

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

546.º PLENO DEL CESE, 25.9.2019 – 26.9.2019

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 — Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso»

[COM(2019) 178 final]

(2020/C 14/10)

Ponente: **Denis MEYNENT**

Consulta	Comisión Europea, 3.6.2019
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Competencia	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	3.9.2019
Aprobado en el pleno	25.9.2019
Pleno n.º	546
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	99/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La legislación europea es un factor clave de integración. Si es proporcionada, constituye un seguro de protección y una garantía de seguridad jurídica para todos los agentes y ciudadanos europeos ⁽¹⁾.

1.2. El Comité pide que la continuidad del programa «Legislar mejor» esté supeditada a ciertas mejoras sustanciales de su contenido (véanse las recomendaciones que figuran a continuación). Asimismo, sugiere que la responsabilidad de este programa se confíe a un vicepresidente del nuevo Colegio de Comisarios.

1.3. El CESE recuerda que la mejora de la legislación no puede ni sustituir a las decisiones políticas, ni conducir en ningún caso a una desregulación, ni tener por efecto una reducción de la protección social, del medio ambiente y de los consumidores o una restricción de los derechos fundamentales ⁽²⁾.

1.4. La utilización de las herramientas del programa «Legislar mejor» debe ser un medio de garantizar que se tiene efectivamente en cuenta la sostenibilidad de las medidas aplicadas en el marco de las políticas de la UE.

1.5. El CESE pide a la Comisión que revise las líneas directrices y los criterios del conjunto de herramientas de «Legislar mejor», con el fin de integrar en el proceso de evaluación los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Asimismo, es preciso integrar explícitamente un «control de sostenibilidad» en dicho conjunto de herramientas.

1.6. El CESE renueva su llamamiento a seguir desarrollando el ecosistema europeo en materia de evaluación de impacto y de evaluación continua, con objeto de reforzar su calidad y favorecer la participación activa de la sociedad civil organizada en la elaboración y la aplicación de la legislación ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Véase el punto 1.1, DO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

⁽²⁾ Véase el punto 1.4, DO C 81 de 2.3.2018, p. 81.

⁽³⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

1.7. Las evaluaciones de impacto siempre deben priorizar un planteamiento de coste-beneficio basado en datos fiables y verificables, así como un enfoque cualitativo, en favor de las partes interesadas.

1.8. El CESE pide a la Comisión que establezca una matriz inteligente de evaluación que permita una modelización dinámica del impacto de las enmiendas sustanciales de los legisladores y las partes interesadas, objetivando el impacto de determinados parámetros, como índice de emisiones, porcentajes, umbrales o límites cuantitativos y datos cualitativos. A este respecto, el CESE reclama el establecimiento de un proyecto piloto de modelización inteligente.

1.9. Las evaluaciones de impacto deben integrarse teniendo en cuenta el conjunto de criterios, entre los que destacan la protección social, la protección de los consumidores y el empleo, además de la salud, el medio ambiente, el clima, los impactos territoriales, las pymes y las microempresas.

1.10. En este sentido, el CESE desea que se lleve a cabo una acción decidida en favor de las pymes («actuar primero a pequeña escala») y pide que se evalúen el principio de «pensar primero a pequeña escala» y la «prueba de las pymes» con vistas a reforzar su eficacia y concebir legislaciones «compatibles con las pymes», a fin de favorecer su desarrollo dentro del mercado interior con plena seguridad jurídica.

1.11. La metodología para realizar las evaluaciones de impacto debe ser transparente y compartirse con las demás instituciones y los órganos consultivos, con objeto de permitirles presentar enmiendas y emitir dictámenes tras un estudio previo.

1.12. Las evaluaciones de impacto, que deben realizarse en condiciones independientes y objetivas, han de analizar y, en su caso, proponer opciones alternativas, resaltando claramente las ventajas y los inconvenientes de las distintas hipótesis.

1.13. El Comité de Control Reglamentario, que se encarga del control de la calidad, es un órgano útil que ha demostrado su eficacia en el sistema de evaluación de impacto. El Comité de Control Reglamentario debería desempeñar un papel más destacado en la elaboración de un enfoque integrado.

1.14. Las cláusulas de revisión deberían redactarse de tal manera que la Comisión y los Estados miembros puedan supervisar la aplicación de la legislación pertinente y realizar una evaluación integrada del impacto de dicha legislación en las partes interesadas.

1.15. El CESE, que ha establecido un contacto directo con la realidad sobre el terreno y se apoya en una amplia red de enlaces y en los conocimientos especializados de sus miembros, pretende privilegiar las evaluaciones *ex post* y cualitativas, a fin de determinar la incidencia de una intervención legislativa o de una política europea y de transmitir la experiencia sobre el terreno de los interlocutores económicos y sociales europeos (*).

1.16. El CESE opina que las consultas deberían asociar mejor a las organizaciones de la sociedad civil mediante la puesta en práctica de una forma de asociación colaborativa.

1.17. Los cuestionarios deberían ser de respuesta abierta y permitir a los encuestados expresarse con mayor precisión. El Comité pide a la Comisión que prevea un tratamiento cualitativo de las respuestas, lo que deja un mayor margen para una evaluación precisa de los resultados.

1.18. El Comité considera que el «principio de innovación» carecerá de fundamento jurídico y es especialmente incierto, por lo que solo debería tenerse en cuenta en casos muy específicos en los que aporte un valor añadido, con la excepción del buen funcionamiento del mercado interior y de la protección social, de los consumidores, del medio ambiente y de la salud. El Comité reafirma su adhesión a la aplicación del principio de precaución (artículo 191 del TFUE), y considera oportuno elaborar un dictamen de iniciativa sobre el contenido y la utilización del «principio de innovación» y sobre la compatibilidad de estos dos principios.

1.19. El método de reducción de los costes inútiles debe basarse en una evaluación caso por caso de la legislación existente, con el objeto de determinar concretamente qué puede simplificarse, racionalizarse o eliminarse, y no en objetivos cuantificables definidos *ex ante* «a nivel político».

1.20. En este contexto, el Comité pide a la Comisión que aclare los criterios utilizados para determinar la utilidad o inutilidad de una carga reglamentaria o administrativa, teniendo debidamente en cuenta el principio de proporcionalidad.

1.21. El CESE pide que se realice un balance equilibrado y lúcido de la plataforma REFIT. Considera que debe dotarse a la plataforma de normas y medios que le permitan responder con mayor celeridad a las consultas, aclarando al mismo tiempo la metodología de trabajo.

(*) DO C 303 de 19.8.2016, p. 45, punto 1.9.

1.22. El mandato de la plataforma debe revisarse para lograr que el programa REFIT sea un ejercicio que funcione en ambos sentidos, es decir, que no se anticipe *a priori* la dirección que debe tomar la legislación: adición, complemento, modificación o supresión de un acto legislativo ⁽⁵⁾.

2. Resumen de la Comunicación

2.1. La Comisión considera que la mejora de la legislación ha permitido perfeccionar la manera en que se elaboran las políticas y debe seguir ocupando un lugar central entre sus métodos de trabajo. Recuerda que no se trata de una agenda desreguladora oculta. A pesar de los resultados alentadores, la Comisión ha hecho un balance crítico de su acción.

2.2. Entre los elementos positivos figura, en particular, la mayor participación de los ciudadanos, las partes interesadas y la sociedad civil en las consultas de la Comisión.

2.3. En lo que se refiere a la evaluación de impacto, la Comisión considera que las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de sus iniciativas se examinan de forma sistemática.

2.4. Respecto a las evaluaciones de la legislación aplicada a nivel de la UE, la Comisión acoge con satisfacción que tres cuartas partes de las evaluaciones de impacto realizadas se acompañen ahora con una evaluación de la política o el sector en cuestión.

2.5. En lo tocante al programa REFIT, la Comisión hace un balance positivo del programa. Entre 2015 y 2018, la Comisión presentó 150 medidas para simplificar la legislación de la Unión.

2.6. Pese a este balance positivo, la Comisión señala una serie de posibles mejoras y hace varias promesas para el futuro, en particular la intensificación de su cooperación con el CESE y el CDR, el refuerzo y el control de la calidad de las consultas públicas, y una evaluación más detallada de la subsidiariedad y la proporcionalidad utilizando el baremo común propuesto por el grupo de trabajo epónimo, por poner algunos ejemplos.

3. Evaluación del Comité

3.1. Bajo la égida de la Comisión u otros órganos (Coreper, Comité de Control Reglamentario, OCDE) se han desarrollado numerosos proyectos para evaluar los progresos de la UE en tres ámbitos:

- evaluación de impacto;
- consulta de las partes interesadas, la sociedad civil y los ciudadanos;
- simplificación y reducción de la carga reguladora.

No obstante, a pesar de los esfuerzos continuos de la Comisión, persisten diversas dificultades.

3.2. Evaluación de impacto

3.2.1. Multiplicación de los criterios de carácter económico: en el curso de los años, se ha añadido una serie de criterios de evaluación de carácter económico (prueba de competitividad, prueba digital, prueba de las pymes, normas preparadas para el futuro, principio de innovación). Esta proliferación de criterios plantea tres dificultades: su priorización, su posicionamiento respecto a los criterios sociales y medioambientales (¿cuál es el criterio decisivo en última instancia?) y una forma de burocratización del ejercicio.

3.2.2. Metodología orientada esencialmente a los costes: las diferentes herramientas de la «caja de herramientas» ⁽⁶⁾ puesta a disposición de la Comisión para medir el impacto de una iniciativa son estáticas, están orientadas a los costes y se limitan a plantear una serie de preguntas generales sin destacar el aspecto cualitativo ni considerar otras situaciones posibles. Las herramientas están yuxtapuestas y no permiten un planteamiento integrado que combine costes y beneficios y aspire a la cohesión territorial, el desarrollo y la competitividad sostenibles. Por último, ninguna herramienta está específicamente dedicada ni al medio ambiente ni al clima.

3.2.3. Ausencia de evaluaciones de impacto para los actos delegados y los actos de ejecución: estos actos tienen un alcance considerable y han ganado un lugar muy importante en la legislación de la UE. En 2018 se llevaron a cabo 861 actos de ejecución, frente a 96 actos delegados y 72 actos legislativos ⁽⁷⁾. La Comisión reconoce que hay pocas evaluaciones de impacto de los actos delegados, por falta de tiempo o de presupuesto. El CESE considera que también se le debería consultar para que emita un dictamen en el marco del procedimiento de delegación, como en el caso de los actos legislativos, así como para las posibles enmiendas a estos actos, habida cuenta de sus repercusiones desde el punto de vista económico y social ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 45, punto 1.11.

⁽⁶⁾ «Caja de herramientas para la mejora de la legislación», Comisión Europea, SWD(2017) 350 final, 7 de julio de 2017.

⁽⁷⁾ Fuente: Estadísticas de actos jurídicos – EUR-Lex (<https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html?locale=es>).

⁽⁸⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 145.

3.2.4. Ausencia de evaluación de impacto de las enmiendas sustanciales de los legisladores: a pesar de lo dispuesto en el punto 15 del Acuerdo interinstitucional ⁽⁹⁾, que insta al Parlamento y al Consejo a efectuar una evaluación de impacto de las modificaciones sustanciales que presenten a las propuestas de la Comisión, el Consejo nunca ha realizado una evaluación de impacto de una enmienda sustancial de uno o varios Estados miembros. En realidad, no dispone ni del presupuesto ni de la capacidad operativa necesarios a tal efecto.

3.2.5. Externalización de las evaluaciones de impacto de la Comisión: la sistematización de las evaluaciones de impacto tiene por consecuencia su coste y su privatización parcial. ¿Con qué garantías contamos de que las evaluaciones de impacto se lleven a cabo en condiciones independientes y objetivas, habida cuenta de que la unidad de la Comisión que realiza la evaluación de impacto redacta asimismo la propuesta legislativa?

3.2.6. Papel del Comité de Control Reglamentario: examina la calidad de las evaluaciones de impacto. Su dictamen positivo es necesario para que el Colegio de Comisarios apruebe la propuesta. En 2018, el Comité de Control Reglamentario emitió un dictamen negativo respecto del 28 % de las evaluaciones de impacto en razón de su calidad insuficiente. Hay que congratularse por la profesionalización de los miembros del Comité de Control Reglamentario, que han hecho gala de independencia. Sin embargo, la ciudadanía en general sigue sin conocer la utilidad del Comité de Control Reglamentario y el objetivo que persigue. El Comité de Control Reglamentario podría desempeñar un papel más importante en la elaboración de un enfoque integrado de las dimensiones económicas, sociales y medioambientales de las evaluaciones de impacto.

3.2.7. La evaluación *ex post* del impacto de la legislación de la UE sobre el funcionamiento del mercado interior constituye la garantía de buena gobernanza. La cláusula de revisión permite verificar la correcta aplicación de la legislación pertinente y reforzar, modificar o adaptar una determinada legislación en relación con los conocimientos científicos, las constataciones sobre el terreno o la consulta de los interlocutores sociales. Sin embargo, varios ejemplos recientes demuestran que dichas cláusulas de revisión no siempre están redactadas a fin de que la Comisión y los Estados miembros realicen una evaluación integrada del impacto de la legislación pertinente. Además, el Tribunal de Cuentas Europeo subraya que el contenido de las cláusulas de revisión no siempre resulta claro, en particular cuando se trata de determinar las realizaciones solicitadas y el momento oportuno para realizar la revisión *ex post* ⁽¹⁰⁾.

3.3. Emergencia del «principio de innovación»

3.3.1. Evocado por primera vez en noviembre de 2014 por el Foro Europeo sobre el Riesgo («*European Risk Forum*») y consagrado por el Consejo en 2016, bajo la Presidencia neerlandesa, dicho principio postula la necesaria compatibilidad de toda nueva propuesta legislativa en vista de su impacto (positivo) sobre la innovación con objeto de crear unas normas preparadas para el futuro («*future proof legislation*»).

3.3.2. Desde entonces, los promotores de este «principio» buscan integrarlo en el acervo legislativo de la UE. En 2019, el «principio de innovación» hizo su aparición en el programa Horizonte Europa (2021-2027) en forma de considerando.

3.3.3. No obstante, es obligado señalar que los límites del «principio de innovación» son especialmente inciertos:

— el «principio de innovación» no cuenta con ninguna base jurídica, al contrario que el principio de precaución (artículo 191 del TFUE), con el que en ocasiones se compara;

— resulta particularmente ambiguo, ¿de qué innovación se trata? ¿científica, técnica, organizativa o social?

Desde un punto de vista empírico, la investigación académica demuestra que la legislación no es perjudicial para la innovación. Al contrario, «parece que la legislación es más bien beneficiosa para la innovación y que este impacto es tanto más pronunciado cuanto más cerca se sitúa el sector considerado de la frontera tecnológica» ⁽¹¹⁾. En su sentencia dictada en el asunto T-521/14 (Suecia contra Comisión), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha confirmado la primacía de los criterios científicos sobre toda evaluación subjetiva de las obligaciones impuestas a los legisladores europeos en nombre de la innovación u otros imperativos.

3.3.4. El Comité pide que se tengan debidamente en cuenta las observaciones anteriores en la Comunicación relativa al «principio de innovación» anunciada por la Comisión en su documento «Industria 2030» ⁽¹²⁾.

3.3.5. El CESE considera apropiado elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el «principio de innovación» y, en particular, sobre su compatibilidad con el principio de precaución.

⁽⁹⁾ Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016 (DOL 123 de 12.5.2016, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Tribunal de Cuentas Europeo: «Revisión *ex post* de la legislación de la UE: un sistema bien asentado, pero incompleto» (2018).

⁽¹¹⁾ Lilas Demmou, Bruno Amable, Ivan Ledezma, «L'impact de la réglementation sur l'innovation: une analyse des performances selon la proximité à la frontière technologique» (El impacto de la legislación sobre la innovación: un análisis de los resultados en función de la proximidad a la frontera tecnológica), *Economie et prévision*, 2013, página 11. Disponible en <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01614139>

⁽¹²⁾ Página 21.

3.4. Consultas públicas

3.4.1. A pesar de haberse realizado auténticos esfuerzos, el procedimiento de consulta adolece de varios defectos insalvables:

- la enorme mayoría de los encuestados son organizaciones empresariales (42,9 %) ⁽¹³⁾. El porcentaje de respuestas procedentes de grandes empresas o de organizaciones empresariales ascendía incluso al 60 % en el caso de la plataforma REFIT;
- los interlocutores sociales, en general, y los representantes de los trabajadores y de los consumidores, en particular, están en desventaja respecto a las multinacionales y a las grandes organizaciones patronales, a pesar de su papel reconocido y legítimo en el proceso de toma de decisiones (véase el artículo 154 del TFUE);
- los cuestionarios están sesgados, a menudo están redactados en forma binaria y ofrecen poco margen para una evaluación precisa por parte de los encuestados;
- la cultura de respuesta con frecuencia se limita a determinados Estados miembros. En consecuencia, se obtiene una instantánea parcialmente mutilada de la realidad;
- el análisis de las respuestas se lleva a cabo de manera normalizada. Esto desemboca en un tratamiento estático de los resultados que no permite un aprovechamiento inteligente y preciso de las respuestas ni la ponderación de los resultados de la consulta.

3.5. Reducción de las cargas reglamentarias innecesarias

3.5.1. En noviembre de 2018, la Comisión publicó su informe anual sobre la carga de 2018 ⁽¹⁴⁾, que presenta una visión general de los esfuerzos de simplificación realizados por la UE.

A pesar de los efectos del anuncio, este informe yuxtapone medidas, que aún deben concretarse, y resultados que revelan mayores progresos en la economía digital que en la lucha contra las cargas administrativas (por ejemplo, el Reglamento de control de la pesca y el paquete legislativo sobre el Derecho de sociedades).

3.5.2. El informe de la OCDE relativo a la mejora de la legislación de 2019 ⁽¹⁵⁾ ha dedicado, asimismo, parte de sus reflexiones a dicha cuestión. La OCDE parece pedir un desmantelamiento parcial del acervo comunitario y del arsenal legislativo de los Estados miembros, so pretexto de reducir la carga y los costes legislativos, sin responder antes a la pregunta de hasta dónde debe llegar la reducción de los costes y a partir de qué punto los sistemas de protección (social, medioambiental y territorial) podrían verse amenazados.

3.5.3. La plataforma REFIT se creó en mayo de 2015 para ofrecer a las autoridades públicas, los ciudadanos y las partes interesadas la posibilidad de contribuir a la mejora de la legislación europea. En opinión del Comité, algunas cuestiones suscitan dudas:

- un proceso redundante: el grupo de los Estados miembros de la plataforma se solapa en parte con los cerca de doscientos grupos de trabajo del Consejo;
- un proceso lento: con frecuencia el proceso de adopción de los dictámenes lleva varios meses debido al escaso número de posiciones comunes de los dos grupos, que no se reúnen más que una sola vez y no entablan un diálogo auténtico;
- un proceso asimétrico: las consultas proceden esencialmente del ámbito empresarial, es decir, de las organizaciones empresariales o las cámaras de comercio (véanse las estadísticas publicadas por la Comisión), rara vez de la sociedad civil o los interlocutores sociales. Si bien la Comisión y los Estados miembros se hallan representados, el Parlamento Europeo está ausente;
- un órgano sin conocimientos especializados reales: ¿en qué base científica se fundan los miembros de la plataforma a la hora de analizar las propuestas muy diversas que les llegan? La Comisión es la única que cuenta con auténticos conocimientos especializados, y en ocasiones se ha valido de ellos para presentar sus propias propuestas;
- la subestimación del CESE y del CDR respecto a las otras partes interesadas, que tiene por efecto la infravaloración de los dictámenes que los Comités podrían emitir;

⁽¹³⁾ Fuente: SWD(2019) 156 final, que acompaña la Comunicación de la Comisión «Taking stock of the Commission's Better regulation Agenda» (Balance sobre el programa de mejora de la legislación de la Comisión), de 15.4.2019.

⁽¹⁴⁾ «The European Union's efforts to simplify legislation» (Los esfuerzos de la Unión Europea por simplificar la legislación), noviembre de 2018.

⁽¹⁵⁾ Informe de la OCDE (2019) «Better regulation Practices across the European Union» (Prácticas de mejora de la legislación en toda la Unión Europea).

- un coste marcadamente inferior a los beneficios: el coste de la plataforma parece desproporcionado en relación con los resultados obtenidos hasta ahora;
- carácter sesgado de la plataforma: el Comité pide un ejercicio que funcione en ambos sentidos, es decir, que *a priori* no se anticipe la dirección que debe tomar la legislación: adición, complemento, modificación o supresión de un acto legislativo.

Bruselas, 25 de septiembre de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
