



Bruselas, 2.10.2013
COM(2013) 685 final

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

Adecuación y eficacia de la normativa (REFIT): Resultados y próximas etapas

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones:

Adecuación y eficacia de la normativa (REFIT): Resultados y próximas etapas

I. Introducción

La normativa es una parte esencial de la sociedad moderna y la buena gobernanza. La normativa a escala europea aporta valor añadido en sectores como la competencia, el comercio y el mercado interior, pues facilita la igualdad de condiciones y, por lo tanto, crea oportunidades para las empresas, los trabajadores y los consumidores. Además protege la salud y la seguridad de los ciudadanos, los consumidores y los trabajadores. Al sustituir o alinear veintiocho legislaciones nacionales diferentes, la legislación de la UE aporta un marco común. Permite a los Estados miembros de la UE trabajar juntos para garantizar los derechos y libertades fundamentales o construir oportunidades de carácter transfronterizo —como las que brinda internet o la movilidad laboral— y para abordar problemas que no respetan las fronteras nacionales, como el cambio climático, la contaminación medioambiental, las amenazas para la zoosanidad y la fitosanidad, entre otros. El marco jurídico e institucional, con la Comisión y el Tribunal de Justicia Europeo que controlan la aplicación de la ley, ofrece a los Estados miembros la garantía de que la legislación de la UE se aplica correctamente en toda la UE. Al mismo tiempo, a la normativa de la UE a menudo se le reprocha que aplica demasiados requisitos que ahogan a las empresas, especialmente a las más pequeñas¹.

Consciente de esa preocupación, la Comisión ha realizado en los últimos años un esfuerzo concertado para aligerar la legislación y reducir las cargas normativas. Desde 2005, la Comisión ha aprobado 660 iniciativas de simplificación, codificación o refundición². Se han derogado más de 5.590 actos jurídicos. El nuevo marco legislativo para los productos introduce una importante simplificación normativa y las cargas para las empresas se están reduciendo en muchos ámbitos: agricultura, estadísticas, zoosanidad y fitosanidad, IVA, transportes, contratos públicos o cuentas anuales, por citar solo algunos. En la política de medio ambiente se han establecido Directivas marco para el agua, el aire, las emisiones industriales y los residuos, lo que ha simplificado el marco jurídico, reduciendo el número de

¹ Véanse también los resultados del último Eurobarómetro estándar: el 74 % de los europeos considera que la UE genera demasiada burocracia. (Pregunta QA16.4, p. 59: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf)

² La *codificación* es el proceso de reunir un acto legislativo y todas sus modificaciones en un acto nuevo único. La *refundición* se parece a la codificación en que reúne en un acto nuevo único un acto legislativo y todas sus modificaciones, pero difiere de aquella en que implica nuevos cambios sustanciales, como modificaciones en el acto original durante la preparación del texto refundido. En ambos casos, el nuevo acto pasa a través de todo el proceso legislativo y sustituye a los textos codificados.

directivas en cada ámbito y flexibilizando su aplicación. Las Directivas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo permiten a los Estados miembros dar flexibilidad a las pequeñas empresas.

La forma en la que la Comisión prepara la normativa ha cambiado considerablemente. En todos los sectores de actividad de la Comisión se efectúan sistemáticamente estudios de impacto y consultas a las partes interesadas. La burocracia se ha reducido muy por encima del objetivo del 25 % fijado en el Programa para la reducción de las cargas administrativas. De principio a fin, la actuación de la Comisión está motivada por los principios y prácticas de la legislación inteligente. Pero el proceso necesita de un fortalecimiento constante para mantener el impulso. La legislación inteligente debe entenderse como un proceso continuo y no como una intervención esporádica. Asegurar que la legislación de la UE es proporcional a sus objetivos es esencial para volver a situar a Europa en la senda del crecimiento y el empleo. Por ese motivo, la Comisión puso en marcha, en diciembre de 2012, el Programa de Adecuación y Eficacia de la Normativa (REFIT)³. El Programa REFIT es la expresión del compromiso constante de la Comisión con la creación de un marco regulador sencillo, claro, estable y predecible para las empresas, los trabajadores y los ciudadanos. REFIT es un programa que examina todo el *corpus* legislativo de la UE para localizar las cargas, las incoherencias las lagunas o las medidas ineficaces, y hacer las propuestas necesarias para realizar un seguimiento de los resultados de este examen.

La presente Comunicación expone los resultados del ejercicio de cribado publicado por la Comisión en agosto de 2013⁴. Señala cuándo la Comisión tomará medidas y cuándo, en aras de la adecuación de la normativa, ha decidido que no es necesario actuar por el momento. Identifica los retos que se plantean en el marco de la primera fase de aplicación del Programa REFIT y proporciona una perspectiva de las próximas etapas. En el anexo se presentan las acciones de adecuación de la normativa que se están llevando a cabo o que se proponen a los colegisladores.

II. Resultados del ejercicio de cribado REFIT

El ejercicio de cribado puso de manifiesto que la Comisión se ha empleado a fondo en los últimos años para adecuar la legislación de la UE a sus objetivos, simplificando y reduciendo costes. Algunas iniciativas están en vigor y otras están pendientes de la adopción del colegislador. El ejercicio de cribado también señaló ámbitos en los que era necesaria una mayor revisión legislativa (consolidación, simplificación) y otros que requerían un análisis más a fondo (evaluación y «chequeos»).

³ COM(2012)746 final.

⁴ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2013)401 final.

1. Progresos y logros hasta la fecha

Los resultados muestran claramente que los principios de la legislación inteligente se han integrado en el desarrollo de políticas en todos los sectores y las herramientas de la legislación inteligente (evaluación de impacto, consulta a las partes interesadas y evaluación) se aplican de manera coherente en todas las políticas.

Los instrumentos de legislación inteligente son parte integrante del ciclo de elaboración de políticas. Hoy en día, casi todas las propuestas de la Comisión que puedan tener un impacto importante van acompañadas de una evaluación de impacto y se presta cada vez más atención a la evaluación *ex post* de las políticas⁵. Entre 2010 y 2012, la Comisión realizó 340 consultas públicas y a una serie de interlocutores sociales para recabar las opiniones de los ciudadanos, los interlocutores sociales y otros interesados en empresas y en la sociedad civil y para incorporar sus observaciones en el proceso de desarrollo y revisión de las políticas⁶.

Durante los diez últimos años, la Comisión ha iniciado importantes reformas políticas destinadas, entre otras cosas, a simplificar y reducir considerablemente la carga normativa. Algunos ejemplos:

La Directiva de servicios ha suscitado cambios en la legislación nacional para suprimir cientos de requisitos nacionales discriminatorios, injustificados o desproporcionados. Los regímenes de autorización se han simplificado en sectores de servicios clave, como el comercio, las profesiones reguladas, la construcción, el turismo, etc. La Comisión trabaja con los Estados miembros para suprimir los obstáculos a la prestación de servicios transfronterizos con el fin de garantizar la ambiciosa aplicación expuesta en la Comunicación de 2012⁷. Además, la Comisión prosigue sus trabajos en relación con las actividades de las profesiones reguladas, con el fin de reforzar la libertad de establecimiento en este sector⁸.

El paquete de reformas de las patentes que crea una protección unitaria mediante patente y un Tribunal Unificado de Patentes aportarán beneficios y ahorro sustanciales. El coste

⁵ Se ha evaluado un 29 % de la normativa, un 13 % se está evaluando y un 19 % está previsto que se evalúe.

⁶ El sistema de evaluación de impacto de la Comisión está ampliamente reconocido por su calidad [véase, por ejemplo: OCDE 2011 'Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission', Parlamento Europeo 2011, «Estudio comparativo sobre el propósito, alcance y procedimientos de las evaluaciones de impacto llevadas a cabo en los Estados miembros de la Unión Europea», CEPS/University of Exeter 2012, 'Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings', Tribunal de Cuentas Europeo, Informe especial n° 3/2010 «Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?»].

⁷ Directiva 2006/123/CE

⁸ Comunicación de la Comisión sobre la evaluación de acceso a las profesiones reguladas y documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña sobre el resultado de la evaluación *inter pares* sobre la forma jurídica, la participación accionarial y requisitos arancelarios, 2 de octubre de 2013.

administrativo de la concesión de una patente unitaria protegida en casi todos los Estados miembros se reducirá hasta un 80 %. La existencia del Tribunal Unificado de Patentes significa que las empresas pueden evitar la situación actual, en la que los litigios se dirimen en diversos foros en varios Estados miembros.

El Código de Visados y de fronteras Schengen ha facilitado considerablemente la actividad empresarial y los viajes al crear un espacio sin fronteras interiores en el que ciudadanos, empresarios y turistas pueden circular libremente sin estar sujetos a controles fronterizos. Desde 1985, ha ido creciendo gradualmente y en la actualidad engloba a casi todos los Estados miembros de la UE y algunos terceros países asociados.

En el ámbito de empresa e industria, por ejemplo, una nueva normativa sobre vehículos agrícolas y forestales, vehículos de motor ligeros y metrología derogó las Directivas 24, 15 y 8, respectivamente.

En el ámbito del medio ambiente, la Directiva marco del agua redujo el número de directivas del agua de 18 a 9. También simplificó y redujo los requisitos de información, junto con el Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE). La Directiva sobre emisiones industriales de 2010 representa un gran esfuerzo de consolidación, al derogar siete directivas sectoriales. La nueva Directiva reduce las cargas administrativas en alrededor de 30 millones EUR al año mediante la concesión de permisos combinada y 2 millones EUR al año mediante la racionalización de la presentación de informes y del seguimiento.

La Comisión emprendió un ambicioso programa de acción destinado a reducir la burocracia. Entre 2007 y 2012, el Programa para la reducción de las cargas administrativas logró una reducción del 25 % de la carga en trece áreas prioritarias, porcentaje que equivale a un ahorro de 30 800 millones EUR a los que se añadirán 5 000 millones EUR tras la adopción de las propuestas correspondientes por el colegislador⁹. La Comisión ha rebasado sus propios objetivos presentando propuestas que encierran un potencial de reducción de la carga próximo a 41 000 millones EUR (33 %). Parte de este potencial (se calcula que más de 3 000 millones EUR) se perdió a lo largo del proceso legislativo, con la modificación de las propuestas de la Comisión. El fomento de la facturación electrónica en el ámbito del IVA y las exenciones o los regímenes especiales concedidos a las PYME de los sectores de la contabilidad, los residuos electrónicos y las estadísticas sobre el comercio interior de la UE figuraron entre los principales logros del programa. Con arreglo a REFIT, la Comisión está estudiando, junto con los Estados miembros, si las empresas han materializado este ahorro en su totalidad sobre el

⁹ Esto incluía, por ejemplo, reducir los costes de inspección para la comercialización de frutas y hortalizas (970 millones EUR), eximir a las microempresas de las Directivas contables y modernizar el régimen en su conjunto (6 471 millones EUR), simplificar la información sobre los cambios de los medicamentos, la farmacovigilancia y las solicitudes de ensayos clínicos (368 millones EUR), reducir los requisitos estadísticos en el comercio en el interior de la UE, la agricultura, la producción industrial, etc. (330 millones EUR), introducir la facturación electrónica del IVA, las restituciones simplificadas, la ventanilla única, disposiciones especiales para las PYME y ventas a distancia (26 000 millones EUR). Estos ejemplos se refieren a la carga estimada sobre la base de la propuesta de la Comisión.

terreno. De esta forma, la Comisión puede ver cuál es la mejor manera de seguir reduciendo la burocracia.

La Directiva del IVA en materia de facturación reduce la burocracia considerablemente, al permitir tramitar la facturación electrónica de la misma manera que las facturas en papel. El Código Aduanero de la Unión (CAU) prevé también la aplicación de los nuevos procedimientos basados electrónicos.

La consulta realizada a las PYME sobre los diez actos legislativos de la UE más gravosos para ellas ha permitido incorporar las prioridades de las PYME en el programa de la Comisión de adecuación de la normativa. Se han identificado acciones de seguimiento que responden directamente a las preocupaciones de las PYME¹⁰.

En primera línea de REFIT está el objetivo de reducir la carga normativa para las PYME¹¹. La Comisión adoptó el 18 de junio su Comunicación relativa al seguimiento de la consulta realizada a las PYME sobre los diez actos legislativos más gravosos. La legislación de la UE más gravosa seleccionada a través de esta consulta se refiere a los siguientes ámbitos: sustancias químicas (REACH); gestión del IVA; seguridad de los productos de consumo; salud y seguridad en el trabajo: capacidad de los profesionales cualificados para trabajar en toda la UE; desplazamiento y tratamiento de residuos sin dañar el medio ambiente; acceso a los principales mercados de contratación pública; transporte por carretera de mercancías y la Directiva de protección de datos.

Para seis de los actos legislativos señalados como los diez más gravosos, la Comisión ya ha presentado propuestas de simplificación al Parlamento y al Consejo. Entre otras, la simplificación para las PYME en materia de protección de datos, el desplazamiento de trabajadores y la seguridad de los productos de consumo, los contratos públicos, las cualificaciones profesionales y el aparato de control (tacógrafos) en los transportes por carretera. Está previsto que se presenten otras dos propuestas este año (sobre una declaración de IVA normalizada que facilite el cumplimiento para las empresas con actividades en varios Estados miembros y sobre las inspecciones y controles en materia de traslado de residuos). La Comisión espera que se adopten con rapidez.

Se están haciendo otros cambios en el actual marco jurídico. Por ejemplo, las tasas para las PYME en el marco de REACH se han reducido entre un 35 % y un 95 % para las empresas medianas, pequeñas y las microempresas y la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos ha designado un embajador de las PYME.

¹⁰ Véase el seguimiento, por parte de la Comisión, de la consulta a las PYME sobre los diez actos más gravosos de la normativa de la UE COM(2013)446 final y documento de trabajo (2013)401final.

¹¹ Véase también COM(2011) 803 y COM(2013) 122.

2. Propuestas con el colegislador

Existen importantes iniciativas legislativas ante el colegislador para simplificar y reducir las cargas para las empresas. Hay en total 21 propuestas de simplificación y reducción de las cargas pendientes en el proceso legislativo. Entre otras, propuestas en el ámbito de la zoosanidad y la fitosanidad, las subvenciones a la agricultura para los pequeños agricultores, la seguridad de los productos de consumo y la vigilancia del mercado, la contratación pública, la base imponible consolidada común del Impuesto de Sociedades, los ensayos clínicos de los productos farmacéuticos y los viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados y en el transporte por carretera (tacógrafo).

La propuesta de revisión de la Directiva sobre ensayos clínicos creará un único conjunto de normas: los patrocinadores harán sus solicitudes a través de un portal único y presentarán una sola documentación (ventanilla única).

Las propuestas de la Comisión sobre zoosanidad, fitosanidad, material de reproducción vegetal y controles oficiales derogarán 37, 7, 12 y 10 actos jurídicos, respectivamente. Ello redundará en un marco más flexible y ofrecerá nuevas posibilidades de reducción de los trámites burocráticos, por ejemplo, la eliminación de la doble notificación de enfermedades a la UE y las organizaciones internacionales, el comercio intracomunitario de determinados animales y productos sin certificados, los mecanismos voluntarios para una mayor bioseguridad en las explotaciones que eviten la propagación de enfermedades, la transferencia de responsabilidades en relación con el registro de variedades y los pasaportes fitosanitarios al sector privado y una mejor priorización de controles oficiales basada en el riesgo.

La propuesta de la Comisión relativa a una base imponible consolidada común del Impuesto de Sociedades (BICCIS) pretende introducir un sistema opcional con una serie de normas comunes en la UE que permitan calcular la base imponible del impuesto de sociedades de las empresas que operan en el mercado interior. El sistema ofrecería a las empresas transfronterizas la posibilidad de presentar una única declaración fiscal consolidada en una administración para toda su actividad en el territorio de la UE. Se estima que los actuales costes de cumplimiento podrían reducirse en un 7 %, y las empresas podrían ahorrar con la BICCIS 750 millones EUR en costes de cumplimiento y 1 000 millones EUR en costes de expansión transfronteriza.

La Comisión propuso una revisión del régimen de contratación pública en diciembre de 2011. Algunas de las modificaciones propuestas tendrán un impacto directo sobre el acceso de las PYME a la contratación pública, incluidas las concesiones. La revisión incluye disposiciones que admitan las declaraciones de los interesados para el proceso de selección (solo el adjudicatario tendrá que presentar pruebas completas) y una disposición que obliga a las autoridades contratantes a aplicar criterios de selección proporcionados para la verificación de la capacidad financiera de los licitadores. La propuesta de la Comisión prevé una transición gradual a la contratación electrónica. Las empresas podrán consultar en línea

las oportunidades de licitación y presentar sus ofertas electrónicamente, lo que simplifica el proceso y aumenta la transparencia. En cuanto a la propuesta sobre el tacógrafo en los transportes por carretera, el Parlamento y el Consejo han llegado a un acuerdo y la propuesta en materia de contratación pública se espera que se apruebe en breve.

3. Nuevas iniciativas y preparación para la siguiente ronda de la reforma de la normativa

Al mismo tiempo, el ejercicio de cribado puso de manifiesto que el potencial de simplificación y reducción de la carga no se ha agotado. Se adoptarán nuevas medidas para garantizar que la normativa de la UE es «adecuada a los fines perseguidos» simplificando o consolidando la legislación existente; y, en el seguimiento de las recomendaciones de la evaluación para una mayor reducción de la carga normativa cuando proceda, se presentarán 23 nuevas iniciativas legislativas para simplificar y reducir dicha carga que se enumeran en el anexo. Entre otras:

- Modificación y consolidación: Se prestará atención a la consolidación de tres directivas en materia de información y consulta de los trabajadores, tras un chequeo y sin perjuicio de los resultados de la consulta a los interlocutores sociales. Una serie de normas estadísticas existentes se integrarán en un reglamento marco sobre estadísticas de las empresas. Ocho directivas sobre Derecho de sociedades se codificarán en una sola. Se propondrá a todos los Estados miembros una declaración de IVA normalizada. Se refundirán once medidas legislativas sobre zootecnia y se codificarán 26 reglamentos sobre el comercio.
- Evaluaciones y chequeos: uno de los principales resultados del ejercicio de cribado fue la identificación de sectores que requieren una evaluación para determinar mejor la forma de aligerar la carga normativa y poder cumplir los objetivos estratégicos de la UE al menor coste posible, obteniendo los máximos beneficios de la normativa de la UE. Dieciséis de esas evaluaciones y chequeos están en curso y figuran en el anexo. Para preparar futuras iniciativas legislativas que reduzcan la carga normativa, en 2013 y 2014 se pondrán en marcha 31 evaluaciones, chequeos y otros estudios. Entre otros, siete nuevos chequeos sobre legislación relativa a las sustancias químicas más importantes no cubiertas por REACH, Natura 2000¹², la etiqueta ecológica europea, EMAS, la migración legal, publicidad y derechos de los consumidores y legislación alimentaria general. Se han programado evaluaciones centradas en la adecuación de la regulación en sectores como la salud y seguridad en el trabajo, la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, el Reglamento de concentraciones, la Directiva sobre trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, la Directiva sobre máquinas, la evaluación y gestión del ruido ambiental, los recursos en la contratación pública y el régimen de impuestos especiales. La Comisión está

¹² Directiva 92/43/CE; Directiva 2009/147/CE: este chequeo se organizará para acompañar la evaluación requerida por la legislación, respetando los plazos fijados en las Directivas.

emprendiendo asimismo una planificación de la evaluación de la coherencia del nuevo catálogo de instrumentos normativos de la UE en el sector de los servicios financieros. Prosiguen los trabajos sobre la definición y aplicación de los requisitos de seguridad de la aviación en el sector no comercial. A finales de 2014, la Comisión habrá llevado a cabo 47 evaluaciones, «chequeos» u otros informes dirigidos a reducir la carga normativa. Se está haciendo un gran esfuerzo en materia de medio ambiente (12 iniciativas), empresa e industria (8) y empleo (5).

Todo el acervo sobre salud y seguridad en el trabajo (Directiva 89/391/CEE y sus 23 directivas relacionadas) se está sometiendo actualmente a una evaluación completa que incluirá consultas específicas a los interlocutores sociales (sindicatos y asociaciones patronales), que incluye a las organizaciones que representan a las PYME. Las conclusiones de esta evaluación a posteriori estarán disponibles antes de que finalice 2015. Los Estados miembros contribuirán a esta evaluación con informes de aplicación en diciembre de 2013 a más tardar.

La Comisión está llevando a cabo una revisión de la política y la legislación de la UE sobre residuos con los criterios de REFIT que concluirá en 2014. A principios de 2014, la Comisión organizará un seminario para debatir las preocupaciones que las PYME han manifestado con respecto a la legislación de la UE sobre residuos. La Comisión también trabajará con los Estados miembros y las partes interesadas sobre orientaciones prácticas y medidas de asesoramiento. La Comisión tomará medidas para aumentar la participación de las PYME en la Plataforma Europea para la Eficiencia de los Recursos¹³.

4. Retiradas y derogaciones

El ejercicio de cribado señaló también seis ámbitos en los que están en curso trabajos preparatorios, pero la Comisión ha decidido no presentar propuestas. En esta categoría figura la legislación de seguridad y salud en el sector de la peluquería; los problemas musculoesqueléticos de los usuarios de equipos con pantalla de visualización y el humo de tabaco en el ambiente y los carcinógenos y mutágenos (en algunos ámbitos hay evaluaciones pendientes)¹⁴.

También hay legislación que ha dejado de ser necesaria debido a la evolución de las circunstancias y cuya derogación propone la Comisión. Existen nueve propuestas de derogación, que afectan a legislación en los ámbitos de fomento de vehículos de transporte por carretera limpios y de bajo consumo energético, de suministro de petróleo crudo y de productos petrolíferos, de clasificación, envasado y etiquetado de productos peligrosos y de

¹³ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/

¹⁴ En los casos en que los interlocutores sociales están de acuerdo en la necesidad de legislación, la Comisión está obligada a evaluar los acuerdos e informar a los interlocutores sociales de su decisión. La Comisión continuará su evaluación del acuerdo de los interlocutores sociales sobre la protección de la seguridad y la salud en el sector de la peluquería. Durante el mandato actual, la Comisión no va a presentar una propuesta legislativa para la aplicación de este acuerdo.

estadísticas siderúrgicas. Por otra parte, hay una serie de propuestas cuya retirada propondrá la Comisión. Siete de las propuestas de esta categoría incluyen el acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹⁵; una propuesta de Directiva que simplifica las obligaciones en materia de IVA, una propuesta sobre el estatuto de la sociedad privada europea¹⁶, el Reglamento sobre las estadísticas de la siderurgia y la propuesta de retroadaptación de los retrovisores de los vehículos pesados de transporte de mercancías.

III. Responder al reto de la adecuación de la normativa: nuevas acciones horizontales

El ejercicio de cribado fue crucial para identificar medidas preparatorias y legislativas específicas. También puso de manifiesto numerosos retos en la senda de la adecuación de la normativa que requieren nuevas ideas sobre los enfoques horizontales a dicha adecuación. Estos retos incumben a todas las instituciones de la UE y los Estados miembros y encontrar soluciones requerirá un esfuerzo conjunto. Entre otros, cabe citar:

1. Trabajar dentro del marco legislativo

Dado que el proceso legislativo de la UE es largo y que las partes interesadas prefieren la estabilidad de la normativa a la frecuente revisión de la misma, es necesario examinar íntegramente el potencial para reducir la carga, sin modificar la legislación. Aunque la carga administrativa ahora se estima sistemáticamente en las evaluaciones de impacto, es importante examinar los requisitos administrativos (es decir, informes; autorizaciones, inspecciones y tasas) en la fase de aplicación por parte de los Estados miembros y reducir la carga cuando sea posible. También se puede hacer más por que la información útil sobre la reglamentación (tanto de la UE como nacional) sea fácilmente accesible.

Por ejemplo, con respecto a requisitos de información, la Comisión determinará sistemáticamente la naturaleza, el alcance y la frecuencia de las obligaciones en la legislación, incluso en su aplicación, y la revisará periódicamente para identificar posibilidades de reducción. Se invitará a los Estados miembros a contribuir a la iniciativa aportando información sobre cómo han incorporado el conjunto de requisitos de información a nivel nacional. Una experiencia piloto en el ámbito del tratamiento de aguas residuales urbanas¹⁷ ya está avanzada a nivel de la UE y nacional. Este trabajo se llevará adelante en 2014 y su ejemplo se hará extensivo a otros sectores si procede. Se basa en una modificación similar de los requisitos en materia de presentación de informes en la legislación sobre el agua, la calidad del aire y la naturaleza.

¹⁵ La Comisión estudiará maneras alternativas de respetar sus obligaciones en virtud del Convenio de Aarhus y está llevando a cabo una evaluación de impacto a la espera de una sentencia del Tribunal de Justicia.

¹⁶ La Comisión está estudiando la posibilidad de presentar una nueva propuesta.

¹⁷ La experiencia piloto por la que se establece un Marco estructurado de aplicación e información para la Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas tiene por objeto reducir las obligaciones de información al mismo tiempo que aumenta la transparencia sobre el estado de la aplicación y el acceso de los ciudadanos a la información medioambiental, en tiempo real.

En consonancia con el recientemente adoptado Plan de Acción «Tu Europa»¹⁸, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, sigue desarrollando el portal Tu Europa como punto único de acceso a toda la información que necesitan las PYME y los ciudadanos sobre sus derechos y oportunidades en el mercado único. El objetivo es mejorar la calidad de la información y, en particular, mejorar los enlaces a los contenidos que ofrecen los portales nacionales. Además, la Comisión fomentará la utilización de información en línea en otros ámbitos, como el IVA.

También debe hacerse un mayor esfuerzo en colaborar con los Estados miembros para preparar la aplicación. De ahora en adelante, toda propuesta de la Comisión deberá ir acompañada, junto con el plan de aplicación, de un marco de evaluación que incluya los objetivos e indicadores de la medida y la programación propuesta para el seguimiento y la evaluación de su eficacia. La Comisión ya se ha comprometido a trabajar con los Estados miembros durante la fase de transposición para facilitar el intercambio de buenas prácticas y otras medidas que figuran en los planes de aplicación. Será importante que los Estados miembros creen la capacidad necesaria para supervisar la aplicación. La Comisión está dispuesta a colaborar en este proceso.

La Comisión emprenderá actividades específicas para facilitar el cumplimiento de las nuevas obligaciones, especialmente en los sectores de específico interés para las PYME. Por ejemplo, una iniciativa con éxito en el ámbito de la seguridad de la alimentación humana y animal, la zoonosis y el bienestar de los animales denominada «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» ofrece sistemáticamente formación a funcionarios de los Estados miembros sobre elementos clave de la nueva legislación y formas prácticas de aplicar dichas mejoras más fácilmente. Puesto que la iniciativa se basa en el principio de la «formación de formadores», estos funcionarios, a su vez, formarán a los interesados, multiplicando así los efectos beneficiosos. Otro ejemplo será el proceso que se creará en 2015 para ayudar a las PYME y dar respuesta a sus preocupaciones al aplicar los requisitos de la normativa de la UE sobre la información alimentaria facilitada a los consumidores, haciendo que toda la información pertinente esté disponible. Podría aplicarse un enfoque similar a la comercialización de productos homeopáticos y medicamentos tradicionales a base de plantas.

La Comisión también está tomando medidas a partir de otras sugerencias recibidas de las PYME en el contexto de la consulta sobre los diez actos legislativos más gravosos¹⁹. Entre otros están, por ejemplo, el asesoramiento sobre los materiales y objetos destinados a entrar

¹⁸ Comunicación de la Comisión «Empoderar a las empresas y a los ciudadanos en el mercado único: Plan de Acción para potenciar «Tu Europa» en colaboración con los Estados miembros», COM(2013) 636 final de 17.9.2013.

¹⁹ Estas acciones se detallan por políticas en el Documento de trabajo (2013) 401 final.

en contacto con alimentos²⁰ y las pruebas de las PYME en las evaluaciones de impacto de las normas de aplicación sobre la información alimentaria facilitada al consumidor²¹.

Si es necesaria una modificación legislativa, podría estudiarse con el Parlamento y el Consejo la posibilidad de introducir procedimientos abreviados, con el fin de poder actuar rápidamente. También es necesario avanzar con el colegislador en explorar maneras de modernizar el proceso legislativo, recurriendo con más frecuencia a textos consolidados en el proceso de adopción de actos legislativos²². Se reduciría así el volumen y número de actos, simplificaría el acervo y mejoraría el acceso a la justicia.

La Comisión proseguirá los debates con el Parlamento Europeo y el Consejo con vistas a la utilización de textos consolidados como una manera eficaz de reducir el volumen del acervo.

2. Rigor en la evaluación normativa

El ejercicio de cribado señaló que las evaluaciones no siempre se centran en aspectos de la adecuación de la reglamentación con el suficiente rigor. Hay una tendencia a dejar las cosas como están al evaluar la adecuación de la normativa. Debe prestarse más atención a si se han alcanzado los objetivos de la manera más eficiente y eficaz posible. Esto requiere un enfoque más riguroso para evaluar los beneficios y los costes y las cargas, y pedir opinión a los interesados.

Se trata de un reto. Hay dificultades metodológicas en lo relativo a la evaluación de costes y beneficios y al impacto acumulativo de la normativa. Es difícil calcular plenamente los costes y los beneficios de la normativa y también considerar una variedad de impactos normativos que puedan reforzarse, oponerse o contradecirse entre sí. Hay que seguir trabajando en este ámbito, incluyendo una cooperación más estrecha entre la Comisión y los Estados miembros que se enfrentan a retos similares en sus prácticas de evaluación.

Con el fin de identificar, evaluar y, si es posible, cuantificar los costes acumulativos relacionados con el cumplimiento de la legislación de la UE, en 2012 la Comisión realizó una evaluación del coste acumulativo de la carga legislativa en los sectores del acero y el aluminio. Esta evaluación tiene en cuenta todos los costes soportados por el sector en cuestión al evaluar el coste real del impacto de la legislación de la UE.

El acceso a datos de costes y beneficios es un problema: los costes y beneficios reales que conlleva la aplicación de la legislación dependen de las opciones realizadas por los Estados miembros al trasponer la legislación de la UE. Es necesario un esfuerzo de cooperación para

²⁰ Reglamento (CE) nº 1935/2004.

²¹ Reglamento (UE) nº 1169/2011.

²² En la actualidad, las propuestas de modificación se adoptan como modificaciones de «actos existentes», y las versiones consolidadas se desarrollan en todas las lenguas después de su adopción. Se está discutiendo simplificar este proceso, utilizando ya textos consolidados en el proceso de adopción.

identificar ámbitos prioritarios en los que esté justificado un mayor esfuerzo por obtener estos datos.

Por último, debe prestarse mayor atención a la evaluación de la conformidad de la legislación nacional transpuesta con la legislación de la UE. Este debería ser un punto de partida para la evaluación. Asimismo, en el proceso de evaluación tienen que evaluarse las señales procedentes de la aplicación de la legislación²³.

La Comisión revisará y reforzará su marco de evaluación, incluido el establecimiento de requisitos mínimos para la frecuencia y el alcance de las evaluaciones²⁴; dará un nuevo impulso a la participación de los interesados en la evaluación y los estudios de impacto y la consulta directa de los interesados para señalar ámbitos de evaluación, sobre la base de la consulta sobre los diez actos legislativos más gravosos; garantizará el enriquecimiento recíproco entre ámbitos políticos alimentado por aportaciones de diversos agentes; garantizará que las evaluaciones examinen cómo y hasta qué punto se han alcanzado los objetivos de una intervención, utilizando como referencia cualquier objetivo formal y las expectativas/previsiones establecidas en cualquier evaluación de impacto adjunta (cuando estén disponibles y sigan siendo pertinentes tras las modificaciones introducidas por el legislador). Los problemas recurrentes en la aplicación de la legislación (reflejados en las denuncias o en la jurisprudencia, por ejemplo) deben formar parte de este proceso de evaluación. El Comité de Evaluación de Impacto considerará sistemáticamente el uso de los resultados de la evaluación en sus revisiones de calidad. Los informes de evaluación de impacto incluyen un resumen estándar de dos páginas para facilitar una rápida identificación de los resultados clave de dicha evaluación, incluidos los costes y beneficios estimados.

En el contexto del Programa para la reducción de las cargas administrativas (ABR+) se identificará de qué manera las reducciones previstas se han materializado sobre el terreno. Los Estados miembros y los interesados recabarán datos cuantitativos e intercambiarán buenas prácticas sobre la reducción de la carga normativa en la aplicación de doce acciones prioritarias. Este proceso ayudará al desarrollo de metodologías y prácticas para evaluar los costes y beneficios de la normativa.

3. Inscribir la adecuación de la normativa en el ciclo de toma de decisiones

La legislación inteligente es una forma de trabajar, no una iniciativa puntual. Ha de estar perfectamente integrada en el programa de trabajo de la Comisión y en el ciclo de planificación estratégica (planes de gestión, informes anuales de actividad). Un 42 % del acervo normativo cribado en el programa REFIT está actualmente cubierto por las evaluaciones y hay un 19 % más previsto. Este porcentaje ha de aumentarse para que las evaluaciones se incorporen adecuadamente a la formulación de políticas y detecten las

²³ Los instrumentos de la Comisión SOLVIT y Tu Europa - Asesoramiento tienen bases de datos de asuntos que podrían aportar datos útiles.

²⁴ En el contexto de la revisión de las orientaciones para las evaluaciones y evaluaciones de impacto se tomarán medidas a principios de 2014.

deficiencias normativas a tiempo. Además, la programación de las evaluaciones no está todavía completamente armonizada con otros elementos importantes del ciclo normativo.

La Comisión pondrá de relieve todas las iniciativas legislativas REFIT –incluidas las de retirada, derogación y consolidación– en su programa de trabajo anual. A partir de 2014, la Comisión va a programar sus evaluaciones dentro del Programa REFIT e incluirá el plan anual de evaluación como anexo al programa de trabajo de la Comisión. La Comisión efectuará chequeos en todos los ámbitos normativos importantes²⁵. La planificación regular de las evaluaciones permitirá que los interesados, tales como empresas, PYME, y todas las demás partes interesadas, sugieran ámbitos en los que vean potencial para otros chequeos.

4. Cooperación con los legisladores de la UE y de los Estados miembros en la adecuación de la normativa:

La Comisión no puede lograr la adecuación de la normativa sin la estrecha cooperación con las demás instituciones de la UE y los Estados miembros. El colegislador no siempre adopta las iniciativas de simplificación o reducción de la carga propuestas por la Comisión. La Comisión acoge con satisfacción el establecimiento de una capacidad de evaluación de impacto en el Parlamento Europeo e insta al Parlamento Europeo y al Consejo a evaluar de forma más sistemática el impacto de las modificaciones legislativas. Ello es necesario para garantizar que no se introduzca en el marco del procedimiento de codecisión carga normativa no intencionada. Además, los Estados miembros, en algunos casos, añaden carga normativa al ejecutar o aplicar la normativa de la UE, que a veces anulan los esfuerzos de simplificación decididos a nivel europeo²⁶.

El esfuerzo de la Comisión por reducir la carga normativa está estrechamente relacionado con el pleno respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad²⁷. El esfuerzo por reducir la carga administrativa y garantizar que la legislación sea proporcionada y el respeto del principio de subsidiariedad están estrechamente relacionados. Sus resultados se refuerzan mutuamente. Esta es la razón por la que los objetivos del Programa REFIT se cruzan con los de los Estados miembros en sus revisiones de la legislación de la UE. La Comisión y los Estados miembros comparten el objetivo de una legislación de la UE adecuada a los fines perseguidos y proporcionada, respetando plenamente el principio de subsidiariedad. Se presta mucha atención a las sugerencias de los Estados miembros, algunas de las cuales serán aplicadas ahora y algunas otras formarán parte del proceso de evaluación REFIT en curso.

²⁵ Estos ámbitos se definirán en 2014.

²⁶ Véase, por ejemplo: «The Midas Touch: Gold-plating of EU employment directives in UK law», London, Institute of Directors, junio de 2013.

²⁷ El principio de «subsidiariedad» implica que las medidas deben tomarse al nivel de gobierno en que sean más efectivas, lo que significa que la medida no debe emprenderse a nivel de la UE si puede adoptarse de manera más eficaz y eficiente a nivel internacional, nacional, regional o local. El principio de «proporcionalidad» exige que la actuación a todos los niveles de gobierno debe ser proporcionada a los objetivos pertinentes y no debe regular en exceso.

Para hacer un seguimiento de la adecuación de las propuestas a lo largo de todo el ciclo legislativo, la Comisión publicará un cuadro de indicadores REFIT que rastree los progresos legislativos de todas las iniciativas propuestas en virtud de REFIT y supervise el contenido de las enmiendas decididas a nivel de la UE y el impacto de su aplicación por los Estados miembros en la simplificación y reducción de la carga. El cuadro de indicadores controlará la ejecución de los compromisos asumidos en REFIT y mostrará si las iniciativas de reducción y simplificación de la carga propuestas por la Comisión se mantienen en el proceso de toma de decisiones a nivel de la UE. Se proporcionará información sobre cómo se ejecutan las acciones cuando se disponga de información de los Estados miembros²⁸. El cuadro de indicadores muestra casos en los que el legislador se aparta de una propuesta de simplificación de la Comisión y en los que su aplicación por parte de los Estados miembros añade carga normativa o no permite que las empresas se beneficien plenamente de las ventajas de la reducción de la carga adoptada a nivel de la UE. El cuadro de indicadores permite reacciones y facilita un diálogo transparente sobre la adecuación de la normativa con los ciudadanos, los Estados miembros, las empresas, los interlocutores sociales y la sociedad civil. El cuadro de indicadores REFIT controlará los avances en todos los ámbitos en los que se hayan realizado propuestas de simplificación y reducción de la carga normativa. Esto incluirá el seguimiento del Programa ABR+, la consulta sobre los diez actos más gravosos y las acciones supervisadas hasta el momento en el contexto del Cuadro de indicadores de las PYME.

IV. Conclusiones y próximas etapas

En virtud del Programa REFIT, la Comisión ha establecido una revisión completa del *corpus* legislativo y ha propuesto medidas de seguimiento.

REFIT es un programa continuo. El mapa de la situación y el ejercicio de cribado de la legislación se actualizarán anualmente, con el fin de detectar nuevas medidas y de informar y controlar la aplicación de las iniciativas ya realizadas o en fase de aplicación.

La Comisión espera con interés una fructífera cooperación con el Parlamento Europeo y el Consejo con vistas a la rápida adopción de las medidas para simplificar y reducir la carga normativa ya propuestas por la Comisión.

La Comisión seguirá cooperando estrechamente con los Estados miembros y con las partes interesadas con objeto de recabar opiniones y sugerencias sobre la adecuación de la normativa que pueden abordarse en el marco del Programa REFIT y para colaborar en la mejora de los aspectos del Programa REFIT que requieren una reflexión más profunda o una acción conjunta.

²⁸ El cuadro de indicadores de las PYME presentado en el Documento de trabajo (2013) 60 se fusionará en un único cuadro de indicadores REFIT.