



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.10.2005
COM(2005) 518 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**relativa a una metodología común de la UE para la evaluación de los costes
administrativos impuestos por la legislación**

{SEC(2005)1329}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

relativa a una metodología común de la UE para la evaluación de los costes administrativos impuestos por la legislación

El Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005 pidió «a la Comisión y al Consejo que estudiaran una metodología común de medición de las cargas administrativas con el objetivo de llegar a un acuerdo antes del término de 2005». Dicho Consejo Europeo subrayó que «el acuerdo debería aprovechar los resultados de los proyectos piloto de la Comisión» y que «las iniciativas que se adopten respecto de la mejora del marco jurídico no deberán convertirse en cargas administrativas» (punto 24 de las conclusiones de la Presidencia).

En la presente Comunicación se expone una metodología común de la UE y se proponen las próximas medidas para su establecimiento. El modelo propuesto se basa en las conclusiones de la fase piloto iniciada a principios de abril y presentada en el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión que figura en el anexo¹.

1. CARGAS ADMINISTRATIVAS Y MEJORA DE LA NORMATIVA

Las sociedades modernas no funcionarían bien sin legislación ni sistema judicial. Al establecer derechos y obligaciones, la legislación protege a los ciudadanos, los clientes, los trabajadores y las empresas frente a los abusos, la negligencia y los comportamientos no éticos. En el caso concreto de las empresas, la existencia de legislación es una condición previa para que haya una competencia leal y, por lo tanto, para la competitividad. Esta es la razón de ser de una gran parte de la legislación de la UE, introducida para corregir los fallos del mercado y garantizar unas condiciones equitativas a nivel continental.

Con frecuencia, esa protección sólo puede garantizarse mediante la obligación de suministrar información e informar sobre la aplicación de normas jurídicas. Por consiguiente, las obligaciones administrativas no deben presentarse como mera burocracia, término que se suele reservar a los trámites que llevan un tiempo no justificado, son excesivamente complicados o no son útiles². Las obligaciones administrativas de la UE tampoco deben presentarse sólo como un gasto, ya que suelen sustituir lo dispuesto en veinticinco legislaciones nacionales diferentes, con lo que se reducen los costes operativos a nivel de la UE. En muchos temas las propias asociaciones de empresas europeas han seguido pidiendo la armonización de normas como mejor modo de simplificar las cosas. Además, los requisitos de información, como los ensayos de conformidad y la certificación, indican claramente los límites de la responsabilidad empresarial y la solución de problemas, lo que no es nada desdeñable teniendo en cuenta lo que se describe en ocasiones como creciente «cultura de compensación». En la medida en que una mayor libertad comporta una mayor

¹ «Staff Working Document, *Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation - Report on the Pilot Phase*» (Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión *Elaboración de una metodología común de la UE de evaluación de los costes administrativos impuestos por la legislación de la UE. Informe de la fase piloto*) (abril–septiembre de 2005), SEC(2005) 1329.

² La obligación de publicar las cuentas anuales o de presentar los vehículos para su inspección anual son ejemplos ilustrativos de lo indispensables que pueden ser las obligaciones administrativas.

responsabilidad, la supresión de determinadas obligaciones legales podría acarrear mayores costes judiciales y de arbitraje.

Sin poner en tela de juicio la necesidad de que las autoridades públicas busquen la realización de objetivos de política pública a través de la legislación de la UE, hay margen para tomar en consideración más detenidamente su diseño en todas las fases del procedimiento legislativo y su aplicación por parte de los Estados miembros. Es preciso efectuar una reforma normativa para adaptarse a los cambios que se producen dentro y fuera de la UE, y las obligaciones administrativas no son una excepción.

Con ese fin, y en el marco de las iniciativas de mejora de la normativa (teniendo en cuenta la conveniencia de mantener un corpus legislativo estable), la Comisión ha pedido que se revisen periódicamente las obligaciones administrativas existentes a nivel de la UE y de los Estados miembros y que se tengan en cuenta los beneficios y los costes globales al elaborar nueva legislación y simplificar la ya existente³. Los costes de la normativa, de los que las obligaciones administrativas no son más que un elemento, deben analizarse en un contexto amplio, que abarque los costes y beneficios de la normativa desde un punto de vista económico, social y medioambiental. Todos deben considerar la revisión periódica y el análisis integrado como componentes clave de una mejor normativa.

2. CUANTIFICACIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS EN LA UE. SITUACIÓN ACTUAL

El Tratado CE dispone que la Comisión debe «tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcional al objetivo que se desee alcanzar» (punto 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

A fin de atenerse al principio de proporcionalidad, la Comisión ya evalúa las repercusiones de las medidas propuestas desde el punto de vista de las cargas administrativas y al simplificar la legislación existente, pero no tiene un enfoque cuantitativo único para hacerlo. El análisis debe seguir reglas básicas, pero como es normal variará de uno a otro caso, sobre todo porque las metodologías utilizadas para obtener los datos varían.

Algunos esfuerzos para minimizar las cargas administrativas no han incluido una labor de cuantificación. En esos casos, se recogen mediante consulta pública las quejas y propuestas de grupos específicos; después, un grupo de expertos de alto nivel revisa el marco normativo y formula recomendaciones de simplificación⁴.

En su Comunicación de 16 de marzo de 2005 titulada «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea» (COM(2005)97), la Comisión, subrayando el hecho de que sopesar los costes de la acción pública no es básicamente hacer «antiregulación», anunció su intención de seguir avanzando en el tema y estudiar la posibilidad de elaborar un enfoque común a nivel de la UE. En el documento de trabajo de los

³ COM(2005)24.

⁴ Véanse, por ejemplo, los trabajos sobre las cargas normativas acumulativas del sector del automóvil (<http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21.htm>).

servicios de la Comisión anejo a la Comunicación se expuso un posible enfoque y se puso en marcha la fase piloto en la que se apoya la presente Comunicación⁵.

La necesidad de seguir avanzando ha sido subrayada asimismo por el Consejo Europeo y el Consejo en distintas ocasiones y también por la Presidencia del Consejo⁶. El Parlamento Europeo está elaborando, entre otras cosas, un informe de propia iniciativa sobre la minimización de los costes administrativos impuestos por la legislación de la UE.

En cuanto a los Estados miembros, cada vez son más los que están mostrando interés en cuantificar los costes de las cargas administrativas. Hay una convergencia clara hacia el denominado «método de costes estándar» (SCM). Dicho método, que se introdujo por primera vez en los Países Bajos en 2002, se ha diseñado como instrumento para medir los avances de los programas de reducción de cargas administrativas a nivel nacional. Consiste en el examen detallado de actos legislativos concretos, basándose principalmente en entrevistas directas a empresas y en los dictámenes de expertos (enfoque de microevaluación). Deben recopilarse datos sobre el tiempo y los costes salariales necesarios para cumplir todos los requisitos de información impuestos por un acto legislativo, así como el número de entidades afectadas.

Dos Estados miembros, a saber, los Países Bajos y Dinamarca, han evaluado toda su legislación vigente y ahora evalúan sistemáticamente todas las nuevas medidas. El Reino Unido y la República Checa se están preparando para hacer lo mismo, aplicando su propia medición de base. Al menos siete otros Estados miembros han adoptado determinadas medidas, ensayando el método de costes estándar, o prevén hacerlo en uno o dos sectores. Un Estado miembro, Alemania, es observador en la red informal creada por los usuarios y los verificadores de este método. Esa red informal se convirtió en un grupo director internacional en Londres el 19 de septiembre de 2005.

Sin embargo, a fecha de octubre de 2005, otros trece Estados miembros no parecen cuantificar los costes administrativos ni prevén hacerlo a modo de ensayo. Algunos han indicado incluso que prefieren concentrar sus esfuerzos en medidas de simplificación concretas.

3. VIABILIDAD DE UNA METODOLOGÍA COMÚN DE LA UE

Evaluar los resultados de la fase piloto y estudiar la labor de cuantificación de los Estados miembros es, en cierta medida, como decidir si el vaso está mitad lleno o mitad vacío. Por ejemplo, no pudieron examinarse varios puntos metodológicos, y hubo problemas con la disponibilidad y exactitud de los datos básicos.

La Comisión opta por una apreciación optimista y concluye que, de modo general, es viable una metodología común de la UE. Sin embargo, esta conclusión positiva depende de varias condiciones, a saber: 1) todas las instituciones de la UE y los Estados miembros deben emplear la misma definición, la misma ecuación básica y el mismo formulario de información al evaluar los costes administrativos a nivel de la UE; 2) la metodología común de la UE debe

⁵ «Minimising administrative costs imposed by legislation» (La minimización de las cargas administrativas impuestas por la legislación), SEC(2005)175.

⁶ En especial, las cargas administrativas se reflejan ampliamente en la Declaración Conjunta sobre los avances en la reforma reglamentaria en Europa, firmada el 7 de diciembre de 2004 por los seis Estados miembros que ejercieron sucesivamente la Presidencia del Consejo desde 2004 hasta 2006 (Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Finlandia y Austria).

aplicarse de manera proporcionada; 3) debe haber más Estados miembros, de todas las partes de la UE, dispuestos a contribuir; 4) la Comisión debe disponer, a efectos de evaluación y análisis, de un nivel adecuado de recursos humanos y financieros.

La metodología común de la UE debe aplicarse de manera proporcionada. Sólo debe utilizarse cuando la magnitud de las obligaciones administrativas impuestas por un acto de la UE lo justifique, y la tarea de evaluación debe ser proporcionada a la cuantía de los costes administrativos impuestos por la legislación. Además, debe haber suficiente flexibilidad al rellenar el formulario de información común.

En lo que respecta al número y la distribución de los Estados miembros que han contribuido, los datos recopilados en los proyectos piloto indican que todavía no ofrecen una base suficiente para evaluar los costes a nivel de la UE. La situación ideal sería que una mayoría de Estados miembros estuvieran dispuestos a contribuir y en condiciones de facilitar datos (es difícil ser más específico sobre la masa crítica porque es probable que varíe de un sector a otro). Al tiempo que debe alentarse a los Estados miembros a que contribuyan, la Comisión, por descontado, seguirá siendo responsable de estimar los costes de sus propuestas basándose en su evaluación de los datos disponibles⁷.

Un enfoque minimalista consistiría en que los Estados miembros que contribuyeran proporcionaran datos normalizados sobre los costes salariales, el tiempo y el número de operadores a los que atañe una medida (propuesta) de la UE y su transposición en Derecho nacional. Los Estados miembros no tendrían que aplicar necesariamente la metodología común de la UE para evaluar su legislación únicamente nacional. No obstante, la coexistencia de metodologías muy diferentes a nivel nacional y de la UE puede aumentar considerablemente los costes de evaluación totales para los Estados miembros en términos de duplicación y otras pérdidas de eficiencia⁸. Además, la convergencia entre las metodologías nacionales y de la UE facilitaría la interoperabilidad entre las bases de datos y ofrecería mayores economías de escala en cuanto a la recogida de datos.

La clarificación de varias cuestiones técnicas mencionadas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que figura en el anexo (sección 4.1) contribuiría a mejorar la metodología común de la UE. Sin embargo, la labor de optimización no debe considerarse un requisito previo para el establecimiento de una metodología común. El aprendizaje sobre la marcha ayudaría incluso a resolver estas cuestiones.

⁷ Hacerlo de otro modo podría crear dificultades considerables, sobre todo en el caso de las evaluaciones *ex ante*, respecto a las cuales los Estados miembros pueden no entender del mismo modo la propuesta, no haber decidido la manera de especificar las cargas administrativas o no tener datos, y no se puede esperar que proporcionen estimaciones a tiempo dado que la propuesta se reformula durante su fase de elaboración.

⁸ La coexistencia de metodologías (incompatibles) a nivel nacional y de la UE aumentaría los costes de evaluación porque los Estados miembros que empleen una definición diferente o un método diferente de cuantificación no tendrían a mano los datos necesarios para efectuar una evaluación a nivel de la UE, con lo que se verían obligados a organizar una recogida específica de datos. Al compartir la misma definición y el mismo enfoque de cuantificación, los recién llegados pueden evaluar los trámites administrativos en su país basándose en los datos existentes en países similares.

4. VALOR AÑADIDO DE UNA METODOLOGÍA COMÚN DE LA UE

Basándose en los resultados de la fase piloto y el estudio de la labor de cuantificación de los Estados miembros, y pese a que queda por hacer una tarea considerable de optimización, sobre todo a nivel de los Estados miembros, la Comisión llega a las siguientes conclusiones:

- (1) La cuantificación específica basada en los costes contribuye a evaluar las medidas desde el punto de vista de los afectados y a tener en cuenta los efectos distributivos de las mismas.
- (2) La cuantificación específica basada en los costes contribuye a la transparencia normativa (la cuantificación de los costes ayuda a hacer más transparentes las contrapartidas, siempre que se investiguen también los beneficios, incluidos los beneficios a más largo plazo).
- (3) La cuantificación específica basada en los costes suele proporcionar un indicador adecuado en especial para establecer prioridades en la labor de simplificación y hacer un seguimiento de los avances en la reducción de las cargas administrativas, a condición de que los datos se vean desde la perspectiva correcta y se subrayen adecuadamente los límites metodológicos.
- (4) La cuantificación facilita la comunicación (la comunicación relativa a la simplificación es más eficaz cuando se facilitan resultados cuantificados; así ocurre especialmente en el caso de la UE, ya que, al ser técnicas muchas medidas de la UE, sus títulos suelen significar muy poco para el público en general).
- (5) Una metodología común de la UE facilitaría la comparación de los resultados y la determinación de las mejores prácticas.
- (6) Una metodología común de la UE garantizaría una suma fácil de los datos nacionales, con objeto de evaluar actos concretos y/o la carga acumulativa a nivel sectorial.

En consecuencia, se contaría con un valor añadido neto, siempre que la metodología común de la UE no se aplicara en detrimento del análisis de otros efectos.

5. LÍNEAS MAESTRAS DE UNA METODOLOGÍA COMÚN DE LA UE PARA LA EVALUACIÓN DE LOS COSTES ADMINISTRATIVOS IMPUESTOS POR LA LEGISLACIÓN

Una metodología común no significa que no haya flexibilidad a nivel nacional o de la UE. Una metodología está formada por varios elementos básicos. A fin de tener una metodología común de la UE, algunos de esos elementos deben ser utilizados por todos y otros pueden ser optativos. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben seguir teniendo libertad de introducir elementos específicos en su metodología para evaluar las cargas administrativas impuestas por la legislación, siempre que las cifras resultantes 1) puedan compararse fácilmente y 2) puedan sumarse de modo fácil y fiable para la evaluación de las cargas acumuladas. Ello es válido en especial para los métodos de recogida de datos. Las líneas maestras presentadas en el Documento de Trabajo que figura en el anexo dan mayores detalles sobre otros elementos optativos o flexibles que deben mantenerse.

No obstante, como ya se ha mencionado, la Comisión considera que no puede haber una metodología común de la UE sin los tres elementos siguientes: una definición común, una ecuación básica común y un formulario común de información. La fase piloto ha confirmado provisionalmente la adecuación de la definición, la ecuación básica y el formulario de información presentados en el Documento de Trabajo que figura en el anexo.

La evaluación de los costes administrativos netos propuesta por la Comisión (nuevos costes impuestos por un acto menos los costes suprimidos por el mismo acto, ya sea a nivel de la UE o de los Estados miembros) parece preferible por los motivos que se indican a continuación. Se mostraría claramente la magnitud de la labor de simplificación y desaparecería la impresión de que una obligación de la UE implica automáticamente «nuevos» costes. Además, sería coherente con las directrices de evaluación de impacto de la Comisión y los manuales RIA (evaluación de impacto de la legislación) nacionales, así como con el primer principio director de la OCDE sobre la calidad y la eficacia de la legislación. Por último, un enfoque basado en el coste neto tendría una ventaja clara para los Estados miembros que evalúan sistemáticamente las cargas administrativas. En primer lugar, con cifras netas, no es necesario efectuar una evaluación periódica costosa de toda la legislación vigente. En segundo lugar, se pueden obtener cifras consolidadas en cualquier momento, de modo que pueden seguirse los avances continuamente (no es preciso esperar la evaluación general de la situación para saber la evolución de las cargas administrativas totales desde la medición de base inicial).

Dado que el método propuesto por la UE se basa en gran parte en el método de costes estándar, los costes de ajuste para los usuarios y los verificadores serían mínimos.

Deberían poderse añadir otros elementos comunes para simplificar la evaluación y mejorar la comparación y suma de los datos. Esta cuestión debe seguir estudiándose con el Consejo y los Estados miembros.

6. PRÓXIMAS MEDIDAS

A corto plazo, la Comisión:

- (1) tiene la intención de incluir los elementos metodológicos básicos validados provisionalmente en la fase piloto (a saber, la definición común, la ecuación básica común y el formulario común de información) en las directrices de análisis y evaluación de impacto de la Comisión; su ejecución y utilización quedan sujetas:
 - (a) al principio de análisis proporcionado, manteniendo la Comisión la responsabilidad de estimar los costes de sus propuestas;
 - (b) a la disponibilidad de datos suficientes, fiables y representativos, compatibles con la metodología común de la UE; en este contexto, se invita a los Estados miembros a que proporcionen, si procede, dichos datos;
 - (c) a la disponibilidad de un nivel adecuado de recursos humanos y financieros.
- (2) pide a los Estados miembros, reunidos en el Consejo, que lleguen a un acuerdo con la Comisión sobre una metodología común, basándose en los resultados de la fase piloto de la Comisión.

A largo plazo, la Comisión propone:

- (3) examinar, con la ayuda del grupo de alto nivel de expertos nacionales sobre una mejor normativa, el modo de solucionar las cuestiones metodológicas pendientes;
- (4) elaborar, en consulta con los Estados miembros, un manual operativo para la UE;
- (5) estudiar, mediante ensayos, si la metodología común de la UE puede emplearse eficazmente para evaluar las cargas acumuladas a nivel sectorial;
- (6) iniciar negociaciones interinstitucionales con el fin de incluir la futura metodología común de la UE en el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor».