

LA NORMATIVA INTELIGENTE

Una Unión Europea más limpia,
justa y competitiva



Documento de síntesis

Contactos

Se puede acceder a este documento a través de las webs:

www.eogs.dk

www.rr.nl

www.bis.gov.uk

Si desea realizar alguna consulta relacionada con esta publicación, diríjase a:

División para una Mejor Normativa Empresarial,
Ministerio de Asuntos Económicos y Empresariales,
Dinamarca Signe Jensen, correo electrónico: SIJ@eogs.dk

Grupo de Reforma Normativa, Países Bajos
Natalia Cerrato, correo electrónico: n.cerrato@rr.nl

Dirección de Mejora Normativa, Reino Unido
Johannes Wolff, correo electrónico: johannes.wolff@bis.gsi.gov.uk, o
Jennifer Smookler, correo electrónico: jennifer.smookler@bis.gsi.gov.uk

© Crown Copyright 2010

El texto del presente documento se puede reproducir gratuitamente en cualquier medio o formato sin necesidad de solicitar una autorización específica, siempre que el material no se use de un modo peyorativo ni en un contexto que pudiera inducir a una interpretación errónea. La fuente del material se debe reconocer "Crown Copyright" y el título del documento se debe incluir cuando se reproduzca como parte de otra publicación u otro servicio.

Prólogo

Al comienzo de una nueva década, ante desafíos como el cambio climático, la desaceleración económica y el envejecimiento de la población, Europa debe encontrar una forma nueva de alcanzar sus aspiraciones sociales, económicas y medioambientales. Nunca ha sido tan importante como ahora elegir, diseñar y poner en práctica unas intervenciones, tanto normativas como de otra índole, que produzcan beneficios reales a la vez que reducen al mínimo los gastos. En este informe —redactado en común por la División para una Mejor Normativa Empresarial del Ministerio de Asuntos Económicos y Empresariales de Dinamarca, el Grupo de Reforma Normativa de los Países Bajos y la Dirección de Mejora Normativa del Reino Unido— proponemos fórmulas concretas para lograr este objetivo.

Creemos que, para garantizar el éxito de las intervenciones, es fundamental que los usuarios finales —es decir, aquellos afectados por la normativa, como empleados, consumidores, empresas y demás organizaciones— ocupen un lugar central a la hora de elegir, elaborar y aplicarlas. La Unión Europea ha progresado a pasos agigantados en su planes para mejorar la normativa. Acogemos muy favorablemente la decisión del presidente Barroso de seguir construyendo sobre estos pilares y de dar prioridad absoluta a la normativa inteligente durante su segundo mandato. Debemos aprovechar ahora la ocasión que se nos presenta para hacer realidad esa visión de un futuro más limpio, justo y competitivo en toda la Unión Europea.



Brian Mikkelsen,
Ministro de Asuntos Económicos y
Empresariales, Dinamarca



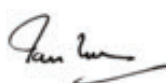
D. J.C. de Jager,
Ministro de Hacienda
Países Bajos



Peter Mandelson,
Ministro de Empresa,
Innovación y Competencias
Reino Unido



Da. M.J.A. van der Hoeven,
Ministra de Economía
Países Bajos



Ian Lucas,
Secretario de Estado de Empresa y
Reforma Normativa
Reino Unido

Documento de síntesis

La Normativa Inteligente: Qué, Cómo y Por Qué

- 1. En los dos últimos años, Europa se ha enfrentado a nuevos desafíos.**

En las circunstancias económicas, sociales y medioambientales actuales resulta aún más importante que nunca garantizar que las políticas europeas sean eficaces en la provisión de la protección necesaria y en la reducción al mínimo de los gastos para conseguir resultados para todos los afectados.
- 2. En este contexto, la propuesta del presidente Barroso de septiembre de 2009 para una normativa inteligente como nuevo enfoque para la formulación de las políticas públicas europeas nos ofrece una gran oportunidad.** Se trata de la ocasión perfecta para traducir rápidamente los principios de las prioridades actuales de la Unión Europea sobre la mejora de la normativa a la mejora tangible de la calidad de vida de los ciudadanos y las empresas de Europa. Además, en los tiempos que corren, la normativa inteligente puede ser un medio importante para proporcionar ayuda de carácter urgente a la recuperación y el crecimiento económico, mientras fomenta una mayor justicia y un medio ambiente más limpio.
- 3. Para lograr esto es necesario que el modo en que la Comisión Europea, el Parlamento, el Consejo y los Estados miembro abordan la intervención normativa evolucione hacia un enfoque integrado, cuantificable y centrado en el usuario.** Con este informe pretendemos contribuir a la búsqueda de una forma de hacer realidad la normativa inteligente.
- 4. Nos alegramos del progreso que, en especial, ha experimentado la Comisión Europea en los últimos años para aplicar las herramientas de su programa actual de mejora de la normativa.** Entre otras medidas destacan su magnífica labor en propuestas normativas, el compromiso de producir evaluaciones de impacto y la fijación de un objetivo para

reducir la carga administrativa soportada por las empresas en un 25% antes de 2012. Ha llegado el momento de consolidar estos avances y de estudiar cómo puede seguir mejorándose la Unión Europea. La eficacia de este enfoque depende de que los Estados miembro y los usuarios finales de las normativas se impliquen en el mismo.

5. En especial, creemos que cuatro elementos son fundamentales para la normativa inteligente en la siguiente fase de la reforma. Estos elementos se definen a continuación:
 - La Unión Europea debe luchar por ocupar una posición de referencia en la forma de gestionar la intervención normativa. Como representante de 27 Estados miembro, la Unión Europea puede encontrarse en un lugar privilegiado para enfrentarse a problemas tan urgentes como el cambio climático, la calidad y la seguridad de los alimentos y otros bienes de consumo y la creación de empleo. Pero para que esto suceda es necesario que las intervenciones normativas y de otra índole se elaboren y se pongan en práctica de un modo más inteligente, aprendiendo de las mejores iniciativas prácticas de los Estados miembro y de los demás países del mundo.
 - Necesitamos un enfoque que incorpore los elementos de una normativa inteligente en todas las intervenciones que se realicen en cualquier campo normativo, en vez de que se apliquen aisladamente. La normativa inteligente no debería limitarse al fomento del crecimiento de la actividad empresarial. También puede convertirse, por ejemplo, en vehículo imprescindible para hallar métodos rentables de reducir las emisiones de dióxido de carbono y de crear una economía de bajas emisiones. Puede ayudar a proteger los derechos de los consumidores sobre los productos y los servicios, ya que centra las intervenciones normativas y de otra índole en aquellas áreas donde el riesgo es mayor. Asimismo, en el mercado de los servicios financieros, aunque es obvio que se necesita una mayor regulación del mercado único, las herramientas de una normativa inteligente pueden garantizar que las nuevas medidas sean proporcionales, específicas y que no obstruyan la creación de riqueza.

- La normativa inteligente debería contribuir aún más a la colaboración eficaz entre las instituciones comunitarias para la elaboración y el diseño de políticas públicas, al fomentar que trabajen de una forma integrada en la formulación normativa. Puede procurar un marco para que la Comisión, el Consejo, el Parlamento y los Estados miembro adopten de forma transparente y en base a la información disponible unas medidas que fomenten y procuren una supervisión democrática en áreas delicadas. Esta ventaja adquiere un relieve especial si tenemos en cuenta los nuevos poderes que el Tratado de Lisboa ha otorgado al Parlamento en el área de la justicia y los asuntos internos.
 - La única forma de lograr sistemáticamente una normativa inteligente es teniendo siempre presentes a los usuarios finales —empleados, consumidores, empresas y demás organizaciones—¹ durante la formulación de políticas públicas. Los usuarios finales son fundamentales para localizar los problemas y para determinar el grado de eficacia que tendrán las intervenciones. Su participación en cada fase del proceso de formulación normativa —desde la elección del modo en que la Comisión debe intervenir, hasta la elaboración de la normativa, pasando por los debates del Consejo y el Parlamento y la puesta en práctica de los Estados miembro— significa que habrá que reflexionar más sobre las intervenciones y llevarlas a cabo de un modo más adecuado. La responsabilidad de fomentar la participación de los usuarios finales recae en los encargados de formular las políticas públicas, del mismo modo que la responsabilidad de participar en el proceso corresponde a los usuarios finales y a los Estados miembro,
6. El presidente Barroso explicó recientemente la importancia de este enfoque en el usuario final:

“La revitalización de los vínculos entre los pueblos de Europa y la UE hará a ésta más legítima y más efectiva. Dar la capacidad a los ciudadanos de participar en las decisiones que afectarán a sus vidas, garantizando entre otras cosas la transparencia sobre cómo se toman, ayudará a lograr estos objetivos”.²

1 como entidades benéficas, iniciativas sociales y organizaciones voluntarias y cívicas.

2 José Manuel Barroso, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, 2009, página 33

¿POR QUÉ “USUARIOS FINALES”? EMPLEADOS, CONSUMIDORES, EMPRESAS Y DEMÁS ORGANIZACIONES

Con el término “usuarios finales” pretendemos abarcar a todas las personas y entidades afectadas por normativas —tanto los que soportan gastos a consecuencia de su cumplimiento como los que reciben sus beneficios—. En muchos casos, ambos grupos coinciden. Las personas que “usan” una normativa deberían ser capaces de comprender por qué es necesaria, qué beneficios aporta y que los gastos que puede que implique son necesarios y proporcionados.

Creemos que la mejor forma de lograr este objetivo es situando a los usuarios finales en el núcleo mismo del proceso de formulación normativa —conociendo sus necesidades, solicitando sus opiniones, aplicando las mismas y demostrando el valor que tienen sus contribuciones—. Los usuarios finales se encuentran en una posición privilegiada para facilitar una información pertinente y actualizada que podría mejorar la calidad de los datos en los que se basan las decisiones.

7. Para que la creación y la puesta en práctica de la normativa inteligente sea eficaz para los usuarios finales se precisan tres elementos fundamentales:

- En primer lugar, que existan oportunidades para la participación de los usuarios finales.
- En segundo lugar, que existan unos incentivos y unos mecanismos de gobierno de probada solidez que garanticen que sus contribuciones se tomen debidamente en cuenta.
- En tercer lugar, que se lleve un seguimiento cuantitativo y cualitativo de la marcha del proceso y que se comunique a los usuarios finales de un modo sistemático.

Varios Estados miembro cuentan ya con una variedad de iniciativas prácticas en estas áreas, de las que pueden aprender tanto los demás Estados como la propia Unión Europea. Estas iniciativas prácticas se ponen de relieve a lo largo del informe.

8. Este informe se centra en la cuestión de cómo situar al usuario final en el núcleo del proceso de creación de políticas públicas, en aras a alcanzar un enfoque integrado del mismo. El informe estudia cómo se puede lograr este fin en tres áreas concretas, que se presentan seguidamente. Aunque algunas recomendaciones podrían ejercer cierta presión sobre los recursos institucionales, creemos que la importancia de las cuestiones entre manos exige que se halle una solución. A continuación exponemos las prioridades de nuestra propuesta:

Una legislación europea centrada en el “usuario final”

Los usuarios finales deben ocupar un lugar central en el modo en que las instituciones europeas abordan las intervenciones...



...para garantizar un crecimiento económico sostenible, una justicia social y un medio ambiente más limpio.

LA PERSPECTIVA DEL USUARIO SE DEBE TENER SIEMPRE PRESENTE.

¿Cómo pueden estar los usuarios finales al tanto de los acontecimientos y participar en los mismos?

¿Cómo pueden tener los usuarios finales la seguridad de que sus contribuciones se van a usar?

¿Cómo pueden apreciar los usuarios finales que se han logrado unos avances tangibles y cuantificables?

¿Cómo pueden estar los usuarios finales al tanto de los acontecimientos y participar en los mismos?

9. Las instituciones comunitarias y los Estados Miembro han avanzado en los últimos años en la creación de mecanismos más eficaces para informar a los usuarios finales y solicitar sus opiniones. Pero entre los usuarios finales sigue habiendo voces que piden que se avance aún más para hacerlos partícipes y tenerlos en cuenta durante la formulación de las normativas europeas.³ Está demostrado que la transparencia gubernamental está asociada a menores cargas normativas y a una gestión normativa más eficaz.⁴
10. Los usuarios finales deben poder participar en todas las etapas del proceso de elaboración de políticas públicas. Proponemos que la Comisión mejore la comunicación mutua mediante la ampliación el periodo mínimo de consulta, que actualmente se encuentra en ocho semanas, y la garantía de una aplicación sistemática del mismo. A raíz del compromiso asumido por la Comisión en la *Ley de la Pequeña Empresa para Europa*, esta institución debería fijar unas fechas de inicio comunes a todas las propuestas de carácter empresarial.
11. Proponemos que se refuerce el plan de prospectiva anual de la Comisión —su programa legislativo o de trabajo— mediante la definición y publicación de lo que supone, así como la magnitud prevista de indicadores individuales de beneficios, costes y cargas administrativas. La Comisión debería incluir un documento de síntesis en cuya evaluación de impacto se recogieran los principales costes y beneficios previstos. El Consejo y el Parlamento deberían emplear estos documentos sistemáticamente para informar de sus deliberaciones y deberían aceptar más a menudo la oferta de la Comisión de procurar su asesoramiento y unas evaluaciones actualizadas de los impactos a lo largo del proceso. Para que estas medidas tengan eficacia es muy importante que los usuarios finales también tomen la iniciativa a la hora de facilitar información de calidad para instruir el proceso.

3 Véase, por ejemplo: "Response to Third Strategic Review of Better Regulation", 2009, Business Europe

4 Islam, R., Banco Mundial, documento de trabajo de investigación sobre política núm. 3077, Do More Transparent Governments Govern Better?, 2003, y OCDE, informe de orientación: Public Sector Modernisation, 2005, página 2

¿Cómo pueden tener los usuarios finales la seguridad de que sus contribuciones se van a usar y van a producir unos resultados tangibles?

12. Una normativa inteligente sólo se realizará si las instituciones comunitarias toman la iniciativa de asimilar las contribuciones de los usuarios finales, mediante la mejora del modo en que las intervenciones de la Unión Europea se eligen, se elaboran, se deliberan y se ponen en práctica. Por su parte, la mejora de la formulación normativa se asocia a una reactivación del crecimiento económico sostenible. Y si los usuarios finales creen en la realidad de estas mejoras, debería mejorar su conformidad con la legislación y la legitimidad tanto de la propia legislación como de las instituciones comunitarias que la crearon.
13. Nos alegramos de los avances logrados en los últimos años en el desarrollo y la incorporación de unas estructuras de gobierno más eficaces, como el Comité de Evaluación de Impacto (CEI) de la Comisión y el Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas (Grupo Stoiber). Sin embargo, el enfoque integrado se puede seguir reforzando y mejorando mediante un mayor seguimiento y más asesoramiento externo. Creemos que el Comité de Evaluación de Impacto debería contratar a más expertos externos para garantizar un cálculo cuantitativo riguroso de los costes y los beneficios de las propuestas, que debería reclamar alternativas cuando éstas sean viables, y que sus opiniones deberían ser más influyentes. El cometido del Grupo de Alto Nivel se debería reforzar para estudiar el papel que desempeñan las tres instituciones de la Unión Europea en la imposición de cargas innecesarias y para incorporar los costes y las molestias que causan las políticas públicas, tomándose siempre en cuenta los beneficios reales.
14. Independientemente del nombre que reciban, creemos que los programas orientados a reducir las cargas normativas que soportan las empresas deberían ofrecer resultados tangibles de modo continuo. La Comisión, el Consejo y el Parlamento deberían mejorar la calidad del marco normativo mediante la consideración de alternativas a la legislación y la comprobación sistemática de la pertinencia de las propuestas a lo largo de todo el proceso de formulación normativa.

¿Cómo pueden apreciar los usuarios finales los avances logrados en términos cuantitativos y cualitativos?

15. En el ámbito de la Unión Europea existen diversas grandes iniciativas de mejora normativa, pero los usuarios finales suelen toparse con dificultades a la hora de evaluar su eficacia. Para que la normativa inteligente tenga éxito, necesitamos unos mecanismos transparentes en todo el programa, para garantizar así que los usuarios finales puedan ver claramente el grado en que la Unión Europea cumple sus promesas y para procurar un plan comprensible de mejoras continuas.
16. Creemos que la Comisión y los Estados miembro deberían perfeccionar sus mecanismos de responsabilidad mediante un mayor seguimiento y una comunicación más adecuada de los resultados cuantitativos de la normativa inteligente y del grado en que los usuarios finales sienten dicha mejora.
17. Para contribuir a crear una mayor responsabilidad con respecto a la agenda política en todas las instituciones, se deberían asignar unas obligaciones precisas a los comisarios en cuanto a la normativa inteligente en sus áreas respectivas. La misma importancia tiene que todos los comités del Parlamento Europeo y las formaciones del Consejo adopten la normativa inteligente como parte de su función supervisora y de su propio proceso de formulación normativa. El Tribunal de Cuentas Europeo debería evaluar el proceso de normativa inteligente de forma sistemática para hacer posibles mayores avances en su reforma y perfeccionamiento.
18. **Nunca antes había sido tan necesario o urgente** que la Comisión Europea, el Consejo, el Parlamento y los Estados miembro presenten satisfactoriamente sus intervenciones y las aspiraciones que encarnan. La normativa inteligente abre un camino que les facilita la creación de respuestas bien pensadas, prácticas y proporcionadas a muchos de los grandes problemas a los que se enfrenta Europa. Alentamos a todos para que aprovechen esta oportunidad.



Impreso en el Reino Unido en papel reciclado con un contenido mínimo del 75% de residuos postconsumo.
Publicado conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Económicos y Empresariales (Dinamarca), el Grupo de Reforma Normativa
(Países Bajos) y el Ministerio de Empresa, Innovación y Competencias (Reino Unido)
Primera publicación en marzo de 2010. Copyright del Estado británico. URN 10/524