

P7_TA(2011)0381

«Legislar mejor»: subsidiariedad y proporcionalidad y normativa inteligente

Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre legislar mejor, subsidiariedad, proporcionalidad y normativa inteligente (2011/2029(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor»¹,
- Vista su Posición, de 15 de diciembre de 2010, con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana²,
- Vista su Resolución, de 9 de febrero de 2010, sobre un Acuerdo marco revisado entre el Parlamento Europeo y la Comisión para la próxima legislatura³,
- Vista la Resolución, de 9 de septiembre de 2010, sobre «Legislar mejor» – XV Informe anual de la Comisión Europea de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁴,
- Vista su Resolución, de 25 de noviembre de 2010, sobre el vigésimo sexto informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2008)⁵,
- Vista su Resolución, de 8 de junio de 2011, sobre garantizar evaluaciones de impacto independientes⁶,
- Vista su Resolución, de 14 de septiembre de 2011, sobre el vigésimo séptimo informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2009)⁷,
- Vistas las «Orientaciones políticas para la próxima Comisión», de 3 de septiembre de 2009, presentadas por el Presidente de la Comisión,
- Vista la Comunicación de la Comisión titulada «Normativa inteligente en la Unión Europea» (COM(2010)0543),
- Visto el Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad (XVII Informe «Legislar mejor» correspondiente al año 2009) (COM(2010)0547),
- Vista la Comunicación de la Comisión titulada «Tercer examen estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea» (COM(2009)0015),
- Visto el documento de trabajo de la Comisión titulado «Reducción de las cargas

¹ DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

² Textos Aprobados, P7_TA(2010)0480.

³ DO C 341 E de 16.12.2010, p. 1.

⁴ Textos Aprobados, P7_TA(2010)0311.

⁵ Textos Aprobados, P7_TA(2010)0437.

⁶ Textos Aprobados, P7_TA(2011)0259.

⁷ Textos Aprobados, P7_TA(2011)0377.

administrativas en la Unión Europea – Informe sobre los progresos realizados en 2008 y perspectivas para 2009» (COM(2009)0016),

- Visto el documento de trabajo de la Comisión titulado «Tercer informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador» (COM(2009)0017),
 - Vista la Comunicación de la Comisión titulada «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea – Planes de reducción sectoriales y acciones en 2009 » (COM(2009)0544),
 - Visto el Informe, de 17 de septiembre de 2009, del Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas,
 - Vistas las Conclusiones del Consejo de Competitividad del 30 de mayo de 2011 sobre normativa inteligente,
 - Visto el artículo 48 del Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y las opiniones de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor y de la Comisión de Asuntos Constitucionales (A7-0251/2011),
- A. Considerando que el programa de normativa inteligente fue presentado como parte de la Estrategia UE 2020, cuyo objetivo es lograr un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador» para 2020, principalmente a través de la reducción de las cargas administrativas para las empresas, garantizando la mejora de la calidad y la simplificación de la legislación existente de la UE,
- B. Considerando que la correcta aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad es extremadamente importante para el adecuado funcionamiento de la Unión Europea y para posibilitar la adaptación de las acciones de sus instituciones a la expectativas de sus ciudadanos, los empresarios que operan en el mercado único y las administraciones nacionales y locales, así como para garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos,
- C. Considerando que la cuestión de la normativa inteligente se debe contemplar no solo en el contexto del programa legislativo de la Comisión, sino también desde una perspectiva más amplia, vinculada a una aplicación continua de los nuevos elementos del Tratado de Lisboa que afectan a los procedimientos legislativos,
- D. Considerando que el Tratado de Lisboa ha tratado de restablecer el equilibrio de poderes entre las instituciones europeas y considera que el Parlamento está en pie de igualdad con el Consejo en cuestión legislativa en el marco del procedimiento legislativo ordinario,
- E. Considerando que, a raíz de la adopción del Tratado de Lisboa, en la actualidad los Parlamentos nacionales se ven formalmente asociados al control de la aplicación del principio de subsidiariedad, y que hasta la fecha se han recibido más de 300 comunicaciones de los mismos,
- F. Considerando el significado fundamental que tienen en la elaboración de proyectos de actos jurídicos, junto con la evaluación de su impacto, las consultas con todas las partes

interesadas y, en particular, las pequeñas y medianas empresas (PYME) y otros interlocutores competentes,

- G. Considerando que desde 2005 existe un programa de reducción de las cargas administrativas derivadas de la legislación de la Unión Europea cuyo objetivo es reducirlas en un 25 % para 2012, lo que equivaldría a un aumento del 1,4 % en el nivel del PIB,
- H. Considerando que, según el Informe Anual 2010 del Comité de Evaluación de Impacto (IAB), la Comisión solo cuantificó globalmente el 27 % de las evaluaciones de impacto llevadas a cabo en dicho año,
- I. Considerando que, aunque la Comisión ha propuesto medidas para reducir las cargas administrativas que superen la cifra objetivo, el Parlamento y el Consejo tienen todavía que adoptar medidas previas que representan alrededor de una cuarta parte del objetivo del 25 %,
- J. Considerando que uno de los elementos fundamentales de este programa es la medida de referencia de los costes administrativos sobre la base del denominado modelo de costes estándar,
- K. Considerando que el recurso a la refundición y la codificación para simplificar y codificar el Derecho vigente garantiza un mayor grado de claridad y coherencia respecto de los cambios realizados,
- L. Considerando la crucial importancia que tiene, para las directivas de la Unión Europea, su aplicación adecuada y oportuna por los Estados miembros, como también la tiene el problema actual de la sobrerregulación, entendida como la inclusión de obligaciones que sobrepasan lo que exige el Derecho comunitario,
- M. Considerando que las divergencias por diferencias en la aplicación plantean grandes desafíos para el funcionamiento eficiente y eficaz del mercado único con la consiguiente subdivisión de un grupo de Estados miembros en tres clases, que incluye a los que proceden a una aplicación incorrecta, incompleta o inexacta, que perjudica a las empresas y a los consumidores europeos a expensas de un crecimiento más elevado,
- N. Considerando que la prueba de la PYME se introdujo en la Ley de la Pequeña Empresa, pero sólo se ha aplicado hasta ahora en una pequeña parte de los casos posibles,
- O. Considerando que el Vicepresidente de la Comisión, Sr. Maroš Šefčovič, expresó un fuerte compromiso con el programa de normativa inteligente en el intercambio de puntos de vista celebrado en la reunión de la Comisión de Asuntos Jurídicos el 27 de enero de 2011,
- P. Considerando que el nuevo sistema establecido con arreglo al Tratado de Lisboa de actos delegados y de ejecución, recogidos en los artículos 290 y 291 del TFUE, se rige ahora por un entendimiento común y un reglamento, respectivamente,

Observaciones generales

- 1. Subraya la importancia vital de promulgar normas que sean sencillas, claras, accesibles y fáciles de comprender con miras a salvaguardar el principio de transparencia de la legislación europea y a garantizar una ejecución más eficaz de la misma, así como a

asegurar que los ciudadanos de la UE estén en condiciones de ejercer más fácilmente sus derechos;

2. Hace hincapié en que las instituciones europeas deben respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad cuando elaboren propuestas y observar los criterios establecidos en el Protocolo nº 2 anejo al TFUE;
3. Respalda el enfoque estratégico de la Comisión, plasmado en su Comunicación sobre normativa inteligente en la Unión Europea, que coloca a la normativa inteligente en el centro del proceso de formulación de políticas, desde el diseño hasta la aplicación, ejecución, evaluación y revisión de la legislación;
4. Señala que todos los actores institucionales europeos tienen que desempeñar su papel para la promoción y la producción de una mejor legislación, de conformidad con los principios y directrices contenidos en el programa de normativa inteligente y el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor»; considera que todas las partes participantes deben mostrar su compromiso renovado con esos principios;
5. Insiste en que, en la línea del informe Monti, debe recurrirse en mayor grado a los reglamentos en las propuestas legislativas, para reducir el volumen de la legislación y mejorar su calidad;
6. Insta a las Presidencias siguientes y a la Comisión a poner en marcha el proceso de renegociación del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor»; destaca los apartados referidos a esta cuestión en su Resolución, de 9 de febrero de 2010, sobre un Acuerdo marco revisado entre el Parlamento Europeo y la Comisión, en especial el compromiso conjunto de ambas instituciones de llegar a un acuerdo sobre los principales cambios para preparar las futuras negociaciones con el Consejo de Ministros para adaptar el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» a las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa;
7. Subraya que deben hacerse todos los esfuerzos posibles para garantizar que el Parlamento y el Consejo sean tratados como iguales en el proceso legislativo, aplicando de esta forma el principio de igualdad de trato de las dos instituciones, tal como establece el Tratado de Lisboa;
8. Acoge con satisfacción la iniciativa ciudadana europea como una nueva modalidad de participación pública en la elaboración de las políticas de la Unión Europea; aguarda con interés su puesta en práctica en abril de 2012, y exhorta a la Comisión a que vele por que se sensibilice a los ciudadanos con respecto a las normas y reglamentos aplicables, a fin de permitirles un recurso efectivo a este instrumento desde el principio;
9. Insta a la Comisión a que asuma un compromiso respecto de los plazos en que atenderá las solicitudes del Parlamento con arreglo al artículo 225 del TFUE, con referencia explícita al compromiso asumido dentro del Acuerdo marco de elaborar un informe sobre el seguimiento concreto dado a cualquier solicitud de iniciativa legislativa durante los tres meses siguientes a la aprobación de un informe de iniciativa legislativa en el Pleno, y de presentar una propuesta legislativa en el plazo máximo de un año;

Parlamentos nacionales

10. Acoge con satisfacción la mayor participación de los Parlamentos nacionales en el proceso

legislativo europeo y, en particular, en el proceso de control de la conformidad de las propuestas legislativas con el principio de subsidiariedad;

11. Remite, en el contexto de la utilización de los instrumentos de la reprobación y del recurso por violación del principio de subsidiariedad, a la falta de criterios sustantivos para la constatación de una violación del principio de subsidiariedad o de proporcionalidad, y subraya la necesidad de que se definan específicamente a escala de la UE las condiciones materiales para la aplicación de dichos principios;
12. Subraya que los Parlamentos nacionales podrán asumir mejor su responsabilidad en virtud del Tratado para el examen de la compatibilidad de las propuestas legislativas con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la medida en que la propia Comisión cumpla plenamente su obligación de justificación detallada y comprensible establecida en el artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
13. Subraya, en este contexto, la necesidad de que los Parlamentos nacionales, cuando presenten un dictamen, establezcan en la medida de lo posible la distinción entre los aspectos de subsidiariedad y de proporcionalidad;

Reducir las cargas administrativas y garantizar una aplicación adecuada

14. Expresa su preocupación ante la posibilidad de que el programa de reducción de cargas administrativas no alcance su objetivo de reducir las cargas administrativas en un 25 % para 2012, y señala que el Parlamento y el Consejo deben actuar con rapidez para examinar y aprobar las medidas propuestas; señala, a ese respecto, el valor de un mayor recurso a los procedimientos acelerados para aprobar esas propuestas, se compromete a estudiar con rapidez las propuestas legislativas relativas a tales medidas, y pide al Consejo que haga todo lo posible para garantizar la adopción de las reducciones de cargas administrativas identificadas por el programa;
15. Toma nota de la positiva aportación del Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas al programa de reducción de estas cargas aplicado por la Comisión Europea; destaca, no obstante, que el Grupo debería tener una composición más equilibrada e incluir a más expertos que representen a la sociedad civil y a expertos de otros Estados miembros;
16. Alienta al Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas a dialogar con las PYME de toda Europa para identificar las barreras más frecuentemente mencionadas que les impiden comerciar con otros Estados miembros en el seno del mercado único, y a proponer medidas para eliminar o reducir esos obstáculos a un mayor crecimiento;
17. Subraya la necesidad de que el programa continúe después de 2012 para cubrir el mandato de la actual Comisión, con un objetivo más ambicioso y claramente definido y un mejor ámbito de competencias, para que el programa pueda extenderse más allá de las simples cargas administrativas y hacer frente a las cargas reglamentarias y los costes derivados de la legislación de la UE en su conjunto, incluidos los «engorros» reglamentarios;
18. Pide a los Estados miembros que desarrollen una labor coherente con miras a la reducción de las cargas administrativas, y confía en que se mantenga una cooperación constructiva con

los Parlamentos nacionales en este ámbito;

19. Observa que, para garantizar el éxito de los programas existentes y futuros de reducción de cargas, es necesario que la Comisión y los Estados miembros cooperen activamente a fin de evitar divergencias interpretativas y la práctica de la sobrerregulación (adición de requisitos más estrictos en la legislación nacional de aplicación no derivados de la legislación comunitaria);
20. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que incorporen más información en los requisitos de información tras la aplicación de una legislación específica para hacer frente al problema de la sobrerregulación; considera que las discrepancias pueden reducirse significativamente si los Estados miembros están obligados a proporcionar dictámenes motivados para explicar su decisión de ir más allá de las normas establecidas en las directivas que se están aplicando;
21. Insta a la Comisión a seguir aplicando las medidas de los planes sectoriales para reducir las cargas administrativas;
22. Opina que el proceso de reducción de las cargas administrativas y de simplificación de la legislación no debe generar una disminución de los niveles establecidos en la legislación vigente;

Formulación de políticas

23. Pide a la Comisión que haga un mejor uso de los Libros Blancos presentando proyectos de propuestas legislativas para su examen; considera que esto reduciría la frecuencia con la que las propuestas deben someterse a una revisión sustancial, si no completa, durante el proceso legislativo; considera, además, que lo anterior contribuye a la evaluación de la proporcionalidad de la legislación propuesta que a menudo resulta difícil cuando sólo se presentan inicialmente propuestas generales en forma de Libro Verde;
24. Considera que debe mejorarse la comunicación relativa al proceso legislativo y las propuestas legislativas, en aras de un mejor funcionamiento de la legislación europea, dado que, con frecuencia, las comunicaciones de las instituciones no permiten a las empresas y los ciudadanos apreciar con claridad qué legislación se ha adoptado finalmente;
25. Celebra el compromiso de la Comisión de revisar su procedimiento de consulta, y hace suya la decisión adoptada de extender el período mínimo de consulta a 12 semanas; subraya, no obstante, que se requiere una mayor participación de todas las partes interesadas, y considera que la Comisión podría estudiar métodos para la introducción de procedimientos integradores de sensibilización; considera que esos procedimientos podrían incluir la identificación de las partes interesadas nacionales y europeas para los ámbitos políticos y las propuestas pertinentes y su posible participación directa en el proceso de consulta;
26. Destaca que un diálogo abierto, transparente y periódico es un requisito fundamental para que la sociedad civil participe en mayor medida en la formulación de la legislación y la gobernanza;
27. Sugiere que un método sistemático como éste permitiría que todas las partes interesadas e interlocutores competentes facilitaran un amplio análisis de posibles repercusiones sociales, económicas y medioambientales de la legislación propuesta, en beneficio de la formulación

de las políticas, de conformidad con los principios de un enfoque integrado;

28. Considera que los actuales métodos y formas de consulta asimétricos no alientan las respuestas de todas las partes interesadas; toma nota de la insatisfacción expresada a menudo por los encuestados con respecto a la forma y el contenido de los cuestionarios en línea; sugiere que un enfoque común que incluyera un formulario normalizado para las respuestas a las consultas simplificaría la situación para los encuestados y fomentaría la recepción de una selección más detallada y razonada de respuestas que cubriera toda la variedad de cuestiones y opciones potenciales objeto de la consulta;
29. En particular, hace un llamamiento a la Comisión para que integre de forma efectiva el multilingüismo en el desarrollo y la publicación de resultados de las consultas públicas, como requisito previo para una amplia participación de todas las partes interesadas a escala europea;
30. Expresa su preocupación por la creciente complejidad de los documentos de consulta, y considera que se deben hacer esfuerzos, incluido un mayor recurso a los Libros Blancos, para simplificarlos a fin de contribuir a las respuestas de las partes interesadas y alentarlas, aumentando al mismo tiempo su accesibilidad para los ciudadanos; propone que la Comisión estudie la posible introducción de una «prueba de la claridad» para garantizar que los documentos de consulta sean fáciles de entender y que sea también fácil responder a los mismos;
31. Deplora el hecho de que, en la actualidad, la respuesta y las informaciones facilitadas por la Comisión a las consultas a menudo son consideradas insatisfactorias por los encuestados; insta a la Comisión a que mejore su comunicación una vez concluido el plazo para las consultas, y a que facilite información sobre las principales cuestiones planteadas por todos los encuestados;
32. Subraya la importancia de garantizar la independencia y la credibilidad de los análisis realizados en las evaluaciones de impacto de la Comisión a fin de asegurar los objetivos generales del programa de normativa inteligente, y reitera la posición del Parlamento sobre el tema contenida en su Resolución de 8 de junio de 2011;
33. Sugiere, en el contexto del refuerzo de la competitividad europea, que las evaluaciones de impacto identifiquen las repercusiones particulares, tanto positivas como negativas, que tendrán las medidas sobre la competitividad y el crecimiento en la Unión Europea; considera que deben cuantificarse plenamente dichas repercusiones, en la medida de lo posible;
34. Apoya firmemente la propuesta de que, cuando los nuevos actos legislativos suponen un coste para las empresas, deben identificarse compensaciones equivalentes de costes para reducir, en la medida de lo posible, la carga reglamentaria en otros ámbitos; considera que se trata de un aspecto clave de los futuros programas que reducirá las cargas y mejorará el marco reglamentario para las empresas en su conjunto;
35. Señala que el peso estimado de las cargas administrativa y regulatorias debe expresarse en cifras netas y no en brutas;
36. Insta a la Comisión a que, al formular una nueva legislación, dé la máxima importancia a su posible impacto sobre las pequeñas y medianas empresas; pide a la Comisión que trate de

eximir a las PYME de la reglamentación cuando las disposiciones les vayan a afectar de manera desproporcionada y no haya ninguna razón sólida para incluirlas en el ámbito de aplicación de la legislación; se muestra firmemente convencido de que tales disposiciones de mitigación tendrían un efecto positivo sobre la aplicación y la utilidad de la reglamentación, en particular para las pequeñas empresas y las microempresas; pide a todas las instituciones de la UE que respeten el artículo 153, apartado 2 ter, del TFUE, que les obliga a evitar la aprobación de leyes que impongan obstáculos administrativos, financieros y jurídicos que obstaculicen la creación y el desarrollo de las PYME;

37. Opina, a ese respecto, que la prueba de la PYME adoptada en la Ley de la Pequeña Empresa tiene que desempeñar un papel clave, y espera que la Comisión recurra plenamente a dicha prueba; hace hincapié en la necesidad de que la Comisión garantice la aplicación coherente de la prueba de la PYME en todas las Direcciones de la Comisión, y alienta a los Estados miembros a incluir consideraciones similares en sus procesos nacionales de toma de decisiones; pide a todas las comisiones parlamentarias que apliquen los principios de la prueba PYME a los informes legislativos, una vez que han sido sometidos a votación por la comisión competente y estén en vías de presentación a la sesión plenaria para su aprobación;
38. Toma nota de que la Comisión tiene intención de presentar, antes de finalizar 2011, una propuesta legislativa sobre la utilización de mecanismos de resolución alternativa de litigios, a fin de garantizar un acceso rápido y eficaz a mecanismos de resolución extrajudicial de litigios.

Simplificación y evaluación ex-post

39. Pide al Consejo, de conformidad con sus propias declaraciones recogidas en el punto 34 del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», que solicite a los Estados miembros que establezcan y hagan públicos cuadros que demuestren la concordancia entre las directivas y las medidas de transposición; destaca que tales cuadros de correspondencias son esenciales a la hora de mostrar de forma transparente cómo se transponen al Derecho nacional las obligaciones que figuran en las directivas de la UE; hace hincapié en que la utilización de cuadros de correspondencias puede resultar útil a la hora de identificar divergencias así como casos de sobrerregulación;
40. Pide a la Comisión que se base en los programas con buenos resultados en materia de «legislar mejor» y de simplificación administrativa en los Estados miembros, incluido el uso generalizado de procedimientos electrónicos;
41. Subraya que para modificarse la legislación debería recurrirse siempre a la refundición; reconoce y respeta también los derechos de la Comisión en materia de procedimiento legislativo;
42. Pide una mejora de la base de datos EUR-Lex, a fin de hacerla más transparente y de manejo más sencillo;
43. Pide al Consejo y a la Comisión que colaboren de forma constructiva con el Parlamento para garantizar un funcionamiento fluido del nuevo sistema de actos delegados y de ejecución;
44. Acoge con satisfacción el mayor recurso a la evaluación ex-post para la legislación

aplicada; subraya, no obstante, que dicha evaluación debería utilizarse para toda la legislación de importancia significativa y no sólo en sectores clave; señala, a ese respecto, que también deberían examinarse los actos de aplicación y los actos delegados; pide a la Comisión que amplíe la evaluación ex-post, en la medida de lo posible, a todos los ámbitos políticos, y sugiere que el empleo creciente de cláusulas de «suspensión» —en primer lugar, en forma de fechas de revisión prescritas con carácter obligatorio, que incluya la opción, si se considera oportuna y conveniente, de establecer la expiración automática de disposiciones contempladas en la legislación— podría ser un medio útil para garantizar que las normas que continúen en vigor sean necesarias y proporcionadas;

45. Pide a la Comisión que revise, en particular, todas las normas de financiación, a fin de reducir la carga administrativa para los solicitantes de subvenciones de la UE, para lograr que todo el procedimiento de solicitud sea más eficaz;

Garantizar el liderazgo y una vigilancia continua

46. Acoge con satisfacción el apoyo personal que el Presidente de la Comisión ha dado al programa de normativa inteligente; considera que la cuestión es de suficiente importancia para requerir un verdadero liderazgo político de la Comisión para mantener este tema en una posición preponderante de la agenda política, y propone, a ese respecto, que el programa se presente como una parte clave de la cartera de uno de los Comisarios; señala que, por su parte, el Parlamento debe investigar métodos para aumentar la importancia concedida a la mejora de la legislación en sus comisiones, y considera que debe seguirse estudiando el recurso a las reuniones intercomisiones para abordar ese problema;
47. Aprecia que la Comisión prosiga su práctica de examinar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por las instituciones de la Unión y los Parlamentos nacionales sobre la base de casos importantes concretos, mejorando de esta forma la claridad del informe sobre «Legislar mejor»;
48. Se compromete a mantener la vigilancia en cuanto al seguimiento de la aplicación por la Comisión del programa de normativa inteligente, y espera con interés el informe sobre los progresos realizados programado para el segundo semestre de 2012;

o

o o

49. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y a los Parlamentos nacionales.