

Estrasburgo, 24.10.2017
COM(2017) 651 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores
resultados**

{SWD(2017) 675 final}

1. INTRODUCCIÓN: MEJORA DE LA LEGISLACIÓN EN LA COMISIÓN

La presente Comisión se encuentra a mitad de su mandato. Sigue centrándose en el desarrollo de iniciativas prioritarias de apoyo a sus 10 prioridades políticas¹, en beneficio de los ciudadanos de la Unión, para impulsar el crecimiento y el empleo, conseguir que el mercado interior funcione mejor, hacer frente a las amenazas en materia de seguridad, proteger a los consumidores y a los trabajadores y mejorar la salud pública y el medio ambiente. El programa de trabajo para 2018² demuestra una vez más que la Comisión se vuelca con las grandes cuestiones que requieren soluciones europeas. Incluye, además, medidas para poner en marcha el mercado único digital y la Unión de la Energía, garantizar la igualdad en la fiscalidad de las sociedades y la justicia social, completar la Unión de Mercados de Capitales, reforzar la Unión Económica y Monetaria y la unión bancaria, avanzar en la lucha contra el terrorismo y, además, establece el plan director para el próximo marco financiero plurianual de la Unión.

La mejora de la legislación sustenta todo el trabajo de la Comisión para garantizar que la UE hace lo que tiene que hacer y lo hace bien. Para ello, en 2015³, la Comisión definió una serie de principios y medidas equilibrados en torno a tres pilares principales:

- **Evaluación de impacto:** las nuevas propuestas van acompañadas de evaluaciones de impacto que estudian el modo de lograr los objetivos políticos de la manera más eficiente sin imponer cargas innecesarias.
- **«Evaluar primero»:** todas las revisiones de la legislación vigente deberían evaluar las posibilidades de simplificar y reducir costes innecesarios sobre la base de análisis y de las aportaciones de las partes interesadas.
- **Participación de las partes interesadas:** la mejora de la legislación se sustenta en la participación activa de la sociedad civil, lo que implica invitar a las partes interesadas a que realicen sus aportaciones en todas las fases del ciclo político a través de una serie de herramientas para recabar sus observaciones y de actividades de consulta.

Esta forma de concebir la mejora de la legislación ha recibido un amplio respaldo de las partes interesadas, en particular el Parlamento Europeo⁴ y el Consejo⁵. Ya en 2015, la OCDE situó los sistemas de evaluación del impacto y de evaluación de la Comisión en tercer y quinto lugar, respectivamente, de la clasificación de sus miembros⁶. Con posterioridad al establecimiento de esta clasificación, la Comisión introdujo aún nuevas

¹ https://ec.europa.eu/commission/index_es

² COM(2017) xxx [complétese cuando se conozca]

³ COM(2015) 215 de 19.5.2009; «Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE».

⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT): situación actual y perspectivas;
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=ES&reference=P8-TA-2016-0104>

⁵ Legislar mejor para reforzar la competitividad: Conclusiones del Consejo de 26 de mayo de 2016;
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/26-conclusions-better-regulation/>

⁶ OCDE (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París;
<http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

mejoras en mayo de 2015 y, en 2016, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron un Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación⁷. Además, en diciembre de 2016, la Comisión presentó un planteamiento más estratégico del control de la aplicación de la legislación de la UE⁸. En el transcurso de 2017, se han producido cambios significativos en la forma en que la Comisión aborda la mejora de la legislación.

- En primer lugar, la Comisión ha dado un nuevo impulso a sus esfuerzos por aumentar la transparencia, la legitimidad y la rendición de cuentas de su labor, en particular por lo que respecta al proceso de consulta y a los canales de que disponen las partes interesadas para formular sus observaciones (sección 2.2 infra). Para finales de 2017, estará listo el sitio web «Contribuir al proceso legislativo», que permitirá a las partes interesadas participar plenamente en los trabajos de la Comisión a lo largo de todo el ciclo político⁹.
- En segundo lugar, en 2017 la Comisión llevó a cabo una importante actualización de las directrices y herramientas de mejora de la legislación aplicables a lo largo de todo el ciclo político¹⁰. Aunque su principal finalidad es explicar y explotar los vínculos entre las distintas fases de la elaboración de las políticas en el seno de la Comisión y servir de apoyo a sus servicios en el trabajo de mejora de la legislación, también se pondrán a disposición del Parlamento Europeo, el Consejo, los Estados miembros y todas las partes interesadas. El objetivo es facilitar una mayor participación de todos estos agentes en el proceso de elaboración de las políticas de la Unión.
- En tercer lugar, a principios de 2017 concluyó el nombramiento de todos los miembros del Comité de Control Reglamentario, que ahora cuenta ya con los tres miembros de fuera de las instituciones europeas. Este comité independiente¹¹ controla la calidad de las evaluaciones de impacto y de las evaluaciones seleccionadas de la legislación existente y hace públicos todos sus dictámenes. Todas las evaluaciones de impacto necesitan, en principio, el dictamen positivo del comité para dar curso a la iniciativa de que se trate. Si la Comisión decide proceder con una iniciativa sin contar con dicho dictamen positivo, ha de explicar públicamente las razones en que se basa para ello. Además, el Comité ofrece asesoramiento metodológico práctico a los servicios de la Comisión. El Comité también examina evaluaciones seleccionadas y pregunta sistemáticamente si — en consonancia con el principio de «evaluar primero» — se ha procedido a una evaluación que dé base al informe de evaluación de impacto en los casos de modificación de la legislación.

En el gráfico 1 se resumen las principales actividades de mejora de la legislación y se muestra el importante trabajo realizado en los últimos doce meses. En la presente

⁷ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación. (DO L 123 de 12.5.2016, p.1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

⁸ C(2016) 8600 de 21 de diciembre de 2016. *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación.*

⁹ «Contribuir al proceso legislativo»: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es

Comunicación se ofrecen más detalles sobre esta evolución, y en especial sobre el trabajo en curso con la plataforma REFIT para recabar, analizar y hacer avanzar las opiniones de las partes interesadas sobre la manera de simplificar la legislación existente. Asimismo, responde a los compromisos asumidos por la Comisión en el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación (en particular, en el apartado 48) y a las conclusiones del Consejo¹², y se esbozan medidas adicionales para alcanzar la ambiciosa propuesta de la Comisión «Legislar mejor». El documento de trabajo de los servicios de la Comisión anexo a la presente Comunicación ofrece información adicional sobre los esfuerzos de simplificación.

Gráfico 1. Resumen de las actividades para legislar mejor desde su puesta en marcha en la Comisión

	<i>A 31 de agosto de 2016</i>	<i>A 31 de agosto de 2017</i>
Evaluaciones	688	798
Evaluaciones de impacto	975	1028
Consultas públicas	704	814
Dictámenes de la plataforma REFIT	17	58

2. APLICACIÓN DEL PROGRAMA «LEGISLAR MEJOR»: RESULTADOS CLAVE

2.1. Ser grande en las cosas grandes: respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

La Comisión Juncker se centra en un conjunto básico de diez prioridades políticas y se mantiene firme en su compromiso de actuar a escala de la UE solo cuando sea necesario y de proponer únicamente las iniciativas que sean esenciales para obtener los resultados deseados. A partir de los datos extraídos por medio de los diversos instrumentos de la mejora de la legislación, la Comisión actúa cuando es necesario y en aquéllos ámbitos en los que se garantiza un valor añadido. El gráfico 2 ilustra este enfoque de la Comisión, que también facilita la integración de objetivos horizontales, como la sostenibilidad, en todos los ámbitos políticos. Por último, en los casos en que se han seguido planteamientos sectoriales en una serie de ámbitos (como el transporte, la energía y el clima, el mercado único digital y el mercado interior) los instrumentos de mejora de la legislación se han aplicado también para garantizar la coherencia y evitar costes redundantes e innecesarios en dichos estos sectores.

La mayoría de estas iniciativas ha contado con sus correspondientes evaluaciones de impacto. No obstante, no siempre se puede disponer de la información y los datos necesarios para llevar a cabo la evaluación de impacto de acciones que requieren una

¹² Conclusiones del Consejo de diciembre de 2014 (Doc. 16000/14), en las que «[...] se pide a la Comisión que, a partir de las aportaciones de los Estados miembros y de las partes interesadas y en el marco del programa REFIT, elabore y establezca objetivos de reducción en ámbitos particularmente gravosos, sobre todo para las pymes, que no exijan una medición tendencial y que tengan en cuenta al mismo tiempo los costes y los beneficios de la reglamentación.»; y Conclusiones del Consejo de 26 de mayo de 2016 (Legislar mejor para reforzar la competitividad) en las que se «insta a la Comisión a que proceda con celeridad para permitir la introducción de objetivos de reducción en 2017, teniendo siempre en cuenta [...] un alto grado de protección de los consumidores, la salud, el medio ambiente y los trabajadores, así como la importancia de un mercado único plenamente operativo.».

respuesta política inmediata. Este ha sido el caso en los últimos años en ámbitos como la migración y la seguridad. No obstante, cuando esto ha sucedido, la Comisión ha aportado en la medida de lo posible datos para apoyar sus propuestas y, en los pocos casos en que no ha sido posible, ha explicado por qué.

Gráfico 2: Número de iniciativas prioritarias de la Comisión Juncker para el período 2015-2018 en comparación con el último año de su predecesor a



Además de centrarse en las prioridades clave, la Comisión también persevera en sus esfuerzos por garantizar que las medidas que adopta son proporcionadas. La Comisión informa anualmente sobre el importante trabajo que realiza en los ámbitos de la subsidiariedad y la proporcionalidad. Un instrumento importante es el examen independiente de las opciones de actuación por parte del Comité de Control Reglamentario antes de que la Comisión adopte sus propuestas. El comité controla las opciones exploradas para simplificar la legislación y todos los impactos pertinentes (como el impacto sobre las PYME), lo que permite conducir a enfoques más eficaces, eficientes o proporcionados que eviten costes innecesarios. En el recuadro 1 se ofrecen ejemplos.

Recuadro 1. Ejemplos en los que una mejor legislación dio lugar a planteamientos más proporcionados

- **Propuesta sobre la libre circulación de datos en el mercado único digital [COM(2017) 495].** El Comité de Control Reglamentario planteó dudas sobre la necesidad y proporcionalidad de la posibilidad de intervenir en contratos entre empresas para hacer más eficiente la transferencia («portabilidad») de los datos entre los proveedores de servicios en nube. Por tanto, la Comisión optó más bien por fomentar la autorregulación mediante códigos de conducta sobre la información que debe facilitarse a los usuarios de servicios de almacenamiento de datos o de otros servicios de tratamiento de datos. Asimismo, decidió que las modalidades en materia de cambio y traslado deben abordarse a través de la autorregulación para definir las mejores prácticas.
- **Propuesta de Directiva sobre la promoción de las energías renovables [COM(2016) 767].** Tal como se explica en la exposición de motivos de la propuesta, se propusieron medidas menos intrusivas en respuesta a las dudas expresadas por el Comité de Control Reglamentario en relación con la proporcionalidad (y la conformidad con el principio de subsidiariedad) de las medidas de promoción de las energías renovables en los sectores de la calefacción y la refrigeración.
- **Política de normalización de la UE.** Las partes interesadas basan sus operaciones en las normas técnicas armonizadas de la UE. La publicación a tiempo de las referencias a estas normas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ha sido problemática. Sobre la base de las recomendaciones de la Plataforma REFIT, la Comisión y las organizaciones europeas de

2.2. Transparencia, legitimidad y rendición de cuentas

A lo largo de 2016 y 2017, la Comisión ha hecho especial hincapié en aumentar la legitimidad de sus actividades. La Comisión está comprometida con el respeto de las más estrictas normas de transparencia y rendición de cuentas en aras de la legitimidad democrática, y en consonancia con la prioridad 10 de sus orientaciones políticas («Una Unión de cambio democrático»). Los ciudadanos y las partes interesadas esperan legítimamente poder influir en la toma de decisiones, examinar los datos y saber qué otras instancias tratan de influir en dicha toma de decisiones. La Comisión ha guiado con el ejemplo en materia de transparencia por lo que se refiere a la interacción con los representantes de intereses, respetando el principio que obliga a los comisarios, a los miembros de sus gabinetes y a los directores generales a reunirse únicamente con los grupos de interés que figuren en el Registro de transparencia y que publiquen la información sobre estas reuniones en sus sitios web. Por otra parte, la inscripción en el Registro de transparencia constituye también un requisito de las organizaciones de partes interesadas y de los expertos a título individual que representen un interés común para ser nombrados miembros de los grupos de expertos de la Comisión. En septiembre de 2016, la Comisión presentó una propuesta de Acuerdo Interinstitucional jurídicamente vinculante sobre un Registro de transparencia obligatorio para la Comisión, el Parlamento Europeo y, por primera vez, el Consejo. Esto supondría un gran paso adelante para reforzar la transparencia de las actividades de los grupos de presión.

La Comisión se ha comprometido firmemente a colaborar con las partes interesadas y los ciudadanos a lo largo de todo el ciclo político¹³ y ha invertido considerablemente en una serie de instrumentos para que puedan mejorar su implicación en relación con sus actividades. A pesar de la disponibilidad de estas herramientas, es evidente que el nivel de participación aún no ha alcanzado su pleno potencial y algunas partes interesadas siguen sin estar dispuestas a participar o sin poder hacerlo. La Comisión ha tomado medidas adicionales para abordar este problema. En particular:

- Para responder a las preocupaciones de las partes interesadas, incluidas las de la Plataforma REFIT¹⁴, de que a menudo no está claro el uso que la Comisión hace de sus aportaciones, la Comisión proporcionará más información sobre las opiniones de las partes interesadas en las evaluaciones de impacto y en los informes de evaluación y de consulta, con el fin de mostrar cómo se han utilizado sus aportaciones.
- Para garantizar que se aborda a las partes interesadas adecuadas para recabar sus puntos de vista y datos importantes de manera eficaz, la Comisión ha incrementado el grado de asesoramiento de sus servicios por lo que se refiere a la preparación de estrategias de consulta claras para cada iniciativa, que se presentarán a través de hojas de ruta y de evaluaciones del impacto inicial.

¹³ Base de datos piloto de la OCDE sobre las prácticas de participación de las partes interesadas: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EC-Stakeholder-Engagement.pdf>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf

- Para llegar al mayor número posible de partes interesadas y facilitar sus aportaciones, la consulta pública que se inscriba en la puesta en marcha de las iniciativas importantes estará ahora disponible en todas las lenguas oficiales de la UE, mientras que para otras iniciativas se dispondrá al menos de consultas en inglés, francés y alemán. Se responde así a las demandas expresadas por el Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo, las partes interesadas y los ciudadanos.
- El 1 de julio de 2016, la Comisión creó un sitio web que sirve de punto de entrada central para que los ciudadanos y las partes interesadas encuentren información sobre la elaboración de políticas y participen en el proceso¹⁵. Esto hace que les resulte más fácil expresar sus puntos de vista y hace más transparente la elaboración de políticas, ya que las contribuciones se publican automáticamente. De esta forma toma cuerpo un importante compromiso del programa de mejora de la legislación de 2015.
- Ahora pueden dirigirse a través de un único sitio web las observaciones sobre las ideas iniciales de nuevas iniciativas (hojas de ruta y evaluaciones del impacto inicial), las propuestas adoptadas y los proyectos de legislación terciaria (actos delegados y actos de ejecución) de la Comisión. Este último ejemplo constituye una mejora significativa de la transparencia y la consulta en lo que tradicionalmente ha sido un proceso complejo y opaco en el que participaban únicamente los expertos y los representantes de los Estados miembros. En el gráfico 3 se ofrece una visión general de la situación.

Gráfico 3: Sitio web «Contribuir al proceso legislativo»: resumen desde su puesta en marcha el 1 de julio de 2016

<i>Actos publicados en el sitio web Europa para recabar las reacciones de las partes interesadas</i>	<i>A 31 de agosto de 2017</i>
Proyectos de actos delegados	98
Proyectos de actos de ejecución	126
Hojas de ruta y evaluaciones del impacto inicial	225
Propuestas legislativas adoptadas por la Comisión	194

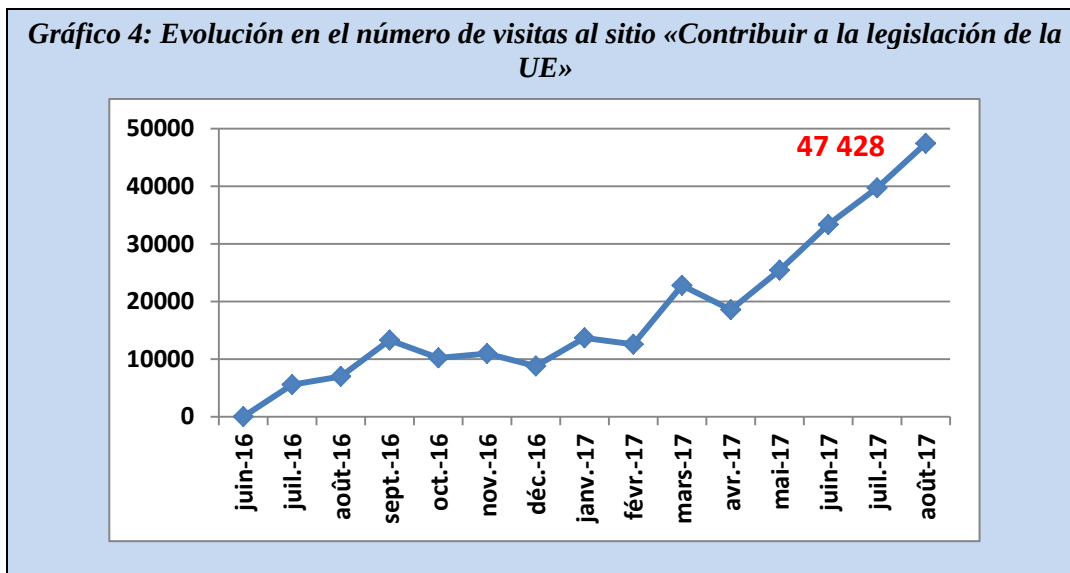
La Comisión seguirá intentando fomentar la participación de las partes interesadas, especialmente en lo que respecta a las propuestas prioritarias, a través de las redes sociales (# **EUHaveYourSay**). Esto ha facilitado un aumento constante en el número de visitas al sitio web «Contribuir al proceso legislativo», hasta alcanzar más de 47 000 en agosto de 2017. Las contribuciones recibidas han conducido, por ejemplo, a la introducción de cambios en la propuesta de la Comisión sobre las normas de utilización razonable de los servicios de *roaming* en las telecomunicaciones móviles¹⁶ o han servido

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es

¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roaming-implementing-regulation>

para informar al legislador, como en el caso de la respuesta de la Comisión a la propuesta sobre las armas de fuego¹⁷.

La Comisión introducirá nuevas mejoras en el sitio web de aquí a finales de 2017. En particular, se incluirá una «visión cronológica», que proporcionará más información sobre las próximas iniciativas y que incorporará el acceso a todas las consultas públicas en línea lanzadas cada año.



2.3. Simplificar la legislación y abordar los costes innecesarios

Desde el principio de su mandato, la presente Comisión ha insistido en que la gestión activa de la legislación de la UE existente es tan importante como la preparación de nuevas iniciativas. Es fundamental garantizar que la legislación siga siendo adecuada a sus fines y dé los resultados que los legisladores de la UE perseguían en el momento de adoptarla. Parte central del esfuerzo de la Comisión por simplificar la legislación es atajar los costes innecesarios y eliminar las cargas administrativas sin poner en peligro los objetivos políticos. Hacer que la legislación sea más simple y menos onerosa también favorece la aplicación y el cumplimiento de las normas lo que, en última instancia, permite obtener mejores resultados.

La Comisión está convencida de que para evitar costes innecesarios de la forma más eficaz es preciso proceder caso por caso, de forma que se preserven los objetivos de la legislación en su totalidad. La Comisión ha sido coherente a la hora de defender su opinión de que la mejora de la legislación no es sinónimo de desregulación. Allí donde haya una necesidad clara de regular para alcanzar objetivos sociales importantes, como por ejemplo en los ámbitos del mercado laboral, la salud y la seguridad en el trabajo, la protección del medio ambiente o las repercusiones de las nuevas tecnologías sobre la vida privada, la Comisión lo hará de forma ambiciosa. Siempre se incurrirá en ciertos costes para garantizar que la legislación sea eficaz y estos deben situarse en el contexto de los beneficios globales que reportará la misma. A fin de garantizar la transparencia y la rendición democrática de cuentas, es fundamental que la decisión política sobre qué nivel de costes es legítimo para alcanzar los objetivos perseguidos se base en datos

¹⁷ COM(2015) 0750. *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas.*

procedentes de una evaluación caso por caso que responda a las preocupaciones de las partes interesadas y de los ciudadanos.

El método de la Comisión, al contrario de lo que ocurre en muchos Estados miembros, se basa en el principio de «evaluar primero». Antes de revisar la legislación o de introducir nuevos actos legislativos, la Comisión se ha comprometido a evaluar lo que ya existe para determinar el potencial de simplificación y reducción de costes. Estas evaluaciones pueden concernir actos legislativos individuales o un conjunto de actos legislativos que abarque un sector particular («controles de adecuación») y sirven para determinar las áreas en las que es posible ahorrar costes por lo que respecta a la legislación específica en cuestión. Este análisis se traslada a continuación al proceso de evaluación de impacto que identifica cómo estos cambios pueden aplicarse mejor y los cuantifica en la medida de lo posible. Estos ejercicios se realizan sobre la base de los datos obtenidos a través de las consultas con las partes interesadas, la labor de la plataforma REFIT y las aportaciones recibidas a través del sitio web «Aligerar la carga»¹⁸. Este proceso es esencial para garantizar la legitimidad global del ejercicio y que los objetivos políticos no se vean perjudicados por los esfuerzos efectuados para reducir los costes. En 2016, se realizaron evaluaciones de algo menos de la mitad de las evaluaciones de impacto y en 2017 estas aumentaron hasta casi el 70 %. Se trata de un logro significativo desde que se introdujera el concepto.

Recuadro 2. Evaluaciones y controles de adecuación importantes durante el periodo 2016-2017

- Control de adecuación de las obligaciones de seguimiento y notificación en la política medioambiental de la UE.
- Evaluación del Fondo para las Fronteras Exteriores 2011-2013.
- Evaluación del programa Horizonte 2020.
- Evaluación del Reglamento sobre reconocimiento mutuo de las mercancías.
- Evaluación de las disposiciones sobre la vigilancia del mercado del Reglamento (CE) n.º 765/2008.
- Control de adecuación de la legislación en materia de protección de los consumidores.
- Control de adecuación sectorial del sector de la construcción.
- Convocatoria de datos sobre el funcionamiento del marco legislativo de la UE para los servicios financieros.

Una cuestión clave es cuantificar con suficiente precisión los costes y beneficios de los cambios propuestos. Esta cuantificación es difícil porque los datos disponibles, incluidos los datos que los Estados miembros pueden recopilar sobre el cumplimiento de la legislación, son a menudo limitados. Esto hace que sea difícil elaborar estimaciones de impacto rigurosas para los 28 Estados miembros. No obstante, a pesar de las dificultades, la Comisión presenta información cuantificada en aproximadamente la mitad de sus evaluaciones de impacto y en la casi totalidad de las incluidas en el programa REFIT. En general, la práctica de la Comisión en términos de cuantificación está muy en consonancia con las prácticas más generalizadas, y está muy avanzada por lo que se refiere al cálculo de los beneficios de las políticas.

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_es

Este método está dando resultados. En el marco de su programa de adecuación de la legislación, la Comisión ha puesto en marcha 137 iniciativas de simplificación desde 2015. La plataforma REFIT ha desempeñado un importante papel a la hora de centrar la labor de la Comisión en aquellos asuntos que revisten una mayor importancia para las partes interesadas. Desde principios de 2016, la plataforma REFIT ha aprobado 58 dictámenes y contribuido en particular a la simplificación de la Política Agrícola Común, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, las normas del IVA y en el ámbito del mercado único. En el recuadro 3 se ofrecen una serie de ejemplos en los que, con la ayuda de la plataforma REFIT, la Comisión ha identificado un potencial ahorro de costes para las empresas, los ciudadanos y las administraciones nacionales. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión publicado con la presente Comunicación se ofrece más información sobre estos ejemplos y las demás propuestas REFIT. El programa de trabajo para 2018 enumera las principales propuestas para reducir costes innecesarios que la Comisión tiene previsto presentar antes del final de su mandato.

Recuadro 3. Ejemplos de simplificación de legislación existente¹⁹

- **Propuesta de modernización del IVA para el comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores (B2C) [COM(2016) 757].** El objetivo de la propuesta es simplificar las complejas obligaciones en materia del IVA aplicables al comercio electrónico transfronterizo y crear condiciones de competencia equitativas para las empresas de la UE y de terceros países, que a menudo realizan ventas no conformes sin pagar el IVA. Se espera que la propuesta reduzca los costes del cumplimiento de la normativa en materia del IVA para las empresas en **2 300 millones EUR al año a partir de 2021**, y contribuya al aumento de los ingresos procedentes del IVA de los Estados miembros en **7 000 millones EUR**.
- **Propuesta de Reglamento relativo a la creación de un portal digital único para el suministro de información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas [COM(2017)256].** Tanto los ciudadanos como las empresas que están interesados en desplazarse a otro país de la Unión o en vender productos o prestar servicios más allá de sus propias fronteras se encuentran con obstáculos significativos. Para quienes desean aprovechar las ventajas del mercado único, es fundamental encontrar información pertinente, exacta y comprensible en línea, así como poder acceder a procedimientos administrativos y completarlos en línea; sin embargo, a menudo sigue siendo complicado, lento y caro, cuando no imposible. En cuanto a la información, las empresas podrían **ahorrar entre 11 000 y 55 000 millones EUR al año** a la hora de realizar búsquedas sobre tan solo nueve cuestiones relacionadas con la actividad empresarial. La opción preferida debería **reducir en un 60 % los 1,5 millones de horas** que los ciudadanos dedican actualmente a realizar búsquedas en línea en relación con siete cuestiones básicas antes de viajar al extranjero.
- **Propuesta de Reglamento relativo a las estadísticas empresariales europeas [COM(2017) 114].** El sistema actual para elaborar las estadísticas empresariales europeas está fragmentado en diversos reglamentos sobre ámbitos específicos. Esto genera incoherencias en los datos recogidos e ineficiencias en su elaboración. La nueva propuesta deroga 10 actos existentes y establecerá un marco jurídico común para la producción y la compilación de las estadísticas empresariales. Se espera que la propuesta permita mejorar la calidad de las estadísticas, racionalizar los procesos nacionales de producción estadística y reducir la carga estadística que pesa sobre los encuestados que facilitan los datos. Se espera que la nueva propuesta permita **una reducción de la carga administrativa para las empresas de al menos el 13,5 % anual**, debido en gran parte a los ahorros en la producción de estadísticas comerciales intra-UE.

¹⁹ Ejemplos seleccionados del cuadro de indicadores del programa REFIT. Puede encontrarse más información en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión correspondiente.

- **Revisión del Reglamento sobre la infraestructura del mercado europeo (normas sobre los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones [COM(2017)208].** La propuesta establece una serie de modificaciones específicas de la normativa vigente, en concreto la simplificación de las normas y la eliminación de costes y cargas desproporcionados para las pequeñas empresas del sector financiero sin poner en peligro la estabilidad financiera. El efecto combinado de todas las opciones preferidas, calculado exclusivamente a fines de la evaluación de impacto, se traduce en unas **reducciones que oscilan entre los 2 300 millones EUR y los 6 900 millones EUR de costes fijos (únicos) y entre los 1 100 millones EUR y los 2 660 millones EUR de costes operativos.**
- **Propuesta de Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía [COM(2016) 759].** La propuesta dará lugar a una reducción significativa de la carga administrativa para los Estados miembros, la Comisión y otras instituciones de la UE al racionalizar los requisitos actuales en materia de planificación y presentación de informes en los ámbitos de la energía y el cambio climático, requisitos que en la actualidad obedecen a una multiplicidad de instrumentos jurídicos distintos con diferentes ciclos de información. La propuesta integra, racionaliza o deroga más de 50 obligaciones individuales vigentes en materia de planificación, de presentación de informes y de seguimiento. Permitirá obtener **un ahorro de 3,4 millones EUR en costes administrativos.**
- **Propuesta relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión [COM(2017) 280].** La propuesta aborda la escasa interoperabilidad de los sistemas de infraestructuras de peaje de carreteras en Europa, facilitando el acceso al mercado de los nuevos proveedores de servicios y permitiendo que se suministren a los propietarios de vehículos unidades a bordo técnicamente menos complejas (distintas de los GPS). Se estima que la escasa interoperabilidad implica unos costes innecesarios de 334 millones EUR al año.
- **Propuesta de modificación de las restricciones a la utilización de sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos [COM(2017) 38].** Las medidas propuestas restablecerían el mercado secundario y aumentarían la disponibilidad de piezas de recambio para determinados equipos. Se reducirían los costes y las cargas administrativas de las empresas y las autoridades públicas, se abrirían nuevas oportunidades de mercado para las industrias de reparación y venta secundaria, habría un impacto social positivo, también para los hospitales de la UE, **que podrían ahorrar aproximadamente 170 millones EUR a partir de 2019** al mantener la posibilidad de revender y adquirir aparatos médicos usados. La exclusión de los órganos de tubos del ámbito de aplicación de la Directiva también contribuiría a evitar la pérdida de hasta el 90 % de los puestos de trabajo en el sector y unas pérdidas anuales de hasta 65 millones EUR de aquí a 2025.

2.4. Evaluación de métodos alternativos para la simplificación y la reducción de los costes

La reducción de cargas normativas innecesarias es una prioridad política de esta Comisión cuya realización se basa en un método que responde a las preocupaciones de las partes interesadas, garantiza el respeto de la obligación democrática de rendir cuentas y fomenta la cuantificación exacta sin depender de ella. En consonancia con el compromiso adquirido en el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación, la Comisión ha evaluado planteamientos alternativos, incluida la fijación de objetivos de reducción de la carga administrativa en sectores específicos. Sus conclusiones se resumen en el recuadro 4 y se presentan de forma más detallada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

Recuadro 4. Métodos alternativos para la simplificación de la legislación

- Uno de los métodos que permiten limitar los costes de la reglamentación consiste en fijar previamente objetivos de reducción de las cargas ya sea para la economía en su conjunto, ya sea para sectores concretos. Para ser creíbles y efectivos, tales objetivos deben basarse en una metodología para establecer el nivel global de los costes y una evaluación de lo que, de forma realista, puede reducirse (la «base de referencia»). La recopilación de estos datos es costosa, lleva mucho tiempo y no produce necesariamente una representación exacta, porque los datos a menudo son limitados. Esta incertidumbre hace que sea muy difícil de calibrar el grado de ambición que puede conferirse a un determinado objetivo previo, ya se refiera a la economía en su conjunto como a un sector específico. Ello es aún más cierto a escala europea, como demuestra la propia experiencia de la Comisión con la reducción de la carga administrativa en el período 2007-2013²⁰.
- Algunas partes interesadas han sugerido que los objetivos deberían fijarse a nivel «político» y no sobre la base de una metodología, sin aportar una justificación clara de cómo se calcularían o por qué deberían aplicarse únicamente en sectores específicos. La preocupación de la Comisión es que un método de este tipo cree presiones desreguladoras y ponga en peligro la responsabilidad política que le incumbe de actuar dónde y cuándo se necesita (ténganse en cuenta, por ejemplo, la pasada necesidad de responder a la crisis financiera y los recientes esfuerzos para abordar las cuestiones de seguridad, el desafío de la migración o las cuestiones relativas a la privacidad que plantean las nuevas tecnologías). Tampoco está convencida de que este planteamiento sería aceptable en términos generales por las partes interesadas. La diversidad de puntos de vista sobre los objetivos previos se refleja en los resultados de la consulta de la Plataforma REFIT²¹.
- Las mismas consideraciones son válidas para el sistema «one-in-one out» según el cual un nuevo acto legislativo o los costes adicionales acarreados por un nuevo acto deben ir acompañados de una reducción equivalente a través de la revisión de un acto legislativo o de su retirada. Los costes de la reglamentación deben reducirse sobre la base de datos y no simplemente en función de objetivos meramente cuantitativos. El legislador podría no estar de acuerdo con la propuesta de la Comisión de retirar un acto legislativo y tal retirada podría además traducirse en 28 enfoques nacionales distintos o incluso divergentes.

La experiencia adquirida por la propia Comisión y la información que ha recabado sobre otros sistemas no permiten concluir que el método basado en objetivos de reducción fijados con antelación dé mejores resultados en términos de lucha contra los costes inútiles y de ventajas concretas para las partes interesadas que el método actual. Este se basa en una evaluación caso por caso de la legislación existente a fin de determinar concretamente qué es lo que se puede simplificar, racionalizar o eliminar. El método de la Comisión se basa en datos y su legitimidad se desprende del hecho de que se cuente con la participación activa de las partes interesadas. Permite evitar el riesgo de desregulación indebida o un impacto negativo en objetivos políticos clave.

Así pues, la Comisión concentrará su trabajo en la mejora de este método. En concreto, se compromete, sobre la base de sus evaluaciones de la legislación, a garantizar que cada estudio de evaluación de impacto que preconice una revisión legislativa presente claramente el potencial de ahorro de los costes, cuantificado en la medida de lo posible, y fije así un claro objetivo de reducción de las cargas que el Parlamento Europeo y el

²⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/257ede84-dd11-4873-be36-77aaca2faeab> (programa ABRplus)

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_es

Consejo puedan tener en cuenta en el marco de su actividad²². Cuando modifiquen las propuestas de la Comisión, y reduzcan o añadan elementos de simplificación, la Comisión instará a ambas instituciones a explicar de forma transparente por qué son necesarias tales modificaciones y a evaluar su impacto, en línea con el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación. El objetivo de reducción de las cargas también debe guiar a los Estados miembros a la hora de transponer y aplicar la legislación de la Unión.

Además, la Comisión ha renovado sus herramientas para la mejora de la legislación con la introducción de orientaciones detalladas en materia de cuantificación destinadas a los servicios de la Comisión y ha intensificado la oferta de formación interna. Asimismo, la Comisión tiene intención de consultar a las partes interesadas de manera más sistemática sobre la necesidad o la posibilidad de simplificar la legislación en el marco de las actividades de consulta que lleva a cabo como parte de las evaluaciones y las evaluaciones de impacto.

La Comisión también va a trabajar con ambas instituciones para dar mayor efecto a las disposiciones de los apartados 22 y 23 del Acuerdo Interinstitucional a fin de conferir un carácter más sistemático a las actividades de seguimiento y evaluación de la aplicación de la legislación existente para garantizar la disponibilidad de los datos necesarios para unas evaluaciones y cuantificaciones correctas. La Comisión incluirá las disposiciones adecuadas en sus propuestas.

Por otra parte, los Estados miembros gozan de un amplio margen de apreciación sobre la forma de aplicar el Derecho de la Unión a nivel nacional, regional y local. La percepción que los empresarios tienen de la carga normativa varía considerablemente de un país a otro de la Unión, lo que sugiere que este margen de discrecionalidad desempeña un papel importante. La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros sobre este problema, por ejemplo, estableciendo planes para facilitar la aplicación. En consonancia con el llamamiento hecho en el Acuerdo Interinstitucional, los Estados miembros deben dejar claro, a la hora de transponer la legislación de la Unión al Derecho nacional, si se añaden elementos que no están relacionados con dicha legislación.

2.5. Nuevo método de control de la aplicación de la legislación de la Unión

La aplicación efectiva de la legislación de la UE es fundamental para obtener los beneficios esperados. Es crucial que los Estados miembros asuman su responsabilidad a la hora de observar y hacer cumplir las normas establecidas en común por ellos mismos. La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos para transponer, aplicar y hacer cumplir la legislación de la UE. Al mismo tiempo, como guardiana de los Tratados, la Comisión intensificará sus esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE.

De acuerdo con las acciones prioritarias anunciadas en 2016, la Comisión ha presentado su nueva política de aplicación en la Comunicación de la Comisión «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»²³. La Comunicación establece un

²² Véase la herramienta n.º 12, relativa al formato del informe de evaluación de impacto, de la caja de herramientas para la mejora de la legislación; https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es

²³ C(2016) 8600, DO C 18 de 19 de enero de 2017.

planteamiento más estratégico de la política de la Comisión de lucha contra las infracciones centrado en los problemas sistémicos, en los que las medidas de ejecución de la Comisión pueden marcar una verdadera diferencia. Una prioridad será investigar los casos en que los Estados miembros transpongan de manera incorrecta el Derecho de la UE al Derecho nacional o no lo hagan en absoluto. La importancia que la Comisión atribuye a la transposición a su debido tiempo del Derecho de la Unión se refleja en su actitud más estricta por lo que se refiere a las sanciones financieras para tales casos. La Comisión incoará sistemáticamente un procedimiento en los casos de incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia por parte de los Estados miembros o los casos en los que los Estados miembros hayan causado un perjuicio grave a los intereses financieros de la UE o hayan vulnerado una de las competencias exclusivas de la UE. Tales incumplimientos privan a los ciudadanos y las empresas de los derechos y las ventajas de que deberían beneficiarse en virtud del Derecho europeo. En consonancia con esta nueva política, la Comisión cerrará los procedimientos que considere oportuno desde un punto de vista estratégico. La ficha informativa reciente que acompañaba el discurso del Presidente sobre el estado de la Unión, ilustra la evolución en las actividades en esta materia²⁴.

El objetivo de la nueva política de la Comisión en materia de procedimientos de infracción es garantizar un cumplimiento más rápido allí donde sea importante para la realización de las prioridades estratégicas. Esta nueva política no constituye una iniciativa aislada, sino que se inscribe en una serie de acciones que la Comisión va a adoptar para ayudar a los Estados miembros a aplicar el Derecho de la UE y trabajar en estrecha cooperación con ellos para garantizar que la legislación de la UE se aplique a su debido tiempo y de forma correcta y efectiva. La Comisión entablará un diálogo más sistemático con los Estados miembros en el marco de la mejora de la legislación por lo que se refiere al cumplimiento de la legislación de la UE, a cuestiones más amplias en materia de aplicación y a otras consideraciones estratégicas en este ámbito, y ello por lo que se refiere a toda la gama de ámbitos legislativos.

Una deficiente aplicación de la legislación de la Unión va en detrimento del máximo aprovechamiento en la práctica de los beneficios previstos por la misma. Por ejemplo, una plena aplicación de la legislación medioambiental de la UE podría ahorrar a la economía de la UE 50 000 millones EUR al año en gastos sanitarios y costes directos para el medio ambiente. La revisión de la aplicación de la política medioambiental²⁵ se puso en marcha como nueva herramienta para la mejora de la aplicación de la política europea en materia de medio ambiente y de las normas acordadas conjuntamente. Constituye el inicio de un nuevo procedimiento llevado a cabo con los Estados miembros para identificar y abordar las causas de las deficiencias de aplicación y tratar de encontrar soluciones a los problemas urgentes. En febrero de 2017, la Comisión publicó la primera serie de 28 informes por país, que cartografía los puntos fuertes, las oportunidades y los puntos débiles nacionales en materia de aplicación, a la que acompañó una Comunicación que recoge los retos comunes y las propuestas de medidas de mejora para

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet_es.pdf

²⁵ Comunicación «Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación» [COM(2016) 316 final].

todos los Estados miembros de la UE²⁶. Esta fórmula, si tuviera éxito, podría aplicarse de manera más amplia en otros ámbitos políticos.

2.6. Colaboración con las demás instituciones

El Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación reconoce la responsabilidad conjunta de todas las instituciones de la UE a la hora de elaborar una legislación de la Unión de alta calidad. Por su parte, la Comisión ha ido cumpliendo progresivamente la mayoría de los compromisos derivados del Acuerdo durante los últimos 12 meses. La Comisión está impaciente por establecer un primer balance con el Parlamento Europeo y el Consejo para determinar en qué ámbitos son precisos esfuerzos adicionales para mejorar los procesos de elaboración de la legislación y la adecuación de la legislación de la UE.

Recuadro 5. Cumplimiento de los compromisos asumidos por la Comisión en el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación

- Se acordó una declaración conjunta sobre las prioridades políticas para 2017 con el Parlamento Europeo y el Consejo y está siendo aplicada actualmente.
- Se han presentado propuestas para actualizar las normas de comitología de los actos de la Unión con arreglo a las exigencias del Tratado de Lisboa.
- Han entrado en vigor nuevas normas sobre la consulta de expertos de los Estados miembros durante la elaboración de actos delegados. Se han puesto en marcha las negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el establecimiento de criterios de delimitación para los actos delegados.
- El proyecto informático para establecer un nuevo registro de los actos delegados será operativo a finales de 2017, como estaba previsto.
- Las tres instituciones han elaborado un programa para el establecimiento de un nuevo portal web interinstitucional común para mejorar la transparencia del proceso legislativo y siguen progresando en esa vía.
- Se han puesto en marcha las negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la definición de las modalidades prácticas para la conducción de negociaciones internacionales.
- Se han revisado las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación de la Comisión y ahora incluirán todos los temas cubiertos por el Acuerdo Interinstitucional, como la refundición, la codificación, el «coste de la no Europa», el seguimiento y la evaluación de las disposiciones legales, etc.
- Se ha creado una capacidad informática para aceptar los informes de los Estados miembros sobre las medidas nacionales de transposición que van más allá de los requisitos de la legislación de la Unión.
- La presente Comunicación se refiere a los compromisos relativos a la simplificación de la legislación y al estudio de la viabilidad de la definición de objetivos de reducción de los costes innecesarios en sectores clave.

²⁶ Comunicación «Revisión de la aplicación de la política medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados» [COM(2017)063 final].

3. CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS PARA COMPLETAR EL PROGRAMA DE MEJORA DE LA LEGISLACIÓN

Hoy, más que nunca, es necesario garantizar que la elaboración de políticas se base en hechos y datos. El mundo y los problemas a los que nos enfrentamos son demasiado complejos para poder encontrar soluciones sin examinar antes los datos de forma estructurada y exhaustiva.

El método de la Comisión funciona bien y ha permitido alcanzar resultados positivos. El programa de mejora de la legislación ha permitido adoptar decisiones políticas oportunas y bien fundadas para la obtención de resultados en las prioridades políticas que impulsan la acción de la Comisión para afrontar los desafíos a los que la UE se enfrenta hoy en día. Las consultas públicas, las evaluaciones de impacto, la evaluación y el programa REFIT han permitido evaluar sistemáticamente las nuevas propuestas y la legislación existente para alcanzar los resultados perseguidos y evitar costes reglamentarios innecesarios. Este método permite apreciar el fundamento de la legislación de forma exhaustiva, sistemática y sobre la base de datos. Es flexible y permite a la Comisión centrarse en aquellos actos específicos que en opinión de las partes interesadas deben mejorarse.

De esta manera la mejora de la legislación permite tomar decisiones políticas bien fundadas y les confiere una mayor legitimidad y un mayor nivel de rendición de cuentas. Obliga tanto a los responsables políticos como a las partes interesadas a defender sus posiciones aportando datos y evocando las repercusiones previstas y, por último, ofrece una amplia gama de herramientas para emprender un diálogo útil con todos los sectores de la sociedad.

No obstante, la Comisión siempre está dispuesta a optimizar su política de mejora de la legislación. En particular, en lo que respecta al programa REFIT, la Comisión ha decidido intensificar sus esfuerzos para cuantificar el impacto de sus propuestas y garantizar que todas las revisiones de la legislación vigente traten sistemáticamente de simplificar y reducir los costes innecesarios. Así se recoge en la actualización de las directrices y de la caja de herramientas para la mejora de la legislación que entró en vigor en julio de este año. A partir del 1 de noviembre, todas las evaluaciones de impacto deberán, en la medida de lo posible, cuantificar y presentar de manera coherente los resultados del trabajo relacionado con el REFIT, así como toda la información de los costes y los beneficios de la iniciativa.

La Comisión presentará una evaluación general del modo en que se ha aplicado su programa «Legislar mejor» a lo largo de su mandato.

Recuadro 6. Medidas de seguimiento

- Por lo que se refiere a las revisiones de la legislación vigente, cada evaluación de impacto expondrá con claridad cuál es el ahorro potencial de costes (cuantificado en la medida de lo posible), estableciendo así un objetivo claro de reducción de las cargas a tener en cuenta por el Parlamento Europeo y el Consejo en el proceso legislativo y por los Estados miembros en la transposición y la aplicación de la legislación.
- Además, está prevista una serie de propuestas clave en 2017 y 2018 con importantes implicaciones en materia de simplificación, en particular:
 - **Fiscalidad e IVA:** un conjunto de iniciativas sobre un sistema definitivo del IVA y una simplificación que reducirá la carga administrativa soportada por las pymes para contribuir a la creación de un entorno favorable a su crecimiento y al comercio

transfronterizo y para establecer unas condiciones de competencia equitativas.

- **Reducción de las cargas que pesan sobre las empresas:** el *paquete legislativo sobre el Derecho de sociedades* debería simplificar los procedimientos relacionados con el Derecho de sociedades y reducir la carga administrativa para las empresas y los poderes públicos (por ejemplo, utilizando procedimientos digitales).
- **Apoyo a los poderes públicos:** las obligaciones de presentación de informes recogidas en la legislación de medio ambiente se racionalizarán en función de los resultados del control de la adecuación.
- **Ayuda a los consumidores:** simplificación de las normas existentes en el corpus de la legislación relativa a los consumidores, tales como los requisitos en materia de información y comunicación a distancia con los consumidores. Dicha simplificación permitirá cierta reducción de costes y cargas administrativas.
- Continuar con la evaluación periódica de la legislación de la Unión con el propósito de velar por que siga siendo adecuada para los fines para los que fue concebida. Evaluaciones importantes actualmente en curso incluyen la legislación sobre sustancias químicas, la legislación marítima y la legislación alimentaria general.
- Velar por que se invite sistemáticamente a las partes interesadas a que aporten sus puntos de vista sobre la necesidad y las posibilidades de simplificación de la legislación (por ejemplo, a través de las consultas públicas que acompañan a las evaluaciones y a las evaluaciones de impacto).
- Junto con el Parlamento Europeo y el Consejo, intensificar los esfuerzos a fin de aplicar las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación para incluir mecanismos de seguimiento y evaluación proporcionados en la nueva legislación.