

Bruselas, 7.3.2013
COM(2013) 122 final

**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**

{SWD(2013) 60 final}

Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas

1. Introducción

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son la espina dorsal de la economía europea, contribuyendo de manera significativa a la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. En la UE, unos 20,7 millones de PYME emplean al 67 % de los trabajadores del sector privado. Un reciente estudio ha puesto de manifiesto que el 85 % de la creación neta de puestos de trabajo en la UE entre 2002 y 2010 es atribuible a las PYME. Ello indica claramente su importancia para el crecimiento económico y la creación de empleo en Europa¹.

Las PYME pueden abrirse camino más fácilmente en un entorno empresarial en el que la normativa, al tiempo que persigue sus objetivos de política pública, respeta las necesidades específicas de dichas empresas. La normativa es necesaria para el mercado único, puesto que permite establecer condiciones equitativas a través de una competencia leal, preservar la salud y seguridad de las personas y proteger el medio ambiente, los trabajadores y los consumidores. Es un instrumento a través del cual se logran los objetivos de la política pública de la UE, en beneficio de los ciudadanos europeos. Es necesario tener presentes a las PYME en la fase de concepción de la normativa.

Desde la adopción de la Iniciativa en favor de las Pequeñas Empresas (*Small Business Act for Europe* - SBA), el trabajo de la Comisión ha estado presidido por la firme voluntad de reducir los trámites administrativos y escuchar la opinión de las PYME. La Comunicación de la Comisión de 2011 titulada «Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYME - Adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas» va un paso más allá. Se basa en el principio de «pensar primero a pequeña escala» consagrado por la SBA y que exige que se tengan en cuenta las repercusiones para las PYME al concebir la legislación y que se simplifique el marco regulador existente². Dicha Comunicación estableció la posibilidad de que las microempresas queden exentas de aplicar las normas cuando esté justificado y de que las PYME estén sujetas a regímenes normativos menos exigentes³. Más recientemente, la Comunicación sobre política industrial⁴ recomendaba una simplificación del entorno reglamentario y administrativo, especialmente para las PYME, y destacaba la importancia de contar con un marco regulador simple, estable y previsible a largo plazo de cara a la inversión en nuevas tecnologías e innovación. Por último, el nuevo programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) convierte, de forma permanente, la

¹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/do-smes-create-more-and-better-jobs_en.pdf

² COM(2008) 394 final, p. 7.

³ Informe de la Comisión, *Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYME - Adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas*, COM(2011) 803.

⁴ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica*, COM(2012) 582 final.

identificación de simplificaciones posibles, costes normativos innecesarios y potenciales mejoras de la eficacia en parte integrante del proceso de elaboración de las políticas y programación⁵.

La presente Comunicación examina los progresos que se han realizado a la hora de:

- aplicar la exención en favor de las microempresas;
- establecer regímenes normativos menos exigentes para las PYME;
- introducir el cuadro de indicadores para las PYME;
- garantizar la adecuación de la normativa.

Asimismo, determina las próximas medidas que se tomarán en relación con las PYME en la elaboración de las políticas y programación.

2. Eximir a las microempresas de la legislación de la UE

Antes de que la Comisión Europea proponga nuevas iniciativas o revisiones de la legislación vigente de la UE, se llevan a cabo trabajos preparatorios muy completos, los cuales se inician con la publicación de hojas de ruta que informan a los interesados sobre las posibles iniciativas de la Comisión, la información disponible y la labor preparatoria y consultiva prevista. Las hojas de ruta contienen información sobre la definición inicial del problema, los objetivos, las opciones y la evaluación preliminar del impacto, así como el calendario previsto. Son documentos públicos y una serie de interesados, entre ellos las PYME y los interlocutores sociales, pueden y suelen presentar sus comentarios al respecto. Las hojas de ruta también indican cuándo y cómo se consultará a las partes interesadas⁶. La Comisión evalúa las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de todas sus propuestas con repercusiones significativas, a través de las evaluaciones de impacto. Estas engloban diferentes opciones para abordar los problemas, una de las cuales deberá ser siempre la de no tomar medida alguna. Las evaluaciones de impacto se someten a un control de calidad independiente, antes de que la Comisión adopte su propuesta.

A través del proceso de evaluación del impacto, la Comisión pretende evitar la carga normativa innecesaria. Para ello analiza si las microempresas pueden quedar excluidas del ámbito de aplicación de la iniciativa sin poner en peligro el objetivo de la posible propuesta.

Ejemplo de exenciones en favor de las PYME que han sido adoptadas por el legislador de la UE y están siendo instrumentadas por los Estados miembros

- Los pequeños establecimientos comerciales que se dedican a la venta de aparatos eléctricos y electrónicos no necesitan reservar un espacio adicional para cumplir

⁵ COM(2012) 746 final http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf

⁶ En el ámbito de la política social, por ejemplo, el Tratado obliga a consultar a los interlocutores sociales antes de que la Comisión pueda presentar propuestas.

con la obligación de recogida de los aparatos desechados, impuesta por la nueva *Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos*⁷. Esta obligación de recogida solo se aplica a los establecimientos de venta minorista de más de 400 m².

Ejemplos de exenciones en favor de las PYME que han sido propuestas por la Comisión y son ahora objeto del procedimiento legislativo de la UE

- o Los fabricantes a los que corresponden menos de 500 matriculaciones *de turismos nuevos* al año quedan exentos de la obligación de atenerse a un objetivo de emisiones de CO₂, con arreglo a la propuesta, presentada por la Comisión, de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 443/2009, sobre las emisiones de los automóviles⁸.
- o Se ha propuesto excluir del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 561/2006 y, por tanto, eximir de los requisitos de tacógrafo⁹ a determinadas categorías de vehículos que circulan en un radio de menos de 100 km desde la base de su empresa.
- o En un nuevo Reglamento general de protección de datos¹⁰, se ha propuesto no exigir a las empresas con menos de 250 trabajadores la designación de un responsable de protección de datos, y estudiar medidas específicas para las PYME en el contexto de los actos delegados de la Comisión en los que se especifiquen los criterios para determinar si es necesaria una evaluación del impacto relativa a la protección de datos.
- o Las PYME con menos de 250 empleados no tendrían que cumplir la obligación, prevista en la propuesta de la Comisión sobre la proporción de mujeres en los consejos de administración de las empresas¹¹, de que las empresas con menos del 40 % de los administradores no ejecutivos apliquen procedimientos de selección transparentes y basados en criterios de selección neutros para alcanzar la proporción del 40 % a más tardar el 1 de enero de 2020.

Las evaluaciones de impacto también han demostrado que no siempre es posible conceder a las microempresas una exención. Por ejemplo, no pueden ser excluidas cuando existan claros indicios de que ello impediría a la normativa lograr sus objetivos, como puede ser la

⁷ Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), DO L 197 de 24.7.2012, p. 38.

⁸ Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 443/2009 a fin de definir las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos, COM(2012) 393.

⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, y el Reglamento (CE) n° 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2011) 451.

¹⁰ COM(2012) 11.

¹¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines, de 14.11.2012, COM(2012) 614 final.

protección de los trabajadores o los consumidores. Tampoco pueden quedar exentas de los requisitos previstos en el Tratado de la UE para proteger, por ejemplo, los derechos fundamentales. Por último, no pueden quedar exentas en aquellos casos en que la legislación va específicamente dirigida a pequeñas empresas, tales como las «sociedades buzón»¹², que eluden las normas aplicables, por ejemplo, en materia de servicios y competencia. Cuando las microempresas no pueden ser excluidas de las propuestas legislativas, es necesario explicar en la evaluación de impacto el análisis y las razones.

Límites de las posibles exenciones

- Al abordar el problema de la elusión de las normas mínimas de la UE para la protección de los trabajadores a través de «sociedades buzón»¹³, en el contexto de la *Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores*, se hizo evidente que las microempresas no podían excluirse. En efecto, al ser esas «sociedades buzón», casi por definición, microempresas, su exclusión habría puesto en peligro el principal objetivo de la medida, a saber: poner fin a las prácticas comerciales desleales y al trato discriminatorio de los empleados.
- En la propuesta de la Comisión con vistas a un nuevo *Reglamento sobre precursores de drogas*, la exclusión general de las microempresas resultó imposible, ya que se habría abierto así una brecha que habría socavado los objetivos de la legislación. Los traficantes podrían haberse establecido como microentidades con el fin de eludir los controles de las autoridades. Al mismo tiempo, el marco regulador vigente ya tiene en cuenta las necesidades particulares de las microempresas, puesto que los umbrales existentes permiten a las empresas cuyas ventas o compras de precursores de drogas están por debajo de determinadas cantidades quedar exentas de la mayoría de las obligaciones.

3. Énfasis en regímenes menos exigentes para las PYME

Cuando las exenciones no son posibles, se procura adaptar las propuestas normativas a las PYME, por ejemplo, a través de la introducción de una serie de requisitos menos gravosos para las empresas más pequeñas, la reducción de tasas, etc.¹⁴.

Ejemplos de regímenes menos exigentes para las PYME que el legislador de la UE ha adoptado recientemente y que han entrado en vigor o están siendo instrumentados por los Estados miembros

- Con arreglo a la nueva Directiva de eficiencia energética (2012/27/UE), se alienta a las PYME, sin que estén obligadas a ello, a llevar a cabo una auditoría energética. Los Estados miembros pueden instaurar regímenes de apoyo a las PYME, incluso en el caso de que hayan celebrado acuerdos voluntarios, para cubrir los gastos tanto de la auditoría

¹² Las «sociedades buzón» son empresas creadas con la finalidad de beneficiarse de las lagunas legales existentes y que no prestan en sí mismas ningún servicio a clientes, limitándose más bien a servir de fachada para los servicios prestados por sus propietarios. Estas sociedades suelen ser muy pequeñas y con frecuencia operan a través de un simple buzón, de ahí su nombre.

¹³ Las sociedades están formalmente establecidas en un Estado miembro que no está vinculado a sus actividades, para evitar así la normativa de otro Estado miembro.

¹⁴ COM(2011) 803, p. 6.

energética como de la aplicación de las recomendaciones de elevada eficiencia de costes que se deriven de la auditoría.

- Las microempresas pueden ahora elegir medios más sencillos para demostrar que cualesquiera *productos de construcción* fabricados de forma puntual que introduzcan en el mercado cumplen las normas aplicables con arreglo al Reglamento n° 305/2011.

Ejemplos de regímenes menos exigentes para las PYME que han sido propuestos por la Comisión y son ahora objeto del procedimiento legislativo de la UE

- La Comisión ha presentado propuestas para facilitar la participación de las PYME en la contratación pública. Los licitadores en concursos públicos pueden presentar declaraciones firmadas por ellos mismos, en lugar de documentos originales o certificados, para demostrar que cumplen los criterios de admisibilidad. Únicamente se pedirá que presente los documentos originales el adjudicatario. Se fomentará también la división de las licitaciones en lotes más pequeños. Unidas a un mayor recurso a la contratación electrónica, estas normas modernizadas contenidas en la propuesta de *Directiva sobre contratación pública*¹⁵ facilitarán la participación de las PYME en contratos que representan, aproximadamente, el 18 % del PIB de la UE.

Además, algunos instrumentos legislativos de la UE dejan a cada Estado miembro decidir si desea instaurar regímenes menos exigentes para las PYME (por ejemplo, en los ámbitos de la información y consulta de los trabajadores¹⁶, la higiene alimentaria¹⁷, los residuos¹⁸ y las cuentas anuales¹⁹).

4. Cuadro de indicadores de las PYME

¹⁵ COM(2011) 896.

¹⁶ Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores.

¹⁷ Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; Reglamento (CE) n° 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; Reglamento (CE) n° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

¹⁸ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.

¹⁹ Directiva 2012/6/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por la que se modifica la Directiva 78/660/CEE del Consejo, relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, en lo que respecta a las microentidades.

La Comisión publica un cuadro de indicadores anual²⁰ que engloba las iniciativas de regulación que tendrán previsiblemente un impacto considerable sobre las PYME. Este cuadro permite a todas las partes interesadas, incluida la red de representantes nacionales para las PYME, determinar en qué aspectos y de qué modo progresa la legislación pertinente para las PYME a escala de la UE. Permite seguir la evolución del ciclo legislativo, desde la propuesta de la Comisión hasta la instrumentación de la misma en los Estados miembros. Identifica los principales extremos en juego e indica las posturas adoptadas al respecto durante todo el ciclo legislativo, poniendo de manifiesto si se ha incrementado o reducido la carga normativa en las diferentes etapas, desde la adopción por la Comisión hasta la instrumentación. El seguimiento de la instrumentación en los Estados miembros permitirá evaluar sus resultados al nivel que afecta directamente a las empresas a la luz de las mejores prácticas²¹. Pondrá de manifiesto la forma en que diferentes enfoques en materia de instrumentación inciden en los resultados globales.

Los principales actos jurídicos y propuestas legislativas sometidos a un estrecho seguimiento en el cuadro de indicadores se establecieron en el informe «Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYME - Adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas», presentado en noviembre de 2011²². De las trece iniciativas enumeradas, la Comisión ha adoptado tres propuestas²³ que figuran en el cuadro de indicadores de este año. El cuadro de indicadores también informa sobre otras iniciativas que fueron clasificadas en 2012 entre las que inciden de manera significativa en las PYME.

5. Apoyo y consulta a las PYME

5.1 Consulta a las PYME: aspectos generales

Las PYME y las organizaciones que representan sus intereses desean saber qué nuevas iniciativas reguladoras se están estudiando en la Comisión, qué repercusiones pueden tener y cuándo pueden dar a conocer sus puntos de vista dentro del proceso preparatorio. Han acogido favorablemente la publicación de hojas de ruta y muchas PYME han pedido que se les informe antes sobre las próximas consultas. La Comisión está actualizando sus normas de consulta y prevé publicar un calendario continuo de las consultas previstas en el sitio web «Tu voz en Europa». Ha establecido, además, un mecanismo de alerta en el Registro de Transparencia para informar a las partes interesadas sobre las hojas de ruta y las futuras consultas.

La Iniciativa en favor de las Pequeñas Empresas (SBA) ha establecido asimismo sólidos mecanismos de gobernanza que se basan en una estrecha cooperación con los Estados

²⁰ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación.

²¹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm

²² Véase el anexo II de la Comunicación de la Comisión COM(2011) 803.

²³ Propuesta de Reglamento revisado sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales [COM(2012) 11] y propuesta de Directiva revisada del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública [COM(2011) 896]. La propuesta de Directiva revisada sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos ya ha dado lugar a la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

miembros y las partes interesadas del ámbito de las PYME. La aplicación de la SBA cuenta actualmente con el apoyo de los representantes para las PYME, una red de delegados de alto nivel de los Estados miembros. El nombramiento de un punto de contacto único para todas las cuestiones relacionadas con la SBA en los Estados miembros ha reforzado la aplicación de sus principios y permite a los Estados miembros intercambiar buenas prácticas. Con vistas a una implicación directa de los interesados, participan en las reuniones de la red, en calidad de observadores, las organizaciones empresariales representativas de las PYME a escala europea. Estas actividades tienen por objeto garantizar que la reducción de la carga normativa se convierta en prioridad en los Estados miembros a través de un mayor intercambio de buenas prácticas. Por ejemplo, la red ha desempeñado un papel decisivo a la hora de reducir el tiempo necesario para poner en marcha una empresa en Europa²⁴. Además, la Comisión ha propuesto que la designación de un representante para las PYME y la aplicación de la prueba de las PYME por los Estados miembros figuren entre los criterios para la concesión a los Estados miembros de ayudas relativas a las PYME por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional²⁵.

Actualmente se celebran también reuniones anuales entre las asociaciones de PYME y la Comisión, a fin de determinar las iniciativas prioritarias pertinentes en el programa de trabajo de la Comisión (véase el anexo II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación) y supervisar su impacto sobre las PYME. La Comisión está utilizando la red *Enterprise Europe Network* (EEN) para consultar directamente a las PYME, incluidas las microempresas, sobre la futura legislación (consulta del panel PYME) y para recabar sus reacciones frente a la legislación vigente de la UE (base de datos sobre las reacciones de las PYME). Las organizaciones empresariales y los Estados miembros han acogido con satisfacción estas medidas, destacando su importancia para la política relativa a las PYME.

Además, la Comisión organizó en 2012 conferencias con PYME de Alemania, los Países Bajos, Suecia, el Reino Unido, Polonia e Italia. Estas conferencias permitieron a administradores de PYME expresar sus inquietudes en distintos ámbitos, como son el Derecho laboral, la regulación de la comercialización de los productos y el proceso conexo de fijación de normas europeas que corroboren la conformidad de los productos con los requisitos normativos, la salud y la seguridad, el medio ambiente, el IVA, y la higiene y el etiquetado de los alimentos. Las conferencias también permitieron a los participantes debatir cara a cara e intercambiar opiniones e información detallada. La información recopilada también se está integrando en el ejercicio de inventario y programación de REFIT.

La Comisión consulta también con regularidad a las organizaciones patronales de las PYME a través de las consultas a los interlocutores sociales de la UE y de los trabajos de los comités de diálogo social europeo. Las asociaciones de PYME han venido contribuyendo activamente

²⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/progress-2011/index_en.htm

²⁵ COM(2011) 615 final/2.

a la definición y la ejecución del programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos del período 2012-2014²⁶.

Por último, la dimensión referida a las PYME se ha convertido en un aspecto central para el Grupo de Alto Nivel sobre Cargas Administrativas, un grupo de expertos creado en 2007 para asesorar a la Comisión sobre la reducción de las cargas administrativas derivadas de la legislación de la UE. La Comisión amplió recientemente el mandato del grupo hasta octubre de 2014²⁷. El grupo asesorará sobre las medidas normativas adoptadas en la UE por el Parlamento y el Consejo, en el marco del programa de reducción de las cargas administrativas, y examinará cómo han instrumentado esas medidas los 27 Estados miembros. Las PYME serán consultadas para saber hasta qué punto las medidas adoptadas han supuesto una verdadera diferencia para ellas. Este trabajo facilitará el intercambio de información entre Estados miembros sobre diferentes maneras de instrumentar la legislación de la UE y contribuirá a una mejor comprensión del impacto final de las medidas adoptadas.

5.2 *Consulta sobre las diez medidas más gravosas*

Dentro de una consulta abierta que, a través de internet, tuvo lugar en toda la UE desde octubre hasta diciembre de 2012, la Comisión invitó a las PYME y las organizaciones que representan sus intereses a indicar los diez ámbitos o textos legislativos de la UE que consideraban más gravosos. Podían elegir entre los enumerados en una lista no exhaustiva o señalar libremente otros. No se les pedía que justificaran o explicaran su elección, si bien algunas optaron por hacerlo. Tampoco se les solicitó que determinaran con precisión si la carga se derivaba del Derecho de la UE o del nacional. La consulta permitió a las PYME transmitir directamente sus preocupaciones a la Comisión.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación resume los resultados de dicha consulta. Se están evaluando todas las respuestas y, en el marco del programa de adecuación de la normativa de la Comisión, se definirán medidas de seguimiento (véase el apartado 6 más abajo)²⁸.

La consulta sobre las diez medidas más gravosas obtuvo un total de 1 000 respuestas²⁹, algunas de ellas de PYME (más de 600 respuestas de PYME radicadas en la UE, el 40 % de las cuales eran microempresas) y otras de organizaciones que representan los intereses de las PYME a diferentes niveles en la UE (casi 150 respuestas). Las respuestas procedían de casi todos los Estados miembros de la UE (más de la mitad de las respuestas de PYME provenían de tres Estados miembros: Bélgica, Alemania e Italia), y también de algunos terceros países, principalmente Turquía.

Los ámbitos normativos y los textos legislativos de la UE que fueron mencionados por el mayor número de PYME y organizaciones representativas de las mismas se enumeran en el anexo III (véase el documento de trabajo adjunto a la presente Comunicación).

²⁶ http://www.ueapme.com/IMG/pdf/EUSD_work_prog_2012-2014.pdf

²⁷ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

²⁸ COM(2012) 746 final http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf

²⁹ Los resultados completos de la consulta se han publicado en el sitio web *Tu voz en Europa*.

El Reglamento (CE) nº 1907/2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), fue la medida de la UE que más a menudo citaron tanto las PYME como sus organizaciones representativas. Ambas categorías de encuestados también señalaron: la legislación sobre el IVA³⁰, la Directiva sobre seguridad general de los productos (2001/95/CE), la Directiva sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales (2005/36/CE) y la Directiva sobre protección de datos (95/46/CE). Aunque indicaron diferentes medidas legislativas específicas, ambas categorías de encuestados mencionaron la legislación en materia de residuos³¹ y la relativa al mercado de trabajo³². La normativa sobre el aparato de control de los períodos de conducción y de descanso en el transporte por carretera (Reglamento (CEE) nº 3821/85); los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (Directiva 2004/18/CE), y el código aduanero modernizado (Reglamento (CE) nº 450/2008) también figuraban entre las diez medidas consideradas más gravosas.

6. Seguimiento de las consultas a las PYME

A juicio de la Comisión, los resultados de las consultas constituyen importantes señales de lo que preocupa a las PYME. Realizará un seguimiento de esas consultas de diversas maneras.

En primer lugar, se ha empezado ya a trabajar en torno a varios textos legislativos mencionados en la consulta sobre las diez medidas más gravosas:

- *Reglamento (CE) nº 1907/2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH):* en 2012 se realizó una revisión, la cual fue aprobada a principios de 2013. La revisión estuvo respaldada por numerosos estudios temáticos y se recibieron aportaciones de más de 1 600 empresas. Se llegó a la conclusión de que el Reglamento REACH funciona bien y cumple todos los objetivos que en la actualidad pueden evaluarse³³. Sin embargo, la revisión también señala que la carga relativa soportada por las PYME en la obtención del resultado esperado ha sido desproporcionada y que es preciso abordar este problema, puesto que serán muchas más PYME las que participen en la próxima fase de registro de sustancias (hasta 2018). En este contexto, la Comisión resuelve no proponer cambios de la parte dispositiva del Reglamento REACH, pero formula recomendaciones específicas para reducir el impacto del Reglamento sobre las PYME. Con todo, cabe señalar que se está estudiando una propuesta para modular los niveles de las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas en función del tamaño de la empresa, en el contexto de una modificación del Reglamento (CE) nº 340/2008.

³⁰ Sistema común del impuesto sobre el valor añadido: Directiva 2006/112/CE del Consejo; devolución del impuesto sobre el valor añadido a sujetos pasivos no establecidos en el Estado miembro de devolución, pero establecidos en otro Estado miembro: Directiva 2008/9/CE.

³¹ Traslados de residuos: Reglamento (CE) nº 1013/2006; Directiva marco sobre residuos: Directiva 2008/98/CE; lista de residuos: Decisión 2000/532/CE de la Comisión.

³² La Directiva 89/391/CEE, sobre medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo; la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores; y la Directiva 2003/88/CE, sobre el tiempo de trabajo, figuraban todas ellas en las respuestas a la consulta. En términos de clasificación por las PYME y sus organizaciones representativas, la Directiva 89/391/CEE se situaba en sexto y tercer lugar, respectivamente; la Directiva 96/71/CE se situaba en decimonoveno y octavo lugar, respectivamente, y la Directiva 2003/88/CE, en quinto y séptimo lugar, respectivamente.

³³ COM(2013) 49.

- *Directiva 2006/112/CE del Consejo, sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido (IVA):* la Comisión ha publicado una Comunicación titulada «Hacia un sistema de IVA más simple, robusto, eficaz y adaptado al mercado único»³⁴. En 2012, la Comisión propuso un paquete de medidas con vistas a facilitar la introducción en 2015 de una «miniventanilla» única y adecuar más a las PYME la fiscalidad sobre los servicios electrónicos, de telecomunicaciones y de radiodifusión y televisión, permitiendo a los proveedores de servicios cumplir con sus obligaciones en el conjunto de la UE mediante la presentación de una única declaración del IVA y el pago del impuesto en el Estado miembro en el que estén establecidos. La Comisión promoverá la ampliación de esta ventanilla única. Una reciente mejora es que, desde enero de 2013, la legislación³⁵ permite a los Estados miembros aplicar un régimen optativo en virtud del cual las empresas cuyo volumen de negocios anual sea inferior a 2 000 000 euros pueden retrasar el pago del IVA a la administración fiscal pertinente hasta que hayan recibido efectivamente el pago de sus clientes («contabilidad de caja»). Asimismo, la Comisión ha impulsado ciertas mejoras de la Directiva sobre devolución para garantizar que funcione según lo previsto y permita presentar más fácilmente solicitudes electrónicas de devolución del IVA.

- *Directiva 2001/95/CE, sobre la seguridad general de los productos:* dentro del paquete legislativo sobre seguridad de los productos y vigilancia del mercado, adoptado el 13 de febrero de 2013, la Comisión propone derogar la Directiva 2001/95/CE y la Directiva 87/357/CEE, relativa a los productos que imitan alimentos, y sustituirlas por un Reglamento de seguridad de los productos de consumo. Debido al objeto y a la finalidad del Reglamento propuesto, las PYME no pueden estar exentas de las obligaciones que contiene, porque las normas destinadas a proteger la salud y la seguridad de las personas deben aplicarse con independencia del tamaño del operador económico. No obstante, el paquete contiene indicaciones claras de la importancia que la Comisión concede a las necesidades de las pequeñas empresas y facilita la orientación y el apoyo que estas requieren para poder cumplir las normas.

- *Directiva 2004/18/CE, sobre los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios:* en 2011, la Comisión propuso una nueva Directiva sobre contratación pública³⁶, que aún se está debatiendo en el Parlamento y el Consejo en el marco del procedimiento legislativo de la UE. Este texto facilitaría la participación de las PYME en los contratos, ya que simplifica considerablemente los procedimientos, por ejemplo, a través de la admisión de declaraciones de los propios interesados y el fomento de lotes más pequeños.

- *Directiva 89/391/CEE, sobre medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo:* la Comisión inició en 2012 una evaluación global de la política a este respecto para analizar la pertinencia, eficacia y coherencia de la Directiva principal y las más de veinte directivas complementarias. Los resultados estarán disponibles previsiblemente en 2015.

- *Legislación de la UE sobre residuos:* en 2013, la Comisión iniciará una revisión global de la política y la legislación sobre residuos de la UE, que se centrará en los objetivos fundamentales de la Directiva marco sobre residuos, la Directiva sobre vertidos y la

³⁴ COM(2011) 851.

³⁵ Directiva 2010/45/CE.

³⁶ COM(2011) 896.

Directiva sobre envases y residuos de envases, una evaluación *ex post* (control de adecuación) de cinco Directivas sobre distintos flujos de residuos y un estudio destinado a hallar una mejor solución al problema de los residuos plásticos.

- *Directiva 2003/88/CE, sobre el tiempo de trabajo*: la Comisión llevó a cabo una revisión completa de esta Directiva en 2010, llegando a la conclusión de que era necesaria una reforma. Los interlocutores sociales europeos, al responder a la consulta, estuvieron de acuerdo en negociar los términos de la citada reforma. No obstante, los interlocutores sociales han comunicado recientemente que dichas negociaciones se han suspendido sin ningún acuerdo. La Comisión está estudiando actualmente la manera de proceder.
- *Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo, sobre el aparato de control de los períodos de conducción y descanso en el transporte por carretera*: en 2011, la Comisión propuso un nuevo Reglamento³⁷, que aún se está debatiendo en el Parlamento y el Consejo. Las PYME saldrían beneficiadas, ya que determinados tipos de vehículos que circulan en un radio de menos de 100 km desde la base de su empresa no tendrían que llevar instalado un tacógrafo.
- *Directiva 2005/36/CE, sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales*: en 2011, la Comisión propuso una nueva Directiva³⁸, destinada a modernizar la Directiva actual y que aún está siendo debatida en el Parlamento y el Consejo. Este texto ayudaría a las PYME, ya que facilitaría la movilidad de los trabajadores, entre otras cosas, mediante la introducción de una tarjeta profesional europea. La tarjeta facilitaría y aceleraría los procedimientos formales que llevan a cabo las autoridades de los Estados miembros que regulan tales actividades para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros. El buen desarrollo y el calendario de las contrataciones individuales pueden tener una incidencia proporcionalmente mayor para los operadores más pequeños.

En segundo lugar, los resultados se tendrán en cuenta en el inventario de la legislación de la UE que se está realizando con arreglo al recientemente anunciado programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT). El programa REFIT implica, como primer paso, hacer el inventario de las medidas legislativas y ámbitos de actuación, a fin de descubrir las posibles cargas excesivas, incoherencias, lagunas, medidas ineficaces y efectos acumulativos, y de poder así obtener las ventajas esperadas de la manera más eficaz. Se prestará atención a la posible carga normativa resultante de la forma en que la legislación de la UE se instrumenta a escala nacional y subnacional. Se tendrán en cuenta las especificidades de las PYME y la importancia de la estabilidad de la normativa, tal como se ha puesto de manifiesto en muchas de las consultas a las PYME.

En algunos casos, los resultados del inventario permitirán anunciar la rápida presentación de una propuesta de modificación legislativa, al haberse demostrado claramente la necesidad de una simplificación y reducción de los costes de la normativa. En otros casos, puede ser necesaria una minuciosa evaluación, porque, aun siendo globalmente posible simplificar las normas y reducir la carga normativa, se requiere un análisis más detenido. En otros aun,

³⁷ COM(2011) 451.

³⁸ COM(2011) 883 final.

puede no ser necesaria ninguna medida inmediata, por ejemplo, cuando la legislación o los ámbitos legislativos se consideran eficientes en costes o cuando es prematuro evaluar los resultados o la eficiencia de costes.

El programa REFIT también garantizará la coordinación y priorización del proceso de escrutinio del acervo legislativo de la UE, que se inició en 2011 para reforzar la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala» y determinar las posibles nuevas exenciones o simplificaciones en favor de las PYME, en particular las microempresas.

Los planes plurianuales REFIT serán objeto de publicación y todos los interesados tendrán la oportunidad de formular sus observaciones. De esta forma podrán, especialmente las PYME y las microempresas, comprender mejor la labor de la Comisión y contribuir a ella.

El inventario y la planificación plurianual del programa REFIT tendrán en cuenta los trabajos que la Comisión ya esté obligada a realizar, debido a estudios, evaluaciones o informes exigidos legalmente en la normativa de la UE vigente, o como consecuencia de su programa de evaluación existente. De forma más amplia, la Comisión se ha comprometido a evaluar periódicamente si la legislación de la UE ha alcanzado sus objetivos y si hay maneras más simples y menos onerosas de obtener los mismos beneficios y llegar a los mismos resultados³⁹. También examinará si las PYME consideran un determinado acto legislativo fácil de entender y aplicar y qué podría ser preciso mejorar. Cuando, con motivo de este tipo de evaluaciones, se descubra que existen posibilidades de aligerar los regímenes vigentes, podría ponerse en marcha una reforma de la legislación para hacerla más favorable a las PYME, cumpliendo al mismo tiempo las obligaciones, impuestas por el Tratado, de realizar consultas en ámbitos de actuación específicos y teniendo debidamente en cuenta los puntos de vista de otras partes interesadas pertinentes.

7. Próximas etapas

La Comisión seguirá prestando suma atención a las PYME al desarrollar sus políticas y revisarlas. El programa REFIT se aplicará progresivamente y los resultados, incluido el cuadro de indicadores de las PYME, se publicarán anualmente y estarán abiertos a las observaciones de los interesados. Las consultas y el diálogo entre las PYME y la Comisión mejorarán a través de los representantes de las PYME, un mayor uso de la red *Enterprise Europe Network* y la organización de conferencias dedicadas a las PYME, así como en el contexto de las consultas de los interlocutores sociales. La Comisión reforzará las vías por las cuales obtiene datos y opiniones de las PYME cuando revise sus directrices sobre evaluación y análisis del impacto, en 2013 y 2014, respectivamente. Esta labor analítica requiere una sólida base empírica y datos estadísticos a fin de tener plenamente en cuenta las repercusiones para las PYME.

Los mecanismos de gobernanza y consulta previstos en la Iniciativa en favor de las Pequeñas Empresas desempeñarán un papel fundamental en los trabajos orientados a minimizar la carga

³⁹ COM(2012) 746. Véase el apartado 7 a continuación.

normativa para las PYME y garantizar una amplia consulta y participación de las partes interesadas del ámbito de las PYME, incluidos los Estados miembros. La red de representantes nacionales de las PYME seguirá contribuyendo de manera significativa a supervisar la incidencia en las PYME de las medidas incluidas en el programa de trabajo de la Comisión, y ayudará asimismo a garantizar que la reducción de la carga normativa se convierta en una prioridad en los Estados miembros, a través de un mayor intercambio de buenas prácticas. Proseguirán las reuniones periódicas con las asociaciones de PYME a fin de supervisar estrechamente la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala» en las futuras iniciativas de la Comisión que se consideren prioritarias. La Comisión continuará reforzando la red *Enterprise Europe Network* para aumentar su capacidad de explicar la legislación de la UE y recabar la opinión de las PYME sobre dicha legislación a través de los paneles PYME.

Tener en cuenta a las PYME es una responsabilidad compartida. Se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a asegurar no solo que las PYME se beneficien de las ventajas de la legislación de la UE, sino también que no se añadan cargas innecesarias para las PYME en el proceso legislativo de la UE. Se invita a los Estados miembros a aprovechar las oportunidades existentes en la legislación de la UE para reducir la carga que, en su caso, soporten las PYME.

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión

Cuadro de indicadores de las PYME

Expedientes prioritarios relativos a las PYME en el programa de trabajo de la Comisión de 2013

Resultados de la consulta sobre las diez medidas más gravosas