

Dictamen del Comité de las Regiones: «Legislar mejor» — Un programa de la UE

(2015/C 423/08)

Ponente general:	Spyros SPYRIDON (EL/PPE), concejal de Poros
Documento de referencia:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Legislar mejor para obtener mejores resultados — Un programa de la UE» COM(2015) 215 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

1. Considera importante que la Comisión establezca como prioridad política la mejora de la legislación con el fin de lograr mejores resultados para los ciudadanos. Los métodos innovadores de consulta entre las instituciones pueden contribuir a la claridad y la eficacia de la legislación de la UE, como sostén de los principios fundadores de la UE;
2. Considera que una mejor legislación —es decir, actos legislativos simples y de calidad, caracterizados por la claridad, incorporados correctamente a la legislación de los Estados miembros y revisados en caso necesario— contribuye a profundizar el mercado único, a reducir la burocracia y a crear valor añadido para los ciudadanos y las empresas;
3. Expresa su convicción de que la mayoría de los ciudadanos europeos considera la UE como la institución que consolida y garantiza el derecho a la calidad de vida, la seguridad del medio ambiente y la cohesión económica, social y territorial;
4. Se muestra de acuerdo con que la Comisión redoble sus esfuerzos en favor de la calidad reguladora, partiendo del Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación y del objetivo de acelerar la burocracia y eliminar las cargas normativas, lo que contribuirá a crear un contexto favorable a las inversiones; igualmente, está de acuerdo con la simplificación y la reducción de las cargas administrativas que soportan los operadores privados, aunque se deberá velar indefectiblemente por la conciliación de este factor simplificador con el mantenimiento de la calidad medioambiental y la protección de los derechos y los intereses de las personas, los trabajadores, los consumidores y los usuarios; hace hincapié en que la mejora de la legislación y la reducción de las cargas administrativas innecesarias no debe servir de pretexto para la desregulación, para no regular aspectos, como los arriba citados, en los que los ciudadanos han depositado expectativas legítimas, o para evitar tomar medidas en ámbitos en los que los Tratados de la UE estipulan claramente la «obligación de actuar» de las instituciones de la UE;
5. Reitera que es necesario aspirar a mejorar la legislación en el espíritu de la gobernanza multinivel, a través de la acción coordinada de la UE y de los niveles nacional, regional y local;
6. Acoge con satisfacción el refuerzo político que ha supuesto para la iniciativa «legislar mejor» la designación de la vicepresidenta primera de la Comisión como responsable del proceso, y confía en que se registre una mejora cualitativa mediante la elaboración de una legislación que responda a las expectativas de los ciudadanos europeos con respecto al ambicioso objetivo que nos hemos fijado, en el respeto de los principios fundamentales y de los elevados niveles de calidad que caracterizan la política de la UE;
7. Valora positivamente que la Comisión haya estado en primera línea de los esfuerzos por aplicar los principios de la mejora de la legislación en todo el ciclo legislativo, incluida una gran parte de la legislación derivada, aplicando métodos innovadores y procedimientos que ahora constituyen buenas prácticas reconocidas a nivel internacional y sirven de ejemplo para los Estados miembros;

8. Aboga por una mayor participación de los entes locales y regionales por medio del CDR en las consultas específicas, en la fase de iniciativa legislativa, de manera que se pueda tener presente la dimensión territorial para dar así una respuesta concreta a la crisis económica, lo que permitiría establecer objetivos subnacionales con arreglo a las distintas situaciones territoriales; espera asimismo que los entes locales y regionales participen en mayor medida a través del CDR en la definición de los propios objetivos y en la aplicación de las estrategias, asumiendo el papel de llevar a la práctica y ejecutar la normativa europea sin dejar de proteger, al mismo tiempo, las particularidades locales en el respeto del principio de subsidiariedad;

Amplia consulta

9. Acoge con satisfacción la ampliación de la consulta a las partes interesadas, los entes locales y los ciudadanos en las fases previas de la legislación y en su aplicación; la participación de estos desde las primeras fases de desarrollo de las iniciativas legislativas puede dar lugar a una mayor aceptación de las disposiciones finales y a una transposición y aplicación mejores por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales;

10. Confía en que la Comisión hará una distinción entre las instituciones locales y regiones que representan a los territorios (los interlocutores institucionales) y los grupos de intereses privados (los interlocutores del sector privado), ya que únicamente los primeros, elegidos democráticamente, sintetizan de manera democrática las necesidades reales de los ciudadanos, incluidos aquellos que, a título individual, son incapaces de hacer oír su voz. Resulta, pues, necesario fortalecer el diálogo estructurado de la Comisión con el Comité de las Regiones y con los representantes de los entes regionales y locales a fin de garantizar el carácter democrático del proceso participativo en la elaboración de la legislación europea, desde el convencimiento de que los entes territoriales, en cuanto defensores de los intereses de todos los sectores socioeconómicos, deberían recibir una atención prioritaria por parte de las instituciones de la UE —también en las consultas— respecto de las grandes empresas;

11. Valora muy positivamente la nueva plataforma «Lighten the Load — Have your say» («Aligere la carga — Diga lo que piensa») y el compromiso de la Comisión de ampliar sus funciones y servicios. Recuerda que la consulta abierta en línea puede favorecer a los grupos organizados y a los participantes con capacidades informáticas avanzadas, lo que a menudo es un factor restrictivo de la naturaleza y el alcance de la propuesta; señala que, por consiguiente, no debe excluirse la utilización de métodos tradicionales de comunicación con la Comisión además de la plataforma;

12. Propone que se desarrollen otras herramientas para consultas específicas (conferencias, mesas redondas de expertos, talleres y reuniones con las partes interesadas), ya que ello garantiza la participación de las partes directamente interesadas, y anima a la Comisión a ampliar su formato y uso (recurrir a grupos temáticos y de usuarios, grupos de prueba, etc.);

13. Señala que las consultas públicas no pueden sustituir las consultas a los interlocutores sociales consagradas en el artículo 154, apartado 2, del TFUE, sino que solo pueden complementarlas;

14. Señala que, dado que el procedimiento de consulta depende directamente de la representatividad de los participantes y de la calidad de su contribución, los métodos de consulta que se utilicen deben facilitar la participación de las partes directamente interesadas y la difusión de información sobre la toma de decisiones, en particular en el caso de medidas legislativas caracterizadas por un elevado nivel técnico y de conocimientos;

15. Destaca la necesidad de traducir al menos los documentos básicos en cada etapa de la consulta en todas las lenguas oficiales de la UE, ya que esto facilitará que más partes interesadas y ciudadanos participen en el proceso;

16. Pide a la Comisión que mejore la transparencia sobre el recurso a grupos de expertos: en qué momento se establecen, para qué ámbitos políticos, a quién representan los expertos y, en especial, el procedimiento de selección utilizado por la Comisión para la creación de grupos de expertos;

17. Recuerda que, según un reciente dictamen del CDR sobre el programa REFIT (CIVEX-V-040), hay margen de mejora en lo que respecta al proceso de consulta, lo que incluye proporcionar una información más adecuada, dar mayor visibilidad al proceso, así como la necesidad de dedicar un mayor esfuerzo a cuantificar resultados. Pide a la Comisión que tenga en cuenta las recomendaciones del CDR sobre el nuevo procedimiento;

18. Subraya que la participación de los entes locales y regionales, de las partes interesadas y de los ciudadanos en las consultas, a través de sus representantes institucionales, como el CDR y el CESE, que deben ser claramente diferenciados de otras partes interesadas, contribuirá así al objetivo de «legislar mejor», teniendo en cuenta en particular el hecho de que los plazos a menudo son limitados y es más fácil obtener respuesta de estos órganos colectivos, que disponen de redes más amplias. Su participación efectiva y activa en el proceso de mejora de la legislación es un requisito imprescindible para obtener resultados de alta calidad;

19. Si se desea lograr el objetivo de trabajar en asociación y legislar mejor y de manera más eficaz, es esencial elaborar una serie de directrices operativas que se aplicarán cuando se evalúe el principio de subsidiariedad en el marco de la nueva legislación.

Evaluaciones de impacto de los actos legislativos a lo largo de todo su ciclo de vida

20. Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de llevar a cabo controles exhaustivos mediante evaluaciones de impacto durante todo el ciclo de vida de la legislación;

21. Propone que la Comisión publique todas las evaluaciones de impacto *ex ante*, incluso de las iniciativas que no se traducen en propuestas legislativas, en aras de la transparencia y de la rendición de cuentas; la publicación de las evaluaciones de impacto en una fase inicial al comienzo del ciclo legislativo se considera un primer paso en la dirección correcta para proporcionar información y plantear reservas con respecto al principio de subsidiariedad;

22. Señala la utilidad de realizar evaluaciones de impacto desde diversos ángulos, que no se restrinjan a la dimensión económica, sino que abarquen también la protección del medio ambiente, de la naturaleza, de los consumidores, de la salud y de los trabajadores, así como la protección social y el Derecho laboral, incluyan la posibilidad de no legislar y exploren las repercusiones en materia de salvaguardia de los principios fundamentales de la UE, además del impacto en la cohesión social y territorial de la UE;

23. En particular, insiste en la necesidad de que para toda legislación nueva o secundaria se efectúe un estudio que evalúe el impacto territorial. El CDR, con sus conocimientos técnicos, contribuirá activamente al mismo, también a través de sus plataformas y redes, que facilitan un adecuado punto de acceso a los entes regionales y locales. En consonancia con el compromiso de la Comisión de «mantener la competitividad y el desarrollo sostenible de la UE»⁽¹⁾, pide que se lleve a cabo una evaluación de impacto en materia de competitividad y de sostenibilidad;

24. Al tiempo que reconoce la importancia de las pymes como motor del crecimiento en la UE, lamenta en el examen no se preste atención a las repercusiones de la legislación en lo que respecta en particular a la reducción de las cargas administrativas para los entes locales y regionales, que son los que han de aplicar la gran mayoría de la legislación de la UE;

25. Considera que la modernización de la legislación debe estar en consonancia con el acervo de la UE en cuanto a salvaguardar los valores de la UE. Por lo tanto, pide que en la aplicación del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) se tenga en cuenta la obligación de mantener unos niveles elevados a escala de la UE en materia de normas sociales y medioambientales, así como alcanzar el objetivo de profundizar el mercado único. Recuerda que el objetivo del programa REFIT no es la desregulación, sino una regulación mejor y más eficaz a través de la reducción de las cargas administrativas innecesarias y de la mejora de la adecuación entre los objetivos y los medios, así como la participación de las partes interesadas siempre que sea posible en el proceso de toma de decisiones;

26. Insiste en que a la hora de llevar a cabo las evaluaciones de impacto debería haber menos inclinación a contratar a consultores externos para ello, en particular tratándose de asuntos de interés regional y local directo. En lugar de ello, el CDR y los órganos representativos de los entes regionales y locales están en mejor posición para demostrar cuál es la situación sobre el terreno;

⁽¹⁾ COM(2015) 215 final, punto 3.1.

27. Destaca que, con respecto al contexto específico de las pymes, las excepciones a la regla general deben mantener un cuidadoso equilibrio entre las ventajas para los beneficiarios y la salvaguardia de los intereses comunes europeos, y no deben suponer un peligro de rebajar los niveles elevados de protección (de los trabajadores o del medio ambiente);

28. Insta a desarrollar una forma más estructurada de consulta de los representantes regionales y locales en la fase prelegislativa, inspirándose, por ejemplo, en la metodología existente del diálogo social europeo, que implica la participación de la Comisión y de las organizaciones sociales en la elaboración de la legislación de la UE que les afecta directamente;

29. Acoge con satisfacción que la Comisión señale que propugna la simplificación de los reglamentos relativos a la política agrícola común y a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y reitera su propuesta de supervisar la adecuación de la legislación en los ámbitos relevantes para los entes locales y regionales, como la política urbanística, la legislación medioambiental, el sector de los transportes y las medidas destinadas a reducir las cargas administrativas en ámbitos como las autorizaciones y las licencias;

30. Toma nota de que el programa REFIT puede contribuir a mejorar la relación coste-beneficio para los entes locales y regionales, al igual que para las empresas, lo que liberará recursos humanos y financieros y fomentará la competitividad de la UE;

El papel del CDR

31. Considera que, debido a su naturaleza permanente y su composición, el nuevo Comité de Control Reglamentario, con mandato ampliado, se hace eco solo parcialmente de las inquietudes del CDR sobre su eficacia; insiste en que, aun cuando debe respetar la independencia de la Comisión como representante del interés general, el Comité de Control Reglamentario debería estar integrado por expertos externos independientes, como sucede en organismos similares en algunos Estados miembros;

32. Insiste en que al menos uno de los expertos externos del Comité de Control Reglamentario tenga experiencia en materia de administración y gobierno local y regional;

33. Acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de incluir a un representante del CDR en la nueva plataforma REFIT, en respuesta a una solicitud previa del CDR; reitera, no obstante, que la función institucional del Comité no debe confundirse con la función de otras partes interesadas que participan en la plataforma;

34. Recuerda que los Tratados reconocen las dimensiones local y regional del principio de subsidiariedad, así como el papel del CDR, y pide que el CDR sea incluido en el nuevo Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor». Reitera su preocupación por el grado de consulta de los entes locales y regionales en la elaboración de las políticas de la UE y la necesidad de contar con información completa y oportuna para poder pronunciarse. Algunos diputados al Parlamento Europeo han pedido una mayor participación del CDR, con sus conocimientos y experiencia, en una fase temprana de la preparación de las propuestas legislativas;

35. Acoge con satisfacción que la plataforma REFIT se esté formando a través de una convocatoria abierta. No obstante, solicita que dicha convocatoria abierta se amplíe de manera que permita específicamente a representantes de organizaciones europeas y nacionales de los entes regionales y locales poder solicitar el acceso directo a la plataforma y estar representados en ella;

36. Pide a las direcciones generales de la Comisión y a los colegisladores que reconozcan el papel del CDR —y de sus miembros— como socio institucional y que intensifiquen la consulta con el CDR y los entes regionales y locales cada vez que lleven a cabo una evaluación de impacto;

Legislar mejor requiere la participación activa de todos los niveles de gobierno

37. Toma nota de la aplicación desigual de los procedimientos para mejorar la legislación por parte de los Estados miembros. Esto hace que, en lo que respecta al impacto de la legislación de la UE, sea imposible distinguir claramente qué efectos dependen del modo de aplicar las disposiciones y cuáles proceden directamente de la propia UE, y que sea muy difícil llevar a cabo un seguimiento exhaustivo de la legislación en todo su ciclo de vida;

38. Pide a los Estados miembros que respondan al llamamiento de la Comisión para mejorar los procedimientos que permitan legislar mejor, tanto a escala del Consejo como en las administraciones nacionales;

39. Pide a los Estados miembros que corresponda que garanticen un proceso de consulta en el momento oportuno a nivel nacional y de la UE que cuente en todas las fases con los entes locales y regionales, en particular, a través de sus organizaciones nacionales. Estos entes disponen de un elevado nivel de conocimientos técnicos, especializados y experiencia en lo que respecta a la aplicación de la legislación;

40. Insta a la Comisión a que examine las causas que conducen a la aplicación tardía o incorrecta de la legislación de la Unión por parte de los Estados miembros y que busque soluciones a este grave problema, incluida la exposición de las razones para elegir entre directiva y reglamento, y que intensifique sus esfuerzos por reforzar los mecanismos de apoyo, control y ejecución;

41. Hace hincapié en que la transposición de las Directivas al Derecho de cada Estado es un proceso nacional que requiere una adaptación tanto de la administración nacional como de la regional y local. Esto precisa suficiente tiempo y margen de maniobra. El CDR considera que la intención de la Comisión de publicar planes de aplicación para la legislación y orientaciones, y de controlar la transposición de las disposiciones a la legislación nacional, no solo en la forma, sino también en el fondo, es un paso en la dirección correcta;

42. Señala que una legislación sencilla, comprensible y fácil de cumplir, acompañada de una minuciosa evaluación de impacto y una hoja de ruta para la aplicación, facilita que se pueda incorporar de modo más rápido y eficaz al Derecho nacional y favorece su cumplimiento;

43. Reconoce el derecho de los países a garantizar unas normas más estrictas que las establecidas por la legislación correspondiente de la Unión. No obstante, ello no debe confundirse con la práctica de la denominada «sobrerregulación», según la cual los Estados miembros añaden más requisitos legales o administrativos en el proceso de transposición de la legislación europea al Derecho nacional. Es importante que los ciudadanos entiendan claramente qué obligaciones derivan de la UE y cuáles son resultado de la sobrerregulación en los Estados miembros, y por ello el CDR pide a los Estados miembros que identifiquen y justifiquen claramente todas las disposiciones adicionales que hayan adoptado en la transposición de la legislación;

44. Recuerda que la «sobrerregulación» ha sido objeto de diversas definiciones según las instituciones (por ejemplo, el Comité de las Regiones Europeo ⁽²⁾ y la Comisión Europea) o las partes interesadas. Reitera su propuesta de que se adopte una definición común, para garantizar la claridad jurídica en la transposición y aplicación de la legislación de la UE y para posibilitar la evaluación comparativa entre los Estados miembros;

45. Destaca la necesidad de una transposición efectiva, precisa y en tiempo oportuno de la legislación de la UE al Derecho nacional;

46. Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de efectuar un examen minucioso de las propuestas legislativas con respecto a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, y recuerda a este respecto que la función del Comité de las Regiones y de los parlamentos nacionales está consagrada a nivel institucional;

47. Recuerda que las administraciones nacionales, regionales y locales promulgan una serie de normas y leyes basadas en la normativa de la UE, por lo que es esencial garantizar que la aplicación de la nueva normativa de la UE se evalúa para hacerla lo más sencilla y clara posible desde el punto de vista administrativo, de modo que su aplicación no genere un uso innecesario de recursos y de costes en los diferentes niveles de gobernanza;

48. Lamenta que el programa «Legislar mejor» aparentemente no mejore la evaluación del principio de subsidiariedad a fin de garantizar que las decisiones se toman en el nivel más básico posible, en consonancia con el instrumento de evaluación de la subsidiariedad del Comité de las Regiones;

La calidad normativa requiere reforzar la cooperación institucional

49. Señala la sensación de falta de participación en el proceso de toma de decisiones en la UE que impera en muchos Estados miembros. Subraya, por consiguiente, la necesidad de incluir a los entes regionales y locales, que son los niveles más cercanos a los ciudadanos, en el proceso legislativo, así como la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y la aproximación a los ciudadanos y las empresas que debe regir en las instituciones europeas;

⁽²⁾ CIVEX-V-040, 30 de mayo de 2013.

50. Insta a que todas las direcciones generales de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo adopten y apliquen — en la medida de lo posible— normas armonizadas para las evaluaciones de impacto en todas las etapas del ciclo de vida de la legislación, dado que esto contribuirá a la comprensión mutua y a la mejora de la calidad;

51. Pide a los colegisladores que respondan al llamamiento de la Comisión para una rápida adopción del nuevo Acuerdo Interinstitucional y que, posteriormente, lleven a cabo los compromisos que se derivan de él, de modo que se actualice de modo eficaz el proceso de mejora de la legislación en todas las instituciones europeas y se promueva la aplicación de la legislación de la UE por parte de los ciudadanos;

52. Hace hincapié en que una cooperación estrecha con el CESE en su Subcomité sobre la Mejora de la Legislación fomentaría una mejor coordinación de las posiciones de la sociedad civil y los representantes de los entes locales y regionales;

53. Considera que la retirada de las propuestas legislativas pendientes durante largo tiempo podría contribuir a una buena gobernanza europea, pero que debe procederse con cautela para que ello no sea un motivo de presión para los colegisladores. Obviamente, los legisladores, como instancias competentes, deben disponer de un plazo razonable para pronunciarse sobre las propuestas de retirada, amén de la posibilidad misma de hacerlo;

54. Está de acuerdo con la propuesta del Parlamento Europeo de que la Comisión considere la posibilidad de introducir «cláusulas de caducidad» en las iniciativas legislativas de duración limitada, siempre que no queden lagunas jurídicas, y «cláusulas de revisión» de las medidas vigentes —en un plazo razonable a partir de su entrada en vigor—, de modo que sea posible efectuar una evaluación de dichas medidas. La Comisión debería instar a los Estados miembros a introducir «cláusulas de caducidad» en la evaluación de la legislación nacional, en particular cuando existe un obstáculo a la rápida transposición de la legislación de la UE;

55. Observa que las repercusiones en la legislación deben examinarse no solo en el momento de la propuesta de la Comisión, sino también después de que los colegisladores hayan introducido cambios significativos. Señala, no obstante, que no puede ponerse en tela de juicio la legitimidad democrática del proceso legislativo y que las evaluaciones de impacto no deben llevar a restringir el margen de maniobra del que disponen los colegisladores; por lo tanto, no apoya la idea de llevar a cabo evaluaciones de impacto adicionales en el período comprendido entre la conclusión de las negociaciones y la votación final;

56. Toma nota de la ausencia de toda referencia a la autorregulación y corregulación como procedimientos más flexibles para la cooperación entre los sectores público y privado, en un mundo en constante transformación en el que la legislación puede ir por detrás de las necesidades normativas;

57. Destaca la importancia de diversificar las consultas y de crear redes estables de consulta y seguimiento en materia de asuntos que requieren conocimientos especializados, así como de valorar los participantes en las consultas una vez aprobada la legislación, en particular con respecto al control y seguimiento de la ejecución;

58. Acoge positivamente que la Comisión se proponga establecer criterios más claros acerca de cuándo recurrirá a actos delegados y a actos de ejecución. También resulta muy útil que la Comisión pueda consultar con las partes interesadas antes de presentar cualquier acto delegado. Pide a la Comisión, pues, que lleve a cabo esta práctica en todos los ámbitos, y no solo cuando considere que posee un valor añadido;

La calidad de la legislación dependerá del compromiso real de todos los interesados para aplicar el programa

59. Expresa su confianza en que la Comisión hará todo lo posible para aplicar plenamente las medidas recogidas en la Comunicación, a pesar del aumento de la carga administrativa y del compromiso de los recursos humanos que ello pueda requerir;

60. Llama la atención sobre la necesidad de evitar que los nuevos procedimientos de mejora de la calidad legislativa produzcan retrasos en la legislación;

61. Hace hincapié en la obligación de informar a la opinión pública de los Estados miembros y favorecer el proceso de consulta movilizándolo a los entes regionales y locales, con el fin de aumentar la sensibilización y la participación de los ciudadanos y las partes interesadas, y reforzar al mismo tiempo el proceso democrático de toma de decisiones;
62. Se compromete a informar a los entes locales y regionales sobre el nuevo procedimiento de mejora de la legislación para obtener mejores resultados, y a contribuir a que se aplique mejor a escala de la UE, nacional y regional.

Bruselas, 14 de octubre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA
