración con las organizaciones representativas de las PYME;
- j) pide al Consejo y al Parlamento que también limiten la carga administrativa sobre las empresas al elaborar la legislación europea;
- k) propone que los Estados miembros intercambien buenas prácticas en materia de normativa inteligente a fin de evitar la sobrerregulación.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 En noviembre de 2011, la Comisión publicó un informe sobre la «Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYME: adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas» ⁽¹⁾, que establecía medidas dirigidas específicamente a las PYME. Se basa en el principio de «pensar primero a pequeña escala» consagrado por la *Small Business Act* ⁽²⁾ (SBA), que exigía que se tuvieran en cuenta las repercusiones para las PYME al concebir la legislación y que se simplificara el marco regulador existente. Igualmente, la Comisión expresó su voluntad de abordar la carga de las PYME a través del nuevo programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) ⁽³⁾ lanzado en diciembre de 2012.

2.2 La Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera sobre «Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas» ⁽⁴⁾, que se aprobó el 7 de marzo de 2013, hace balance de todas las medidas puestas en práctica por la Comisión desde 2011 en materia de cargas de las PYME. La presente Comunicación examina los progresos que se han realizado a la hora de:

- debatir el papel de las evaluaciones de impacto para la regulación de las PYME;
- introducir un cuadro anual de indicadores para las PYME;
- garantizar la existencia de controles de adecuación de la normativa.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/simplification/sme/sme_en.htm.

⁽²⁾ Véase Lannoo, Dictamen sobre la «Revisión de la *Small Business Act*», DO C 376 de 22.12.2011, p. 51

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v4.pdf.

3. Observaciones y comentarios

3.1 La elaboración de una normativa inteligente es clave para las PYME... en especial para las microempresas

3.1.1 El CESE siempre ha apoyado y alentado las iniciativas de mejora de la legislación, como indican claramente sus diversos dictámenes ⁽⁵⁾. Somos conscientes de que, si bien la normativa inteligente es necesaria para todas las empresas, la burocracia tiene un impacto desproporcionado en las microempresas y las pequeñas empresas. Por lo tanto, la aplicación del principio «pensar primero a pequeña escala» debe ser una directriz prioritaria al elaborar nueva legislación y en todo el proceso de toma de decisiones.

3.1.2 Las PYME difieren en tamaño, sector de actividad, objetivos, financiación, gestión, ubicación y situación jurídica ⁽⁶⁾. Por lo tanto, las políticas deben tener en cuenta estas variaciones a la hora de elaborar la normativa para ellas. Tienen que recordar que las normativas por separado pueden no parecer especialmente onerosas, pero es en particular la acumulación de normas y legislaciones lo que desalienta a una microempresa o pequeña empresa a desarrollar nuevas ideas, ampliar los mercados existentes o contratar a más personal.

3.1.3 Como consecuencia de ello, muchas PYME, especialmente las microempresas y las pequeñas empresas, perciben la legislación como una forma de frenar el desarrollo empresarial en lugar de facilitar el crecimiento. El CESE considera que una normativa más inteligente en la Unión Europea no va a ser de ayuda a menos que la legislación determine claramente a qué empresas intenta apoyar y qué exenciones (en su caso) se les concederán a estas empresas, o qué exenciones podrán solicitar. Por lo tanto, el CESE insta encarecidamente a la Comisión a que aplique plenamente la prueba de las PYME en todos los ejercicios de evaluación de impacto realizados por las diferentes DG. El Comité considera que la prueba de las PYME debe incluir los costes y beneficios potenciales de las propuestas con respecto al tamaño de la empresa, diferenciando claramente entre microempresas y pequeñas y medianas empresas. Si no se llevara a cabo correctamente la prueba de las PYME, el Comité de evaluación de impacto daría una opinión negativa.

3.2 El papel de las evaluaciones de impacto

3.2.1 Por consiguiente, el CESE reconoce el papel de las evaluaciones de impacto ⁽⁷⁾ como un elemento clave de la elaboración de políticas sobre las PYME en el nivel de la UE. El Comité insiste en que la Comisión prepare sólidas evaluaciones de impacto que se adecúen a los fines perseguidos y sean lógicas. El CESE recuerda a la Comisión que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad deben ser respetados. La evaluación de impacto también debe centrarse en el análisis de

⁽⁵⁾ Véase Pegado Liz, Dictamen sobre normativa inteligente, DO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽⁶⁾ Véase Cabra de Luna, Dictamen sobre el tema «Distintos tipos de empresa» (Dictamen de iniciativa) - DO C 318 de 23.12.2009, p. 22. Ejemplo: las profesiones liberales, como grupo, que deben atenerse a fuertes regulaciones profesionales para cumplir con los clientes y el interés público.

⁽⁷⁾ Véase Pegado Liz, Dictamen sobre normativa inteligente, punto 4A DO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

los costes. El aumento de los costes soportados por las empresas como consecuencia de la normativa hacen poco rentables algunas actividades que, en ausencia de la normativa, serían rentables. Como consecuencia de ello, algunas empresas marginales se verán obligadas a abandonar el mercado, reduciendo así el potencial de la actividad económica del sector privado. El CESE invita a la Comisión a realizar una declaración anual verificada por fuentes independientes sobre el coste total neto de las propuestas normativas para las empresas. La declaración también debería informar sobre los cambios fundamentales en las propuestas políticas introducidos como resultado de las evaluaciones de impacto.

3.2.2 El CESE reconoce que las evaluaciones de impacto son documentos técnicos, pero su longitud y lenguaje pueden hacerlos impenetrables, sobre todo para las pequeñas empresas que quieren contribuir. El Comité recomienda que se facilite su uso ⁽⁸⁾ mediante una plantilla estándar y una síntesis clara que destaque las principales cuestiones abordadas y se centre en cada subgrupo de las PYME.

3.2.3 El CESE pide que los proyectos de evaluación de impacto sean examinados de forma independiente y transparente por las partes interesadas, incluidas las organizaciones profesionales representativas de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, a fin de garantizar que sean de alta calidad y estén elaborados de acuerdo con las directrices en la materia ⁽⁹⁾.

3.2.4 Las evaluaciones de impacto deben juzgar en detalle cómo y en qué grado las medidas y modelos especiales (tales como exenciones, simplificaciones, etc.) deben utilizarse para reducir la carga administrativa de las PYME. El CESE acoge favorablemente la mayor aplicación de la prueba de las PYME, pero recuerda la necesidad de examinar a fondo y de manera individual el impacto de la legislación en los tres subgrupos diferentes y, posteriormente, de examinar la posibilidad de eximir a las microempresas de una nueva normativa o de aprobar regímenes más suaves.

3.2.5 El CESE señala que la Comisión parece estar alejándose de sus planes de exención general de las normas de la UE para las microempresas al realizar el ejercicio de evaluación de impacto. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa y subraya el hecho de que la normativa inteligente debería ser modulada, correspondiente al tipo y tamaño de la empresa y no complicada en exceso. Siempre que se cumplan estos parámetros, es fácil para los propietarios de las empresas responder a los retos desarrollando procedimientos internos adecuados que cumplan los objetivos de la normativa inteligente.

3.2.6 Las microempresas y las pequeñas empresas reconocen que están más cerca de sus clientes que las grandes empresas multinacionales. También reconocen que hay una creciente demanda de los clientes para utilizar los servicios de empresas

locales que mantienen un comportamiento ético y cuidan del medio ambiente local. El CESE recuerda a la Comisión, por lo tanto, que es esencial que las normas y la legislación que rigen la calidad de las empresas, sus productos y sus servicios sean respetadas por las empresas si quieren tener éxito y seguir siendo competitivas en los diferentes mercados. Eximir a las microempresas de la normativa de protección de los consumidores y del medio ambiente, por ejemplo, puede dañar esos negocios a largo plazo ⁽¹⁰⁾.

3.2.7 El Comité considera que las evaluaciones de impacto, más allá de lo que precede, también deben tener por objeto medir con precisión el efecto dominó que podría producir una medida destinada a reducir las cargas administrativas mediante el cambio normativo dedicado a las PYME. De hecho, podrían producirse efectos secundarios que pueden modificar los equilibrios sociales y las relaciones con la administración del Estado (empleo sumergido, información fiscal, cotizaciones sociales, cualificaciones y naturaleza de los contratos de trabajo, etc.).

Una normativa inteligente para las PYME debe, por su naturaleza, procurar que los efectos externos que conlleva sean inexistentes o al menos no tengan consecuencias adversas. Para este propósito, el CESE recuerda a la Comisión que la normativa inteligente no debería socavar los derechos de los trabajadores ⁽¹¹⁾ ni reducir su nivel básico de protección, especialmente en materia de salud y seguridad en el trabajo.

3.3 El cuadro de indicadores para las PYME

3.3.1 El CESE acoge favorablemente la creación de un cuadro anual de indicadores de las PYME, que hace posible realizar un seguimiento de medidas específicas a lo largo de todo el ciclo de toma de decisiones. Estamos a la espera de ver su aplicación y resultados.

3.3.2 El CESE considera que la Comisión Europea debería supervisar constantemente el indicador de las PYME a través de un servicio centralizado de coordinación en estrecha cooperación con las instituciones y órganos de la UE. Se invita igualmente a los Estados miembros y las organizaciones representativas de las PYME a unirse al ejercicio.

3.4 Mejorar la consulta con las PYME

3.4.1 El CESE acoge favorablemente el hecho de que se pongan a disposición de las partes interesadas hojas de ruta destinadas a informarles sobre las eventuales iniciativas de la Comisión en lo relativo a los trabajos preparatorios y de consulta previstos. Las consultas con las partes interesadas deberían ser ampliamente difundidas para que estas puedan responder a su debido tiempo. Sin embargo, deberían basarse no en la cantidad sino en la calidad y estar fundamentadas en evidencia empírica obtenida mediante entrevistas con empresarios y organizaciones empresariales reales, incluidos los trabajadores, y visitas de exploración u observación de microempresas y pequeñas empresas. El CESE recuerda a la Comisión que las hojas de ruta

⁽⁸⁾ La reciente evaluación de impacto del paquete sobre la inspección técnica de vehículos ocupó 102 páginas, mientras que la evaluación de impacto sobre protección de datos ascendió a 241 páginas.

⁽⁹⁾ Véase Pegado Liz, Dictamen sobre normativa inteligente, punto 4 B DO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽¹⁰⁾ BEUC, Normativa inteligente, Respuesta a la consulta de las partes interesadas. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/beuc_en.pdf

⁽¹¹⁾ http://www.etuc.org/IMG/pdf/our_priorities_soc_dial_in_smes.pdf.

siempre deben incluir una primera evaluación aproximada de los costes esperados, con el fin de que los interesados puedan realizar un examen de calidad de los posibles impactos. El Comité recuerda a la Comisión que la consulta general de las partes interesadas es crucial para la recogida de datos de alta calidad, así como para la elaboración de propuestas de normativa inteligente.

3.4.2 Tras la celebración de la consulta, muchas asociaciones empresariales y sus miembros se preguntan si sus esfuerzos para ayudar a determinar los problemas potenciales y sus posibles soluciones han valido la pena. El CESE aboga por que algunos de ellos, mediante un procedimiento oficial, participen en el comité independiente de evaluación, en calidad de expertos externos, para realizar un escrutinio adicional de las propuestas de la Comisión, de modo que se garantice una adecuada comprensión de los diferentes conceptos que están en juego.

3.4.3 El CESE ha observado un aumento relativo del número de actos delegados aprobados por los legisladores en los últimos años. Muchas de las decisiones tomadas mediante actos delegados tienen repercusiones significativas para las PYME. Por consiguiente, el Comité considera que el ámbito de la consulta debería extenderse a fin de cubrir algunos actos delegados clave que pueden tener un importante impacto económico, medioambiental o social en un sector específico o sobre los principales grupos de interés.

3.4.4 El CESE pide que, a la hora de elaborar la legislación, se mantenga con las diferentes partes un auténtico diálogo estructurado sobre las PYME. Tal cooperación debería garantizar la participación de todas las PYME y sus organizaciones representativas, en particular las asociaciones de pequeñas empresas que defienden la aplicación de los principios «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» consagrados en la *Small Business Act* ⁽¹²⁾ para estimular los objetivos de eficiencia.

3.4.5 El CESE respalda, en principio, la red *Enterprise Europe Network* (EEN). Lamenta que su potencial aún no se haya explotado debido a que muchas PYME europeas parecen no ser conscientes de su existencia. Los servicios ofrecidos por la EEN deberían basarse en las demandas reales de las PYME y sus necesidades, en estrecha cooperación con sus organizaciones representativas.

El Comité considera que las organizaciones anfitrionas de *Enterprise Europe Network* deben recibir apoyo, de modo que puedan dedicar más recursos a las necesidades de las PYME al tratar con la administración pública. El CESE opina que este apoyo debería centrarse especialmente en las empresas más pequeñas, que tendrían que ser consultadas directamente por su centro local de *Enterprise Europe Network* cuando se enfrenta a cuestiones de regulación. Todos los servicios de la Comisión deberían tener en cuenta los resultados de los encuentros cara a cara y las contribuciones de las organizaciones representativas de las PYME, a fin de poner en práctica el principio «pensar primero a pequeña escala».

3.4.6 El CESE acoge favorablemente la prórroga del mandato del Grupo de Alto Nivel de Expertos Independientes sobre la Carga Administrativa ⁽¹³⁾ (Grupo Stoiber). El CESE desearía en

especial que se le atribuyera al grupo un nuevo papel clave para asistir a la Comisión en la elaboración, seguimiento y aplicación de las políticas relativas a las microempresas y las pequeñas empresas, en estrecha colaboración con las organizaciones representativas de las PYME y los sindicatos.

3.4.7 El Comité toma nota de los resultados de la consulta sobre los diez peores ejemplos de burocracia que afectan a las PYME ⁽¹⁴⁾. El Comité invita a la Comisión a responder a sus conclusiones lo antes posible mediante la publicación de propuestas concretas de simplificación.

3.5 Tomar en cuenta las necesidades de las PYME

3.5.1 El CESE apoya un control de adecuación reglamentario para la formulación de políticas sobre las PYME ⁽¹⁵⁾ (el así llamado «programa REFIT»). El CESE espera con interés los resultados de las evaluaciones piloto ⁽¹⁶⁾ y alienta a la Comisión a poner en marcha, en el marco de su programa de 2014, nuevos controles de adecuación en áreas clave que creemos fundamentales para fomentar el crecimiento y el empleo. Se invita a la Comisión a publicar en su sitio web todos los controles de adecuación que se han llevado a cabo o están previstos.

3.5.2 El CESE propone también que se realice un amplio control de adecuación de la legislación de la UE que afecta a las empresas cuando estas operan fuera de las fronteras exteriores de la Unión. El CESE considera que la carga reguladora de dicha legislación es alta y que dicho control constituiría una importante contribución a las agendas de la UE sobre normativa inteligente, crecimiento y comercio.

3.5.3 El CESE pide a la Comisión que utilice el programa REFIT para determinar las regulaciones existentes y las propuestas pendientes que ya no están en uso y proponer su eliminación lo antes posible, y para trabajar en la consolidación de la legislación vigente como parte de sus esfuerzos de simplificación. Se recomienda que todos los objetivos de reducción sean medibles y ofrezcan un cambio tangible y positivo para las empresas.

3.5.4 El CESE considera que debería mejorarse la elección de los instrumentos jurídicos, incluidos mecanismos de autorregulación y corregulación ⁽¹⁷⁾;

3.6 Hacia una mejor gobernanza y un mecanismo de coordinación de las políticas sobre las PYME

3.6.1 El CESE señala que la normativa inteligente es una responsabilidad compartida de todos los implicados en la formulación de políticas de la UE, ya sea en el nivel europeo o en el nivel de los Estados miembros.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-168_en.htm?locale=EN.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation>

⁽¹²⁾ Ídem punto 2.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

3.6.2 A escala europea:

- El Comité considera que, si bien la Comisión se compromete a mantener los costes administrativos para las empresas a un mínimo en sus propuestas legislativas, el Consejo y el Parlamento deberían de manera similar intentar reducir o limitar la carga administrativa de las empresas a los niveles previstos por la propuesta de la Comisión.
- Si el Consejo y el Parlamento superan estos niveles, deberían tener que justificar estas decisiones. El Comité pide por tanto al Parlamento y al Consejo que se comprometan a realizar evaluaciones de impacto sobre las modificaciones sustanciales de las propuestas de la Comisión, en caso necesario.

3.6.3 A escala nacional:

- El CESE considera que el principio de normativa inteligente solo funcionará si existe también una aplicación inteligente. El Comité insta a los Estados miembros a evitar socavar las medidas de simplificación adoptadas a escala de la UE al transponerlas a la legislación nacional. Esta «sobre-regulación» obstaculiza claramente el desarrollo empresarial. Por tanto, nuestro Comité propone que una formación

específica sea obligatoria para los políticos, funcionarios ministeriales y otras partes que participan en la adopción de la legislación nacional.

- Sin embargo, esto no impide a los Estados miembros mantener normas más estrictas si así lo desean.
- El CESE pide a la Comisión que proporcione asistencia a los Estados miembros en forma de reuniones y talleres con las autoridades públicas para facilitar el proceso de aplicación. El CESE considera que la Comisión debería coordinar cuidadosamente el seguimiento de esa aplicación, en estrecha colaboración con las diferentes Direcciones Generales y con los Estados miembros.
- El CESE propone que la Comisión y los Estados miembros colaboren más estrechamente para compartir buenas prácticas en cuanto a las EI, con el fin de elaborar metodologías comparables, transparentes y flexibles. También invita a los Estados miembros a intensificar el intercambio de ejemplos de buenas prácticas en la simplificación de la normativa sobre las PYME ⁽¹⁸⁾ (por ejemplo, las soluciones de administración electrónica para que las empresas cumplan y comprendan las reglas) ⁽¹⁹⁾.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm

Véase el siguiente ejemplo: http://www.bru.gov.mt/15-6-reduction-in-administrative-burden-registered_news-posted-on-17th-december-2012. En Malta, la *Better Regulation Unit* (Unidad para la mejora de la legislación, BRU) fue creada a principios de 2006 a raíz de un compromiso nacional por parte del Gobierno con el objetivo de fomentar un entorno propicio para la mejora de la legislación.

⁽¹⁹⁾ <http://www.irma-international.org/viewtitle/21237/> Ron Craig, *E-government and SMEs* (administración electrónica y PYME).