

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Consulta relativa al proyecto de directrices de la Comisión sobre la evaluación del impacto»

(2009/C 100/05)

El 29 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Consulta relativa al proyecto de directrices de la Comisión sobre la evaluación del impacto».

El 8 de julio de 2008, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 448º Pleno, celebrado los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. RETUREAU y ha aprobado por 83 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En su Estrategia Política Anual para 2008 ⁽¹⁾, la Comisión destacó lo siguiente: «La simplificación y la mejora del entorno reglamentario para las actividades empresariales y los ciudadanos de la UE han constituido una prioridad importante (...) En 2007 se producirán mejoras del sistema de evaluación del impacto, el lanzamiento de un programa de acción para eliminar las cargas administrativas innecesarias que surjan de la legislación a nivel de la UE y de los Estados miembros, y la ejecución del programa de simplificación actualizado» y el seguimiento de la aplicación del Derecho comunitario ⁽²⁾. «La realización de estas acciones será el objetivo fundamental para 2008.»

1.2 Esta estrategia se traduce en el programa de trabajo, en el que cada medida o propuesta del programa es objeto de un plan de trabajo que responde a una serie de cuestiones precisas, que normalmente obtendrán respuestas sucintas que reflejarán los resultados preliminares de la evaluación del impacto (EI) o EI preliminar y que estimarán el impacto presupuestario de las distintas medidas o propuestas.

1.3 Respecto al sistema de evaluación del impacto, la Comisión ha elaborado un proyecto de directrices internas, cuya propuesta se examina en el presente dictamen ⁽³⁾, como consecuencia de la evaluación externa realizada en 2007 sobre el sistema definido en 2002 y corregido en 2005 relativo a la evaluación del impacto, y teniendo en cuenta las experiencias y conclusiones extraídas de las actividades del Comité de Evaluación del Impacto (CEI). La Comisión tiene previsto mejorar el método general para que quede claramente definido y sea previsible, transparente y computable en el presupuesto comunitario (una EI precisa entre cinco y trece meses, según la complejidad de los problemas, para su conclusión y requiere recursos y medios que la Comisión prevé poner a disposición de los ser-

vicios para realizar los objetivos del programa «Legislar mejor» en lo concerniente a las EI).

1.4 El objetivo de las directrices revisadas es ofrecer orientaciones generales para la realización de las EI, desde la fase de la EI preliminar hasta la redacción de las opciones finales propuestas a la Comisión por la Dirección General responsable de la realización de la EI. Así, la Comisión podrá ejercer claramente su competencia de iniciativa legislativa, incluso proponer una alternativa legislativa o decidir, en la fase de la EI preliminar, no intervenir o redactar una comunicación no normativa por definición.

1.5 Cada EI es única, individual y se caracteriza por los objetivos establecidos en el programa anual de trabajo de la Comisión. En efecto, las directrices definen una vía, procedimientos y métodos de trabajo de manera suficientemente flexible como para que puedan adaptarse a una variedad de situaciones y problemas, en función de las competencias comunitarias y de las exigencias de la Comunidad, tal y como están previstas en los Tratados y con el debido respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

1.6 Las EI pueden ser redactadas en cualquiera de las siguientes lenguas oficiales comunitarias: alemán, inglés o francés. En la práctica, casi todas las EI se redactan en inglés por motivos prácticos de comunicación interna entre las DG y en el seno de cada DG, y de comunicación externa, en particular en la fase de consulta con las partes interesadas. Los anexos que incluyen una EI completa y un resumen ejecutivo se adjuntan sistemáticamente a cada proyecto legislativo del plan de trabajo anual, con su referencia (SEC(año), número), en inglés. De esta manera, la EI y las explicaciones que motivan la opción escogida por la Comisión apoyan la propuesta legislativa en cuestión.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 final, de 21 de febrero de 2007.

⁽²⁾ Véase Dictamen CESE, DO C 204 de 9.8.2008, p. 9.

⁽³⁾ COM, mayo de 2008, documento de trabajo sin numerar (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm).

2. Observaciones generales del Comité

2.1 Toda propuesta legislativa entraña un procedimiento preliminar de evaluación que puede incluir fases o etapas destinadas a establecer la necesidad de la medida y a considerar el impacto interno y externo desde diferentes puntos de vista.

2.2 La técnica legislativa, ciencia (aplicada) de la legislación, que aspira a determinar los mejores procedimientos de elaboración, redacción, promulgación y aplicación de normas ⁽¹⁾, no impone al legislador nacional las mismas exigencias que al legislador comunitario. En efecto, el legislador comunitario está más alejado de los ciudadanos y, a veces, parece estar más lejos de sus preocupaciones inmediatas. Debe exponer claramente todas las iniciativas y facilitar la información y la participación según diferentes vías, para reforzar la participación de los ciudadanos europeos, dimensión que no puede ser disociada de la ciudadanía nacional. En este contexto político particular, las EI se convierten en una parte integrante y en un componente importante del trabajo normativo y de las medidas de la Comisión.

2.3 Entre las distintas cuestiones teóricas y prácticas dedicadas a la actividad legislativa en el seno de la Unión Europea, que resultaría inútil detallar y debatir en el marco de este dictamen, orientado hacia la práctica legislativa en el seno de la Unión Europea, es preciso señalar por lo menos que los legisladores trabajan con «imperativos» inevitables: los Tratados constitutivos, los principios generales del Derecho de las sociedades, democráticas y económicamente desarrolladas, que son miembros de la UE (o que prevén serlo), incluidos sus principios constitucionales y las interpretaciones jurisprudenciales del Derecho primario o del Derecho derivado ⁽²⁾.

2.4 Todos los países de la Unión Europea aspiran actualmente a la democracia, a la resolución pacífica de los conflictos, a una mayor cooperación y solidaridad, a la promoción de los derechos individuales y colectivos, y a la aplicación de una legislación realista y de calidad que sea claramente conforme con los Tratados y los principios generales del Derecho aplicables en todos los Estados miembros. Tanto las decisiones políticas como las legislaciones se inscriben en este marco global que es preciso calificar consecuentemente como «constitucional» puesto que define la naturaleza democrática de las instituciones políticas y los límites de las competencias de las instituciones políticas, legislativas y administrativas o judiciales. Este «marco constitu-

cional», que distingue las políticas comunitarias procedentes de competencias exclusivas de las políticas compartidas con los Estados miembros, así como los procedimientos jurídicos que debe aplicar un gobierno para elaborar normas y reglamentos, debe permitir evaluar el seguimiento de la legislación, controlar su eficacia y la buena utilización de los recursos financieros o de otra índole disponibles. Además, debe permitir reevaluar periódicamente la legislación para realizar posibles ajustes o modificaciones, o para constatar si se han alcanzado los objetivos establecidos.

2.5 Esta simple enumeración evoca, sin tenerla verdaderamente en cuenta, la complejidad de las competencias, responsabilidades y tareas atribuidas a los diferentes actores de la Unión Europea.

2.6 La EI fue concebida desde el principio como un instrumento destinado a mejorar la calidad y la coherencia del procedimiento legislativo de elaboración de políticas que contribuirá a crear un marco de reglamentación eficaz y competente, así como a instaurar coherentemente el proceso de desarrollo sostenible. La EI apoya la competencia política sin reemplazarla. Además, debería permitir identificar los posibles efectos positivos y negativos de un proyecto legislativo, así como alcanzar un acuerdo para la realización de objetivos enfrentados. En la práctica, la EI se aplica en primer lugar a los proyectos más importantes, y después a todos los proyectos de la estrategia política anual y del programa de trabajo de la Comisión. La Comunicación de junio de 2002 explica en su anexo los principales componentes del método de evaluación del impacto y, por separado, las modalidades técnicas de aplicación que fueron publicadas en otoño de 2002 ⁽³⁾. En 2005 se llevó a cabo una revisión de las directrices, seguida de otra a finales de 2007 que culmina con el presente proyecto de mayo de 2008.

2.7 Desde que se acometieron los primeros esfuerzos encaminados a mejorar la legislación, el Comité Económico y Social Europeo (en lo sucesivo, el Comité) ha respaldado las propuestas de la Comisión en la materia. En general, el Comité apoya las propuestas para mejorar la realización y presentación de las EI, que han adquirido una importancia creciente en la elaboración de los proyectos legislativos, así como otras prácticas, como la codificación, la simplificación (en la medida de lo posible) de la redacción y, sobre todo, la calidad y claridad de los conceptos jurídicos utilizados. El Comité destaca igualmente que la calidad de las traducciones de los textos y el seguimiento de la aplicación del Derecho comunitario son fundamentales para mejorar la armonización y el respeto de las normas jurídicas.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), «L'évaluation législative: un enjeu politique», in Delcamp A. y otros (La evaluación legislativa: un desafío político), *Contrôle parlementaire et évaluation (Control parlamentario y evaluación)*, París, 1995, p. 15.

⁽²⁾ Convendría tener también en cuenta las diferentes experiencias históricas trágicas que han entrañado violaciones del Derecho en general y de los derechos humanos en particular, a veces con un grado de salvajismo inimaginable.

⁽³⁾ COM(2002) 276 final de 5.6.2002.

2.8 Se prevén tres categorías principales de impactos:

- impactos sociales,
- impactos económicos,
- impactos medioambientales.

El Comité destaca que la categoría de los «impactos sociales» agrupa una gran variedad de cuestiones que sería preferible tratar en dos categorías distintas: por un lado, los impactos sociales propiamente dichos y, por otro lado, los impactos de tipo social (lucha contra el terrorismo, seguridad, justicia, etc.). Las cuestiones sociales propiamente dichas están relacionadas con las cuestiones económicas y afectan a los actores sociales, la negociación colectiva y las condiciones de trabajo y empleo, mientras que las cuestiones de tipo social afectan a otros ámbitos (justicia, policía, etc.), implican más a los actores políticos y se refieren a toda la sociedad.

2.9 La EI económico privilegia el examen de análisis coste-beneficio y de la competencia. Pero, habida cuenta de la necesidad de un desarrollo sostenible, el Comité destaca que los datos sobre los impactos cualitativos y sobre la consideración del cálculo económico deben ser objeto de examen a largo plazo. Respecto a la competencia, recuerda que es un medio y no un fin. También es preciso tener en cuenta los imperativos de la política industrial y la constitución de actores económicos y financieros de dimensión internacional para sobrevivir en un contexto de competencia mundial. La dimensión mundial de la economía y las cooperaciones económicas con terceros países constituyen un marco global para las EI económicas y financieras.

2.10 La EI medioambiental debe recurrir igualmente a una serie de indicadores basados en observaciones regulares e informaciones recogidas en condiciones técnicas y contextuales comparables (calidad del aire en el medio urbano, recalentamiento atmosférico, etc.). Se trata de combinar en particular los análisis cualitativos y los costes y beneficios en esta categoría de impactos. El Comité considera que no es obligatorio privilegiar los análisis de costes-beneficios respecto a los demás resultados cualitativos. Debería ser posible presentar los dos tipos de resultados y establecer criterios de prioridad, por ejemplo, respecto al impacto que tienen ciertas fuentes de contaminación en la salud. Resulta prácticamente imposible calcular en términos económicos los años de vida humana que se pueden ganar con las medidas propuestas, pero este dato permite realizar una comparación en el tiempo, a pesar de que, en realidad, los factores que afectan a la salud son múltiples y las comparaciones en el tiempo siempre entrañan importantes márgenes de

error, sobre todo respecto al impacto que tienen en la salud otros factores distintos a la calidad del aire (modos de vida, de alimentación, efectos de las políticas de prevención, etc.).

2.11 El papel que desempeña la consulta con las partes interesadas y sus organizaciones representativas europeas, y en particular el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, que representan a la sociedad civil organizada y su expresión política local, reviste una gran importancia. Dados los estrechos plazos asignados y la unicidad lingüística de las EI, que son cuestiones problemáticas para una gran parte de las organizaciones, sobre todo nacionales, los órganos consultivos europeos tienen una responsabilidad particular a la hora de asegurar la calidad de las EI y que la consulta sea conforme con los acuerdos interinstitucionales de cooperación. Es importante que esta primera consulta no obstaculice la consulta sobre los proyectos que después serán efectivamente presentados al legislador, que tendrán una naturaleza más política.

2.12 El Comité acoge con agrado el enfoque complejo de las EI, en el plano horizontal cuando afecta a varias DG, y su determinación de una duración (corto, medio y largo plazo). El ejercicio de evaluación de las EI *a posteriori* llevado a cabo en 2007 debería traducirse en la integración de las verificaciones *a posteriori* en el procedimiento de realización de las evaluaciones del impacto, por el CEI, de manera que se pueda reflexionar seriamente sobre los indicadores y su pertinencia, así como sobre la validez de las evaluaciones, ya sean de tipo costes-beneficios o basadas en evaluaciones cualitativas. En particular, el Comité estima que las DEI ⁽¹⁾ deberían examinar de manera más pormenorizada la cuestión de los indicadores respecto a los datos estadísticos disponibles recogidos por Eurostat o con encuestas específicas realizadas por los servicios de la Comisión. Lo mismo se puede decir de los indicadores elaborados por otras organizaciones, en particular por los organismos de la ONU como el PNUD, y los procedentes de la investigación realizada en diferentes países, ya sea por los ministerios o por las universidades.

2.13 La segunda parte del proyecto de directrices aborda debidamente las cuestiones de tipo general y transversal: la determinación de una duración, la consideración de la carga administrativa que debe ser minimizada, el imperativo de no subestimar ni los impactos que no puedan ser inmediatamente inscritos en una evaluación de costes-beneficios, ni las interacciones de diferentes factores que influyen en los impactos. Es preciso tener en cuenta el efecto de otros proyectos legislativos adoptados o en fase de realización de la EI, sobre todo si se trata de un paquete legislativo y de objetivos comunitarios generales (estrategia de Lisboa, respeto de los derechos fundamentales, estrategia energética europea y objetivo del desarrollo sostenible). Los impactos externos tampoco deben ser descuidados.

(1) Directrices para las evaluaciones del impacto.

2.14 Los impactos que afecten a las PYME, como los costes eventualmente más elevados de la regulación debido a su tamaño y las cargas administrativas bastante más elevadas que entraña una estructura pequeña en comparación con una gran empresa, deben ser evaluados de manera específica. El Comité acoge con agrado este enfoque que presta especial atención a las repercusiones para las PYME y apoya la recomendación de la Comisión de prever medidas para reducir esas repercusiones cuando la EI revele que serán desproporcionadas o excesivas.

2.15 Por último, las posibles opciones presentadas en las EI no deben ser artificiales o rebuscadas, sino que deben representar verdaderas alternativas, ser creíbles y operativas, para que sirvan de fundamento a la alternativa política más adecuada.

3. Consideraciones críticas

3.1 La Comisión establece de manera detallada los procedimientos y plazos para todas las evaluaciones del impacto. Aún así, estos procedimientos y plazos son suficientemente flexibles como para incluir una gran variedad de situaciones particulares.

3.2 Cada evaluación del impacto es un ejercicio ad hoc original aunque cierto número de normas y obligaciones sean inevitables, tanto para las EI preliminares como para las EI realizadas. Se puede mencionar, por ejemplo, la consulta interservicios, el plazo de realización de un estudio encargado a un consultor externo, la planificación presupuestaria o el programa de trabajo de la Comisión Europea.

3.3 El Centro Común de Investigación (CCI), cuyos investigadores a menudo colaboran con una universidad o con expertos basándose en datos de Eurostat, es el organismo que más frecuentemente interviene en la elaboración de las EI. No obstante, estos investigadores realizan, llegado el caso, su propia recopilación de los datos disponibles para definir un problema particular o recurren a métodos matemáticos y presupuestarios, así como a indicadores comunes. También pueden realizar una encuesta o sondeos para completar los procedimientos generales de consulta previstos en este contexto.

3.4 Una tendencia notable de las EI, que responde a las exigencias metodológicas del anexo (en realidad se trata de un nuevo manual o guía para la elaboración de las evaluaciones del impacto), consiste en calcular en términos económicos los impactos de las distintas opciones posibles para establecer un criterio de decisión.

3.5 No obstante, aunque se pueden mensurar los impactos medioambientales ⁽¹⁾, por ejemplo, en términos de costes u ahorros, por razones de orden superior, sobre todo de tipo cualitativo, ciertos factores deberían ser tenidos en cuenta a pesar de los costes, como el impacto sobre el cambio climático, el respeto de los derechos fundamentales, las cuestiones éticas y el impacto sobre la salud a corto y largo plazo.

3.6 Los criterios cualitativos deberían prevalecer frecuentemente puesto que responden a los objetivos y políticas de la Unión Europea. Es cierto que al final se traducen en costes financieros (indemnización de las víctimas del amianto, etc.), pero la prevención responde a una necesidad ética. En efecto, aunque el amianto fuese una solución eficaz y poco costosa para aislar los edificios, las máquinas y las tuberías en particular, el coste actual que tiene la operación de eliminación del amianto anula las ventajas financieras conseguidas a corto plazo. Por lo tanto, el balance es negativo y, después de algunas décadas, el contaminador no es necesariamente quien está pagando. En las EI se debería confirmar categóricamente el principio de precaución sin utilizarlo como excusa para justificar el inmovilismo.

3.7 Tomando un poco de distancia, parece ser que los principales problemas afrontados afectan a la consulta de las partes interesadas. Ciertas manifestaciones pueden ser consideradas como individuales aunque el autor pueda ser un pequeño empresario o un trabajador autónomo cuya valiosa experiencia no debería desestimarse para dar preferencia a grupos de presión con mucho poder y activos, capaces de aportar peritajes o informaciones a veces influenciadas ⁽²⁾.

3.8 En el marco de proyectos muy complejos, los impactos pueden ser especialmente difíciles de calcular (REACH, por ejemplo). La decisión de proteger a los trabajadores y usuarios de los productos ha prevalecido, aunque el sector industrial haya conseguido encontrar apoyos políticos con mucho poder para limitar el alcance de la legislación.

3.9 Sin embargo, estas situaciones no son atípicas. En efecto, los grupos afectados defienden sus intereses, pero incumbe al legislador hacer prevalecer el interés general sobre los intereses particulares a corto plazo. Algunas «restricciones» a corto plazo pueden convertirse en ventajas comparativas a medio plazo, en particular al establecer normas europeas que se convierten en normas universales al producirse una evolución tecnológica (por ejemplo, el límite de las emisiones de los motores de los automóviles, los esfuerzos de promoción de las energías alternativas menos contaminantes y más sostenibles).

⁽¹⁾ Punto 9.3.4 del anexo Modelos de Evaluaciones de impacto ambiental.

⁽²⁾ Aspecto ilustrado por la consulta sobre la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador (documento de consulta elaborado por los servicios de la Dirección General del mercado interior el 19.10.2000).

3.10 El recurso a los libros verdes y libros blancos para preparar la elaboración de una legislación es muy eficaz en el marco de un debate público para recoger la opinión de las partes afectadas y, en general, de la sociedad civil organizada en el seno del CESE o representada por las ONG europeas especializadas. El propio legislador, durante el debate interno, tiene tiempo para examinar posibles compromisos dinámicos.

3.11 Por el contrario, el Comité constata que la precipitación o la ideología pueden afectar a proyectos que acaban siendo rechazados o muy modificados, mientras que un enfoque menos radical hubiese podido conseguir resultados aceptables para todas las partes (como fue el caso del proyecto de directiva «servicios portuarios», elaborada urgentemente por una Comisión Europea saliente que, en aquella época, no dispuso de tiempo para realizar una consulta y buscar compromisos).

3.12 La crisis actual debería incitar a la mayor prudencia ante ciertas «ideas preconcebidas» y otros principios de autoridad. El criterio de validación por la práctica es fundamental para acumular una experiencia colectiva de las EI, regida tanto por la prudencia como por la creatividad. Este enfoque se opone a conceptos supuestamente científicos como el planteamiento según el cual, por un lado, un mercado sin regular será más eficaz que una regulación adaptada que pretenda garantizar la transparencia para evitar los desvíos o fraudes y, por otro lado, toda ayuda estatal es negativa por principio. Una visión realista y equilibrada debería prevalecer sobre visiones demasiado simplistas de la economía y las finanzas.

4. Conclusiones

4.1 El Comité estima que las evaluaciones del impacto contribuyen a mejorar de manera efectiva la legislación y confirma

estar dispuesto a participar en ellas con todas sus competencias y recursos materiales y humanos. En efecto, se trata de un desafío político fundamental para garantizar la mejor incorporación posible del Derecho comunitario al Derecho nacional. Es preciso asegurar que los ciudadanos entienden de la mejor manera posible el proceso legislativo o normativo, ya se trate de Derecho positivo (*hard law*) o de Derecho indicativo (*soft law*). Además, las organizaciones no gubernamentales representativas deben participar en los procesos comunitarios gracias al método tradicional de los cuestionarios.

4.2 El Comité está convencido de que las DG deben prestar mayor atención a estas consultas, ya que a veces no se tienen suficientemente en cuenta las reservas expresadas sobre determinadas propuestas legislativas. Esto entraña a veces importantes modificaciones de estas propuestas a través de enmiendas «esenciales» e, incluso, su rechazo por alguno de los legisladores comunitarios, es decir, el Consejo y el Parlamento Europeo, que prestan atención a las reacciones o manifestaciones en el seno de la sociedad civil. La democracia participativa está en condiciones de evitar estas situaciones que son muy costosas en última instancia, tanto en términos políticos como presupuestarios.

4.3 Un método moderno y eficaz de producción legislativa valorizará el papel del legislador comunitario.

4.4 Por último, el Comité elogia los esfuerzos y recursos utilizados desde hace años para mejorar la legislación, por ser una cuestión fundamental para la existencia de una Unión basada en el Derecho, y pide a la Comisión que continúe por la misma vía.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI