



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Asuntos Jurídicos

2010/2016(INI)

25.11.2010

PROYECTO DE INFORME

Garantizar evaluaciones de impacto independientes
(2010/2016(INI))

Comisión de Asuntos Jurídicos

Ponente: Angelika Niebler

PR\852115ES.doc

PE454.384v02-00

ES

Unida en la diversidad

ES

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	10

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

Garantizar evaluaciones de impacto independientes (2010/2016(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la Comunicación de la Comisión, de 8 de octubre de 2010, titulada «Normativa inteligente en la Unión Europea» (COM(2010)0543),
- Vista su Resolución, de 21 de octubre de 2008, sobre «Legislar mejor 2006» de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹,
- Vista su Resolución, de 4 de septiembre de 2007, sobre Legislar mejor 2005: aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad²,
- Vista su Resolución, de 10 de julio de 2007, sobre la minimización de los costes administrativos impuestos por la legislación³,
- Vista su Resolución, de 16 de mayo de 2006, sobre Legislar mejor 2004: aplicación del principio de subsidiariedad - 12º informe anual⁴,
- Vista su Resolución, de 20 de abril de 2004, sobre la evaluación del impacto de la normativa comunitaria y los procedimientos de consulta⁵,
- Visto el Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», de 16 de diciembre de 2003, celebrado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión,
- Visto el Informe especial nº 3/2010 del Tribunal de Cuentas Europeo,
- Vistos los primeros resultados del estudio sobre las evaluaciones de impacto en los Estados miembros de la UE, encargado por el Parlamento Europeo,
- Vistas las Directrices de evaluación del impacto de la Comisión, de 15 de enero de 2009, y sus anexos (SEC(2009)0092),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, sobre la evaluación del impacto (COM(2002)0276),
- Visto el Acuerdo marco entre el Parlamento y la Comisión, de 20 de octubre de 2010,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 28 de octubre de 2010, titulada «Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira» (COM(2010)0614),

¹ DO C 15 E de 21.1.2010, p. 16.

² DO C 187 E de 24.7.2008, p. 67.

³ DO C 175 E de 10.7.2008, p. 124.

⁴ DO C 297 E de 7.12.2006, p. 128.

⁵ DO C 104 E de 30.4.2004, p. 146.

- Visto el artículo 48 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y las opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor y de la Comisión de Industria, Investigación y Energía y (A7 0000/2010),
- A. Considerando que las evaluaciones de impacto constituyen un análisis sistemático de las consecuencias probables de la acción legislativa,
 - B. Considerando que uno de los objetivos prioritarios de la política de la Unión Europea debe ser la instauración de un entorno reglamentario transparente, claro, eficaz y de alta calidad,
 - C. Considerando que las evaluaciones de impacto contribuyen de forma positiva a la mejora general de la calidad de la legislación comunitaria en el sentido de «legislar mejor»,
 - D. Considerando que los problemas de transposición y aplicación de la legislación de la UE en vigor se deben, entre otros aspectos, a la mala calidad de los textos legislativos, y que todas las instituciones legislativas europeas tienen una responsabilidad compartida en este ámbito,
 - E. Considerando que, en el marco de la adopción de nueva legislación y la simplificación y refundición de la legislación en vigor, las evaluaciones de impacto contribuyen a mejorar la evaluación de los efectos sociales, económicos, medioambientales y sanitarios, y que, de esta forma, pueden contribuir a reducir la burocracia,
 - F. Considerando que el Parlamento se ha manifestado, en repetidas ocasiones, a favor de las evaluaciones de impacto independientes en la Unión Europea,
 - G. Considerando que las evaluaciones de impacto realizadas por la Comisión no presentan un nivel de calidad constante y que con frecuencia contribuyen a justificar propuestas legislativas, más que a evaluar los hechos de forma objetiva,
 - H. Considerando que, en el Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2003 y en el Acuerdo marco entre el Parlamento y la Comisión de 20 de octubre de 2010, el Parlamento, el Consejo y la Comisión se comprometieron a formular una agenda de mejora de la legislación, y que la presente Resolución contiene propuestas concretas para mejorar las evaluaciones de impacto,
 - I. Considerando que la Comisión persigue un nuevo enfoque en materia de política industrial, con arreglo al cual deberá realizarse un análisis profundo de todas las propuestas políticas con repercusiones considerables en la industria por lo que respecta a sus repercusiones en la competitividad,

Requisitos generales de las evaluaciones de impacto en el plano europeo

1. Destaca que las evaluaciones de impacto constituyen un importante recurso para lograr una mejora de la legislación y que, en el futuro, el legislador europeo deberá recurrir en mayor medida a tal recurso, para poder evaluar mejor las consecuencias de sus

posibilidades de actuación;

2. Subraya que la evaluación de impacto no puede sustituir, de ninguna manera, al debate político y al proceso democrático de toma de decisiones del legislador, sino que es una mera contribución a la preparación técnica de las decisiones políticas;
3. Destaca que las evaluaciones de impacto deben realizarse con total independencia y basarse siempre en un análisis fundado y objetivo de las repercusiones potenciales;
4. Considera conveniente y necesaria la participación de expertos externos en el proceso de evaluación de impacto, para garantizar la independencia y la objetividad; señala, en este contexto, la diferencia básica existente entre las consultas públicas y las evaluaciones de impacto independientes;
5. Se manifiesta a favor del máximo nivel de transparencia en la realización de las evaluaciones de impacto;
6. Subraya que los elementos clave de una buena evaluación de impacto son la detección de problemas, la consulta de las partes interesadas, la definición de los objetivos por alcanzar y la formulación de posibilidades de actuación estratégicas;
7. Considera necesario que las nuevas propuestas legislativas vayan siempre acompañadas de una evaluación de impacto; señala que esto también es aplicable a las simplificaciones y refundiciones de la legislación comunitaria y a los actos delegados y de aplicación con arreglo a lo dispuesto en los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
8. Pide que en las evaluaciones de impacto se tengan en cuenta múltiples criterios, a fin de proporcionar al legislador una visión lo más completa posible; señala, en este contexto, los aspectos económicos, sociales y medioambientales mencionados en el Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2003 que deben integrarse en una evaluación común;
9. Sugiere que, en el marco de las evaluaciones de impacto, siempre se lleve a cabo un análisis de los costes y los beneficios, es decir, un examen de la relación coste-eficacia de todos los programas y medidas que impliquen gastos, y que se estudien las posibles consecuencias para las PYME; pide, en este contexto, la aplicación consecuente de la «prueba PYME» requerida en la iniciativa en favor de las pequeñas empresas «Small Business Act», de 2008; recuerda, en este contexto, que por cada nueva disposición legislativa que suponga una carga para las PYME debe derogarse una disposición legislativa en vigor que también les suponga una carga (norma de «una más, una menos»);
10. Pide que, en el marco de las evaluaciones de impacto, se sometan a un profundo análisis todas las nuevas propuestas políticas con repercusiones considerables en la competitividad industrial; pide, además, que también se lleve a cabo una evaluación a posteriori de las repercusiones de la legislación de la UE en la competitividad de la industria europea; señala que la Comisión también anuncia un planteamiento similar en su Comunicación sobre una política industrial integrada para la era de la globalización;
11. Sugiere que, en las evaluaciones de impacto a nivel europeo, también se aborde la

cuestión de qué costes se ahorran con las soluciones europeas y cuáles son los costes adicionales para los Estados miembros en ausencia de las mismas;

12. Subraya que en las evaluaciones de impacto deben indicarse las alternativas de las que dispone el legislador, incluyendo siempre un análisis riguroso de la opción de no emprender acción alguna;
13. Subraya que las evaluaciones de impacto no deben generar más burocracia y retrasos innecesarios en los procedimientos legislativos; destaca, en este contexto, que las evaluaciones de impacto no deben instrumentalizarse para bloquear la adopción de disposiciones jurídicas no deseadas; sugiere, por tanto, que se creen las condiciones técnicas y administrativas que permitan la rápida y oportuna realización de las evaluaciones de impacto, por ejemplo mediante instrumentos como acuerdos marco, licitaciones aceleradas y la utilización optimizada de recursos propios;
14. Insta, con arreglo al enfoque de mejores prácticas, a que se aproveche la experiencia de otros países en los que se vienen realizando evaluaciones de impacto desde hace años, a fin de seguir mejorando las evaluaciones de impacto a escala de la Unión Europea;
15. Pide que se actualicen las evaluaciones de impacto a lo largo de todo el proceso legislativo, a fin de tener en cuenta los cambios que se produzcan durante dicho proceso;
16. Destaca que las evaluaciones de impacto no sólo deben realizarse antes de la adopción de un texto legislativo (ex ante), sino que también deben llevarse a cabo tras su adopción (ex post); recuerda que esto es necesario para poder valorar mejor si se han alcanzado realmente los objetivos de las normas y en qué medida deben adecuarse o mantenerse los actos legislativos;

Potencial de mejora en el plano de la Comisión

17. Reconoce que la Comisión ha optimizado sus evaluaciones de impacto en los últimos años; subraya, no obstante, que se necesitan mejoras adicionales;
18. Señala, en este contexto, que en 2006 se creó el Comité de Evaluación de Impacto (Impact Assessment Board - IAB) de la Comisión, encargado del desarrollo ulterior de las evaluaciones de impacto de la Comisión;
19. Destaca que los miembros del IAB sólo son independientes desde un punto de vista formal, puesto que en la actualidad son nombrados por el Presidente de la Comisión y están bajo sus órdenes, por lo que no son, en modo alguno, totalmente independientes; pide, por tanto, que sean el Parlamento Europeo y el Consejo los que nombren a los miembros del IAB sobre la base de una propuesta de la Comisión; pide que dichos miembros no estén subordinados al Presidente de la Comisión;
20. Propone además la asociación de expertos independientes no pertenecientes a los servicios de la Comisión a la labor del IAB; pide, en este contexto, la participación del Grupo de alto nivel de partes implicadas independientes sobre cargas administrativas en la labor del IAB;
21. Pide la asociación temprana y global del Parlamento Europeo y, en particular, de la

Comisión competente para el ámbito en cuestión, por ejemplo mediante la información y los informes provisionales, a lo largo de todo el proceso de evaluación de impacto, así como a la labor del IAB;

22. Señala que, antes de la aprobación definitiva de las evaluaciones de impacto, los resultados preliminares deben someterse siempre a un examen externo; pide, a este respecto, un peritaje de control accesible al público;
23. Pide que, cuando la Comisión no tenga intención de realizar una evaluación de impacto en relación con determinados proyectos legislativos, presente siempre una justificación por escrito al Parlamento Europeo y al Consejo en la que exponga los motivos;
24. Señala que el Tribunal de Cuentas Europeo critica que, en parte, la Comisión emprenda iniciativas legislativas a pesar de no haber concluido el proceso de evaluación de impacto;
25. Pide que se logre una mayor transparencia, publicando de forma completa quiénes son los expertos y las demás partes que han participado en el proceso de evaluación de impacto;
26. Sugiere que, en el marco de las consultas públicas, se informe desde una fase temprana a los grupos de interés de las consultas previstas; sugiere también que, en el marco de las consultas públicas, los grupos de interés tengan la oportunidad de formular observaciones sobre las evaluaciones de impacto a su debido tiempo, antes de la publicación de la correspondiente propuesta de la Comisión;
27. Pide que los datos empleados por la Comisión sean fiables y comparables;
28. Señala que resulta perjudicial presentar los resultados de las evaluaciones de impacto al mismo tiempo que las propuestas legislativas, puesto que de esta forma se da a entender que las evaluaciones de impacto contribuyen principalmente a justificar las propuestas de la Comisión; sugiere, por tanto, que se publiquen informes preliminares desde una fase temprana;
29. Pide la realización de evaluaciones ex post sistemáticas de los actos jurídicos adoptados por parte de la Comisión;
30. Insta a la Comisión a que se pronuncie, de forma detallada, sobre las evaluaciones de impacto realizadas por el Parlamento;

Potencial de mejora en el plano del Parlamento Europeo

31. Pide a sus comisiones que utilicen de forma más consecuente el instrumento disponible que permite las evaluaciones de impacto del Parlamento; recuerda que existe una línea presupuestaria especial para la realización de evaluaciones de impacto;
32. Recuerda, asimismo, que las evaluaciones de impacto no tienen por qué llevarse a cabo necesariamente en el marco de estudios prolongados, sino que también pueden realizarse en forma de talleres y audiencia de expertos;
33. Señala que tanto el Parlamento como sus comisiones disponen actualmente de mecanismos para verificar las evaluaciones de impacto de la Comisión; subraya que esto puede hacerse, en particular, mediante evaluaciones de impacto complementarias, análisis

más amplios, exámenes de las evaluaciones de impacto de la Comisión a cargo de expertos externos y la celebración de sesiones extraordinarias con expertos independientes; destaca que, en este contexto, debe seguir desarrollándose con coherencia la labor de sus departamentos temáticos;

34. Subraya que las evaluaciones de impacto del Parlamento pueden considerarse elementos de corrección de las evaluaciones de impacto de la Comisión;
35. Pide que las evaluaciones de impacto de la Comisión se aborden en el Parlamento, y en particular en sus comisiones, de forma sistemática y lo antes posible;
36. Destaca que las decisiones sobre las evaluaciones de impacto del Parlamento deben adoptarse en el seno de su comisión competente con la participación del ponente; sugiere que se modifique su Reglamento de tal modo que baste una cuarta parte de los miembros de una comisión para encargar una evaluación de impacto;
37. Subraya que las evaluaciones de impacto también son importantes en el transcurso del proceso legislativo del Parlamento; anima a que el Parlamento estudie la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto en caso de modificaciones substanciales, en todas las fases del procedimiento legislativo; señala que esto no debe provocar largos retrasos;

Creación de un mecanismo único de evaluación de impacto para el Parlamento Europeo y orientación para el futuro

38. Subraya la importancia que revestiría, para la calidad y la coherencia de su propia formulación de políticas, un mecanismo único de evaluación de impacto;
39. Pide, por tanto, la creación de un proceso integrado de evaluación de impacto en el seno del Parlamento Europeo; propone, en este contexto, el desarrollo de un procedimiento común de evaluación de impacto basado en un sistema y un método comunes y utilizado por todas la comisiones;
40. Sugiere que esto se lleve a cabo por medio de una entidad autónoma e independiente, como una fundación, que sea responsable ante el Parlamento Europeo;
41. Propone que tal entidad esté dirigida por un consejo de administración compuesto por miembros del Parlamento Europeo y asesorado por expertos externos;
42. Pide que se pongan a disposición, con neutralidad presupuestaria, los recursos adecuados para la creación de esta esfera de trabajo; pide además la creación de la infraestructura administrativa necesaria a tal fin;
43. Subraya que, a largo plazo debe estudiarse la posibilidad de un planteamiento común de las instituciones europeas con respecto a las evaluaciones de impacto; recuerda que ya en el Acuerdo interinstitucional de 13 de diciembre de 2003 se pedía un enfoque metódico común respecto de las evaluaciones de impacto de las instituciones europeas;
44. Lamenta que la Comisión Europea se oponga actualmente a la idea de un planteamiento

común de las instituciones europeas respecto de las evaluaciones de impacto;

45. Señala que, hasta ahora, el Consejo apenas ha utilizado el instrumento de evaluación de impacto; pide al Consejo, por tanto, que también haga un mayor uso de las evaluaciones de impacto, a fin de mejorar la calidad de su contribución a la legislación europea;

o

o o

46. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las evaluaciones de impacto («EI») son un instrumento fundamental de la legislación al que el legislador europeo debe recurrir en mayor medida en el futuro. Las ventajas de las EI son evidentes. Las EI indican al legislador las consecuencias potenciales de sus posibilidades de actuación y son de utilidad a la hora de tomar decisiones. De esta forma, pueden contribuir en gran medida a la mejora de la legislación. Con todo, las EI no pueden sustituir, de ninguna manera, al debate político y al legítimo proceso democrático de toma de decisiones del legislador. Son una mera contribución a la preparación técnica del contenido de las decisiones políticas.

El proyecto de informe está dividido en cuatro secciones. En primer lugar se formulan las peticiones generales relativas a las EI a nivel europeo. En la segunda sección, el informe aborda las EI de la Comisión Europea y señala el potencial de mejora. La tercera sección está dedicada a las EI realizadas por el Parlamento Europeo. En la cuarta y última sección se pide un mecanismo común de EI en el seno del Parlamento Europeo del que deben valerse todas las comisiones del Parlamento para seguir mejorando la legislación y crear sinergias.

Requisitos generales de las evaluaciones de impacto en el plano europeo

La ponente considera que las EI empleadas por las instituciones europeas deben atender a determinados principios. Ante todo, deben realizarse con plena independencia y de forma transparente. Deben abarcar todas las categorías de propuestas legislativas y regirse por un método claro. Las posibilidades de actuación indicadas deben incluir una valoración de la opción de no emprender acción alguna. Deben tenerse debidamente en cuenta las consecuencias particulares para las PYME. Por último, las EI deben adaptarse siempre a los acontecimientos actuales que tengan lugar durante el proceso legislativo.

Potencial de mejora en el plano de la Comisión Europea

La ponente reconoce que la Comisión Europea ha mejorado la calidad de sus EI, en particular mediante la creación del Comité de Evaluación de Impacto (IAB) en el seno de la misma. Sin embargo, la propia experiencia, las observaciones de los colegas y también el informe del Tribunal de Cuentas Europeo ponen de manifiesto que las EI actuales de la Comisión pueden seguir mejorándose. Se trataría, entre otros aspectos, de una mayor asociación de las comisiones del Parlamento Europeo y una justificación detallada de por qué renuncia parcialmente la Comisión a realizar EI en relación con algunas propuestas legislativas. Además, la Comisión debe comprometerse a pronunciarse con respecto a las EI encargadas por el Parlamento.

Potencial de mejora en el plano del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo puede recurrir, ya en la actualidad, a EI propias y someter las EI de la Comisión a un examen exhaustivo. Sin embargo, la práctica demuestra que esto ocurre con muy poca frecuencia en el marco de la actividad del Parlamento. Por este motivo, la ponente pide a las comisiones competentes del Parlamento que hagan un uso aún mayor de las EI, para mejorar la calidad de la propia actividad legislatora. En este sentido, debe estudiarse la posibilidad de que baste con el consentimiento de una cuarta parte de los miembros de una comisión para encargar EI.

Creación de un mecanismo único de evaluación de impacto en el seno del Parlamento Europeo y orientación para el futuro

La petición esencial de la ponente es la creación de un mecanismo único de evaluación de impacto en el seno del Parlamento Europeo, para seguir mejorando la calidad de su legislación y aprovechar las sinergias. Desde el punto de vista de la organización, esto podría lograrse en el marco de una entidad autónoma e independiente. A largo plazo, debe estudiarse la posibilidad de un mecanismo común para todas las instituciones europeas.