

Resolución de la CES: "Legislar mejor" para todos en la UE

Adoptada en el Comité Ejecutivo de 28 y 29 de octubre de 2020

Mensajes clave de la CES

La "Mejor Regulación" debe beneficiar a todos y servir a los intereses de la sociedad europea. Los intereses comerciales por sí solos no deben ponerse en pie de igualdad con el interés general, que también incluye los intereses de los trabajadores, los ciudadanos, los consumidores y el medio ambiente.

La regulación debe recuperar su papel como fundamento para la ciudadanía de Europa. Sobre todo, la reglamentación representa una inversión en la prosperidad compartida de nuestras sociedades y nuestro futuro y no puede reducirse a cargas y costes.

La "Mejor Regulación" debe cumplir con los valores, principios y objetivos de la UE establecidos en los Tratados. "En la definición y aplicación de su políticas y actividades, la Unión tendrá en cuenta las exigencias vinculadas a la promoción de un alto nivel de empleo, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social, y un alto nivel de educación, formación y protección de la salud humana".

La sostenibilidad y la democracia deben ser lo primero. Las evaluaciones de impacto deben considerar aspectos económicos, sociales y medioambientales con el mismo nivel de análisis detallado y precisión, teniendo en cuenta las pruebas tanto cualitativas como cuantitativas. Se necesitan evaluaciones robustas para asegurar que los responsables de la toma de decisiones tengan una base sólida de pruebas para tomar decisiones informadas. Sin embargo, esas evaluaciones no deben adelantarse al debate democrático o restringir el margen de maniobra legislativa del Parlamento y el Consejo y los interlocutores sociales europeos.

La decisión unilateral de introducir un mecanismo de "uno dentro, uno fuera" representa un giro completo en el liderazgo político de la Comisión Europea. El enfoque no tiene ningún apoyo en los Tratados, carece completamente de base empírica y no ha sido precedido por ninguna consulta. Es inapropiado para la elaboración de la legislación de la UE y corre el riesgo de crear una presión desreguladora.

I. El proyecto europeo como inversión de futuro

La Unión Europea fue creada para promover la paz, los valores fundamentales y el bienestar de sus ciudadanos. El proyecto europeo es una inversión para la prosperidad compartida de nuestras sociedades y para nuestro futuro. Una pieza de la legislación europea tiene el potencial de establecer normas comunes y salvar las diferencias entre los 27 ordenamientos jurídicos nacionales dentro del Mercado interior de la UE. Una legislación de calidad allana el camino para el progreso económico, social y medioambiental, asegurando al mismo tiempo la cohesión y el respeto de la diversidad dentro de nuestra Unión.

Una regulación de calidad es una legislación que garantiza la equidad, la seguridad jurídica y la eficacia. Para aportar un valor añadido a sus ciudadanos, la legislación de la UE debe servir a los intereses de la mayoría. Una legislación de calidad va más allá de los meros intereses comerciales al dar igual consideración al interés general, incluyendo los intereses de los trabajadores, los consumidores, los ciudadanos y el medio ambiente.

Como inversión, una legislación de calidad compensa los costes a corto plazo con las ganancias a medio y largo plazo, ya sean tangibles o intangibles. Debe partir de las consideraciones de sostenibilidad inclusiva y de los beneficios generales para la sociedad, en lugar de hacer estimaciones sesgadas sobre la forma de eliminar las cargas y los costes a cualquier precio.

Una legislación de calidad es una reglamentación proporcionada, necesaria y capaz de alcanzar sus objetivos y que respeta las competencias conferidas, la subsidiariedad, los derechos humanos y los procesos democráticos en consonancia con las disposiciones de los Tratados. Asegura la transparencia, la rendición de cuentas, la formulación de políticas basadas en pruebas, la interacción de las partes interesadas, el diálogo social y la negociación colectiva.

II. El viraje de la "Agenda para legislar mejor" de la Comisión

Desde su fundación, el proyecto europeo ha allanado el camino para *un sólido acervo comunitario*, consolidado e incorporado en la legislación de la Unión Europea y los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros. La Unión tiene el deber de mantener, hacer cumplir y seguir desarrollando este acervo, para garantizar y mejorar el bienestar de su población.

Sin embargo, a partir de principios del decenio de 2000 se observa un cambio gradual en el discurso de la reglamentación de la UE, que establece un vínculo directo entre el entorno reglamentario y la ambición de aumentar la competitividad, el crecimiento económico, la creación de empleo y las perspectivas de las PYMES. Este cambio de discurso, que desplaza el enfoque de los beneficios a las cargas de la reglamentación, constituye un ataque al *acervo comunitario* y al proyecto europeo.

En los dos últimos decenios, la Comisión ha realizado un número creciente de esfuerzos para institucionalizar la reducción de las cargas y los costes como un objetivo en sí mismo, en particular el "Programa de mejora de la legislación, el Comité de Control Reglamentario, el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), la Plataforma Refit y su renovada Plataforma "Preparados para el Futuro" (F4F, Fit For Future), incluida una dimensión de "previsión estratégica"¹ Más allá de estas estrategias, organismos y herramientas existentes, los esfuerzos de "Legislar mejor" han culminado con el reciente anuncio de una lógica de "uno dentro, uno fuera".

Inmediatamente después de su elección en 2019, la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, anunció su intención de imprimir a la "Agenda para Legislar mejor" revisada un cambio de "uno dentro, uno fuera", según el cual "cada propuesta legislativa que cree nuevas cargas debería aliviar a las personas y las empresas de una carga equivalente existente a nivel de la UE en la misma área política". Sorprendentemente, esta medida no figuraba en las directrices políticas ni en el discurso de von der Leyen ante el Parlamento Europeo el día de su elección. Sólo posteriormente, esta nueva característica se añadió a los métodos de trabajo de la nueva Comisión y se incorporó en todas las cartas de misión a los Comisarios².

El enfoque "uno dentro, uno fuera" representa un giro completo en el liderazgo político de la nueva Comisión. De hecho, la idea de un instrumento de ese tipo fue debatida pero rechazada enérgica y convincentemente en 2017 por el anterior Primer Vicepresidente de la Comisión, Frans Timmermans, por considerarla injustificada y carente de base empírica. Se

¹ Para más información sobre los antecedentes, el desarrollo y el contexto político de la "Mejor Regulación", por favor vea el Anexo/ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0208_ES.html/ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es

² Véase, por ejemplo, la Carta de misión al Vicepresidente de la Comisión de Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva de Marruecos Šefčovič. [Enlace](#)

consideró inapropiado para la elaboración de la legislación de la Unión Europea, ya que corre el riesgo de crear una presión desreguladora³. En el mismo sentido, la referencia a los objetivos de reducción de las metas fue descartada por ser inadecuada en el contexto de la UE.

Como supuesto instrumento metodológico, el "uno dentro, uno fuera" puede funcionar de muchas maneras distintas, lo que suscita más preocupaciones que confianza. Podría abarcar desde los enfoques de desregulación pura y simple, en virtud de los cuales toda nueva propuesta legislativa debe ir acompañada de la derogación de una ley existente, hasta los cálculos destinados a compensar los costes estimados de la nueva legislación generando una cantidad equivalente de ahorros mediante la eliminación de las cargas administrativas o de cumplimiento identificadas, o de otro tipo. Como tal, la propuesta de "uno dentro, uno fuera" es inapropiada para la elaboración de la legislación de la UE y corre el riesgo de crear una presión desreguladora.

III. Para una "Agenda para Legislar Mejor" digna de su nombre

El "Programa de mejora de la legislación", junto con el anunciado mecanismo de "uno dentro, uno fuera", constituye una amenaza directa al *acervo comunitario* como tal, pero también a todo el ordenamiento jurídico de la UE con todos los valores, principios, objetivos, procesos y estructuras de gobierno que conlleva. Su enfoque se basa en una lógica en la que la legislación se reduce a una carga y un coste para determinados grupos de la sociedad, quedando las empresas en primera fila.

La introducción del cambio "uno dentro, uno fuera" revela no sólo una actitud según la cual la legislación se considera de hecho gravosa y costosa, sino una sospecha contra la legislación *en sí*. Sin más justificación, esta lógica arrolladora implica que un análisis caso por caso del *acervo* de la UE sería ineficaz y anticuado.

La iniciativa de un mecanismo "uno dentro, uno fuera" no tiene ninguna legitimidad, ya que no ha sido precedida por ninguna evaluación de impacto o consulta. Se basa en una base empírica inexistente, que aprovecha un enfoque mecánico con objetivos de reducción cuantitativa, en lugar de centrarse en la calidad de la reglamentación y sus méritos. La decisión unilateral de introducir un instrumento de ese tipo es radical e incluso incompatible con los propios procedimientos de evaluación interna de la Comisión. No se ha demostrado cómo cumpliría los requisitos de eficiencia y eficacia que, en sí mismos, son fundamentales para el "programa de mejora de la legislación". El concepto no se basa en una visión compartida de lo que debería ser la calidad de la legislación y la gobernanza dentro del ordenamiento jurídico de la UE. Corre el riesgo de afectar al equilibrio institucional y es incompatible con las prioridades políticas, los objetivos, los principios y los valores fundamentales de la UE contenidos en los Tratados.

El enfoque "uno dentro, uno fuera" no puede considerarse en modo alguno un concepto objetivo, científico o jurídico. No es un principio y carece totalmente de apoyo en los Tratados.

La "Agenda para Legislar mejor" requiere un cambio profundo para que la Unión cumpla con sus ciudadanos y se gane su apoyo. Necesita abandonar su dogma de gobernar con cifras, costes y a corto plazo, para dar prioridad a un enfoque más cualitativo de la reglamentación como inversión a largo plazo para el bien común de la sociedad. Sólo asegurando que las consideraciones económicas, sociales y medioambientales se evalúen en pie de igualdad y con el mismo nivel de detalle, la UE puede garantizar un enfoque más inclusivo, sostenible e imparcial de la elaboración de leyes.

³ Comunicación de la Comisión Europea: Completar el programa "Legislar mejor": Mejores soluciones para mejores resultados. Estrasburgo, 24.10.2017, COM(2017) 651 final, p. 10. [Enlace](#).

Una revisión del Acuerdo Interinstitucional de la UE sobre la mejora de la legislación sería fundamental para dar forma a un enfoque más objetivo de la reglamentación de la UE y la necesidad de abordar los desequilibrios del actual "Programa de mejora de la legislación". Una renegociación debería garantizar una mayor atención a los aspectos relacionados con la calidad en la metodología para llevar a cabo las evaluaciones de impacto, situando las consideraciones de sostenibilidad inclusivas en el centro de un enfoque renovado. El interés general y el bienestar de las personas deberían ser el núcleo de este acuerdo que establece las normas de cooperación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, garantizando así también la transparencia, la rendición de cuentas y el control democrático a lo largo de todo el proceso legislativo de la UE.

En definitiva, una "Agenda para Legislar Mejor" digna de su nombre debería estar guiada por el respeto y la promoción de los valores, principios y objetivos fundamentales de la UE, tal como están anclados en los Tratados.

IV. Reglamentación que respete los valores fundamentales de la UE

La Unión se basa en el estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Junto con la dignidad humana, la libertad, el pluralismo, la tolerancia, la solidaridad, la justicia, la no discriminación y la igualdad, constituyen los valores fundamentales de la UE, tal como se establece en el artículo 2 del TUE. La Unión está obligada a respetar y promover estos valores en el ejercicio de sus competencias. Del mismo modo, la Unión y sus Estados miembros están obligados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuando actúan en el ámbito del Derecho de la UE.

i) El Estado de derecho como condición previa para crear confianza en el proyecto europeo

El Estado de derecho es fundamental en el ordenamiento jurídico de la UE y una condición previa para el buen funcionamiento de cualquier sociedad democrática. Rige y controla el uso de los poderes públicos, garantizando la imparcialidad, la responsabilidad, la previsibilidad y la igualdad ante la ley. El mantenimiento del Estado de derecho es esencial para que los ciudadanos confíen en las instituciones públicas tanto en tiempos de crisis como de normalidad.

Una Europa regida por el estado de derecho es fundamental para promover una economía sostenible, justa y competitiva, y constituye el núcleo del funcionamiento del mercado interior de la UE y su campo de juego uniforme. Las fuerzas del mercado no pueden estar por encima de la primacía de la ley. Los modelos económicos e intereses de las empresas no deben socavar la seguridad jurídica de los trabajadores ni justificar una aplicación laxa de la ley.

La Unión Europea tiene el deber de elaborar y aprobar un texto positivo sobre la reglamentación como instrumento del estado de derecho. La legislación tiene el potencial de instigar y legitimar el cambio social necesario. Un compromiso compartido entre las instituciones de la UE, los Estados miembros, los interlocutores sociales, los ciudadanos y otros interesados es fundamental para hacer frente con éxito a los desafíos económicos, sociales y medioambientales que nos esperan. Las iniciativas emblemáticas de la UE, como el Pacto Verde, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, requieren inversiones ambiciosas tanto en términos de recursos como de calidad de la legislación.

La reglamentación de la UE debe garantizar que sirve al interés general. Los intereses individuales, como el interés empresarial, no pueden ponerse en pie de igualdad con el interés público. Una Unión que sirva a unos pocos no se ganará el apoyo de muchos.

Formular hipótesis generales sobre la legislación de la UE tachándola de costosa y gravosa para las empresas y las personas no conduce a nada más que a un ataque institucional interno de la UE, que probablemente sólo alimente los argumentos de los euroescépticos.

ii) Los derechos humanos y su incompatibilidad con una lógica de cargas y costes

Los derechos humanos son inviolables y normativamente fundamentales para la sociedad, y sientan las bases para la protección y la solidaridad. De este modo, limitan y justifican la acción legislativa. Para garantizar el respeto de los derechos humanos no sólo es necesario que el legislador no intervenga en la vida de las personas más de lo necesario, sino que también puede requerir acciones positivas para proteger y promover la dignidad humana. A este respecto, la naturaleza misma de los derechos humanos, ya sean individuales o colectivos, también impone obligaciones a las partes concernidas, ya sean entidades o personas públicas o privadas.

La UE debe reforzar su marco jurídico constitucional mediante la adhesión y ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea y los convenios pertinentes de la OIT, condicionando la legislación de la UE como tal y toda acción de la UE al pleno respeto y cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos jurídicamente vinculantes.

La UE debe elaborar una metodología para evaluar a fondo las repercusiones de la reglamentación en los derechos humanos y los valores fundamentales. Sin embargo, esa evaluación de las repercusiones no debe apartarse de una lógica basada en la reducción de los costes y las cargas reglamentarias y administrativas. Los derechos humanos nunca pueden ser una carga. No se puede poner una etiqueta de precio a la vida y la dignidad humanas. No obstante, la imposibilidad de monetizar intereses justificados como el respeto de los derechos humanos o la protección del medio ambiente no significa que no añadan ningún valor o que puedan ser superados por un análisis económico de coste-beneficio a corto plazo. Más bien, una metodología mejorada para las evaluaciones del impacto de la reglamentación de la UE debería partir de un análisis cualitativo de criterios múltiples, en el que se dé la misma importancia a los aspectos sociales y ambientales que a las consideraciones económicas. Debería realizarse un análisis exhaustivo de las repercusiones en los derechos humanos con la aportación de las autoridades, los defensores de los derechos humanos y los principales investigadores en la materia.

Los derechos humanos son pertinentes tanto en la vida cotidiana como en el trabajo, pero se ponen especialmente a prueba en tiempos de crisis. Los trastornos climáticos, las desigualdades persistentes, la recesión económica y la pandemia de la COVID-19 nos recuerdan que el respeto de los derechos humanos, la salud pública y la protección del medio ambiente deben seguir ocupando un lugar prioritario en el programa político de la UE y deben ser defendidos constantemente.

iii) La democracia que legitima la discreción de los legisladores

Los procesos e instituciones democráticos son fundamentales para controlar el ejercicio de los poderes y fomentar la confianza en la UE. La adopción de decisiones democráticas allana el camino para la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en todo el proceso legislativo. Cuanto más democrático sea el sistema de gobierno europeo, más inclusiva, igualitaria y legítima será la Unión. Puesto que la democracia es fundamental para la credibilidad de todo el proyecto europeo, también lo es el respeto de los actores democráticos, incluidos los sindicatos.

La metodología para evaluar las repercusiones de la reglamentación de la UE debe diseñarse teniendo en cuenta las particularidades de la Unión y su ordenamiento jurídico. El

derecho de iniciativa corresponde a la Comisión, mientras que los poderes legislativos residen en el Consejo y el Parlamento como colegisladores. Mientras que la Comisión puede evaluar el impacto de diferentes escenarios antes de presentar una propuesta, los colegisladores siguen siendo libres de modificar la propuesta. Estas enmiendas acumulativas y las negociaciones basadas en el "toma y daca" son a veces esenciales para alcanzar un entendimiento y un acuerdo comunes. De ello se desprende que todo compromiso político tiene su precio y forma parte de cualquier proceso legislativo, en particular para encontrar un equilibrio entre los diferentes intereses y fuerzas que existen en un sistema político democrático.

No obstante, la composición y los métodos de trabajo actuales del Comité de Control Reglamentario (*Regulatory Scrutiny Board RSB*) no son apropiados para evaluar objetiva y adecuadamente las iniciativas derivadas de las diversas áreas políticas. En su calidad de órgano no elegido, el RSB sólo debe desempeñar funciones de control de calidad. No debería poder vetar una evaluación de impacto y detener una iniciativa de la Comisión, poniendo así en peligro el proceso legislativo democrático. Para asegurar la coherencia y la transparencia, las opiniones del RSB siempre deben hacerse públicas y adjuntarse a la propuesta de la Comisión en el momento de su publicación.

La "Agenda para Legislar Mejor" debe permitir a los co-legisladores tomar decisiones informadas. Sin embargo, las evaluaciones de impacto de la Comisión no deben tratar de adelantarse al debate democrático o reducir la discreción legislativa del Consejo y el Parlamento con referencia a un dogma basado en la reducción de costes y cargas. Cualquier intento de ese tipo de interferir en la adopción democrática de decisiones aumenta la burocracia, ralentiza el proceso y dificulta el logro de un acuerdo político. El proceso legislativo de la Unión Europea no necesita más evaluaciones de impacto, sino más bien una mayor rendición de cuentas y transparencia, incluso con respecto a las negociaciones del diálogo a tres bandas y el acceso a los documentos. Las partes negociadoras que obstruyan el proceso legislativo o no asuman su responsabilidad política no deberían poder esconderse detrás de la confidencialidad, al contrario debería facilitarse información sobre sus motivos de estancamiento para salvaguardar la rendición de cuentas democrática.

La Comisión actuará en el interés general de la Unión cuando ejerza su derecho de iniciativa. A este respecto, el "programa de mejora de la legislación" también debe permitir a la Comisión ejercer su propia discreción. Un enfoque demasiado estricto sobre la reducción de la carga y de los costes o un ejercicio de contabilidad de "uno dentro, uno fuera" puede distraer a la Comisión de sus responsabilidades políticas en la elaboración de una reglamentación de calidad, confiriéndole en cambio la tarea de alcanzar objetivos cuantitativos. Un sistema de compensación de "uno dentro, uno fuera" puede llevar a la Comisión a aplazar la derogación de una legislación obsoleta por razones políticas, a fin de acumular una reserva de cargas potenciales que se eliminarán posteriormente a medida que se despachen las nuevas propuestas legislativas, en lugar de eliminarlas de una sola vez. Un enfoque caso por caso es más apropiado y es menos probable que provoque retrasos debido a la burocracia adicional y a los objetivos monetarios o numéricos.

El "Programa de mejora de la legislación" debería revisar y mejorar los mecanismos de consulta pública aplicados por la Comisión para reforzar su base empírica. A fin de aumentar la eficacia en la reunión de pruebas, las consultas deben garantizar una mayor representatividad entre los encuestados, asegurando al mismo tiempo que las diferentes respuestas se ponderen adecuadamente en función de su representatividad. En la práctica actual todas las respuestas se ponderan por igual, independientemente de que representen intereses individuales o colectivos. A menudo sólo un pequeño número de encuestados - y en su mayoría los mismos - participan en estas consultas. Para generar datos más representativos, las preguntas deberían formularse de manera objetiva y no binaria, lo que permitiría a los encuestados elaborar respuestas más matizadas. De la misma manera, las consultas deberían allanar el camino para una recogida de datos más cualitativa,

centrándose también en los posibles beneficios de la reglamentación. Los enfoques cuantitativos, como invitar a los encuestados a que identifiquen los posibles costes, desvían la consulta, especialmente porque los obstáculos con que tropiezan ciertos interesados pueden no ser ni siquiera cuantificables en términos monetarios, como las violaciones de los derechos humanos.

Como parte del diálogo social institucional, las iniciativas políticas en el ámbito social deben ir precedidas de una consulta formal de los interlocutores sociales, de conformidad con los Tratados. La ambición de la Comisión de celebrar consultas más amplias no debe debilitar, ni sustituir en modo alguno, esta prerrogativa de los interlocutores sociales. Tal como se establece en el artículo 154 del TFUE, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de dicha acción de la UE. Una iniciativa de política social no puede someterse a consulta pública antes de dicha consulta de los interlocutores sociales.

Un diálogo estrecho con las partes interesadas es crucial para garantizar una reglamentación de la UE adecuada a los fines y de alta calidad. En vista de ello, la Comisión debería velar por que se consulte debidamente al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, en el marco de los procedimientos institucionales de consulta a los interesados ya existentes en virtud de los Tratados, antes y durante el proceso legislativo.

V. Reglamentación que respeta los principios fundamentales de la UE

Las competencias legislativas de la Unión están reguladas por los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, tal como se establece en el artículo 5 del TUE. Estos principios forman parte del marco constitucional de la UE que rige no sólo el alcance y los límites de la reglamentación de la UE, sino también cuándo y cómo la UE puede ejercer sus poderes de regulación.

i) Las competencias conferidas como fuente de legitimidad

Los poderes de la Unión derivan de los Estados miembros. Mientras que la UE sólo puede actuar dentro de los límites de las competencias que le han sido conferidas, los legisladores nacionales gozan de un mayor margen de acción, disponen de una gama más amplia de instrumentos y son más capaces de crear sinergias entre las distintas esferas políticas.

El "Programa de mejora de la legislación" debe revisarse teniendo debidamente en cuenta la estructura de gobernanza de la UE. Para que cualquier enfoque de la mejora de la legislación tenga éxito es necesario un compromiso y una apropiación compartidos tanto a nivel de la UE como a nivel nacional. Ya por esta razón, una lógica cuantitativa basada en la reducción de la carga y los costes es inapropiada. La arquitectura multinivel y multiinstitucional del proyecto europeo dificulta la evaluación de ciertos costes y beneficios de la reglamentación, no sólo porque las propuestas legislativas pueden modificarse durante el proceso democrático, sino también porque la legislación de la UE tiene que ponerse en práctica y aplicarse en cada Estado miembro. Igualmente, la dificultad de acceder a conjuntos de datos comparables de todos los Estados Miembros hace que cualquier intento de realizar un análisis basado en los costes sea menos fiable o más gravoso.

Las evaluaciones de impacto de la Comisión deberían servir principalmente para identificar el instrumento regulador más apropiado y eficaz disponible en el conjunto de instrumentos de la UE. Los objetivos de reducción de costes ya han sido descartados por la Comisión anterior como mal ajustados y no pueden utilizarse legítimamente como criterio para identificar un instrumento adecuado de la UE. En el mismo orden de ideas, la reducción de la carga no es un objetivo legítimo para dar prioridad al derecho no vinculante, la autorregulación o los reglamentos de la UE en lugar de las directivas, como medio para eliminar los riesgos de costes adicionales incurridos durante la transposición nacional.

Por las mismas razones, deben abandonarse todas las referencias a la "sobre-regulación". Ese enfoque es contrario al derecho constitucional de los Estados Miembros a ir más allá de las normas mínimas establecidas al transponer las directivas de la UE a la legislación nacional. Así ocurre, en particular, en áreas como la política medioambiental y social con el fin de garantizar normas más elevadas que las que ofrece la legislación de la UE.

El "Programa de mejora de la legislación" no sólo debe garantizar que se mantengan las normas establecidas por el *acervo* de la UE, sino también que las normas mínimas no se conviertan en normas máximas *de facto*.

Los instrumentos jurídicos de la UE no deben afectar en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales, incluido el derecho de huelga y de acción colectiva o el derecho a negociar, concertar y aplicar convenios colectivos de conformidad con la legislación y la práctica nacionales. Toda nueva iniciativa legislativa de la UE en el ámbito de la política social debe garantizar el pleno respeto de los sistemas nacionales de relaciones laborales, los diferentes modelos de mercado laboral y la autonomía de los interlocutores sociales.

La "mejor reglamentación" también debe reconocer que las libertades económicas en virtud de la legislación de la UE tienen límites y no pueden ponerse en pie de igualdad con los derechos fundamentales. En caso de conflicto, los derechos fundamentales de los trabajadores, sociales y sindicales deben prevalecer sobre las libertades económicas. Esta primacía debe garantizarse en todo el derecho y las políticas de la UE, incluso mediante la inclusión de un Protocolo de Progreso Social, en caso de cambios en los Tratados.

Deben respetarse las competencias conferidas a los interlocutores sociales europeos en el capítulo de política social de los Tratados. De conformidad con el artículo 155 del TFUE, los interlocutores sociales europeos pueden celebrar acuerdos que se transformarán en directivas de la UE. En su actuación, la Comisión debe respetar la autonomía de los interlocutores sociales, así como la naturaleza específica de los acuerdos de los interlocutores sociales. A este respecto, no se puede aplicar el programa "Legislar mejor" ni la lógica de "uno dentro, uno fuera", ya que tal interferencia socavaría la autonomía de los interlocutores sociales, así como los resultados equilibrados alcanzados en estas negociaciones.

ii) La subsidiariedad y el coste de la no Europa

El principio de subsidiariedad establece que la Unión actuará sólo en la medida en que los Estados miembros no puedan alcanzar mejor un objetivo determinado. A este respecto, la subsidiariedad puede funcionar como un límite o una justificación de la acción de la Unión. Normalmente, la intervención a nivel de la UE puede justificarse por el deseo de regular intereses compartidos, desafíos comunes o cuestiones transfronterizas concretas.

El "Programa para de una mejora de la legislación" y sus métodos de trabajo deben respetar el principio de subsidiariedad, no sólo considerando si las cuestiones pueden ser tratadas más eficazmente por los Estados miembros mediante la regulación o por los interlocutores sociales mediante convenios colectivos, sino también considerando el coste de la no Europa. La Comisión debe abandonar la idea de que una menor reglamentación genera ahorros. De la misma manera que la reglamentación de la UE puede dar lugar a costes justificados, la inacción de la UE puede dar lugar a costes adicionales o a la pérdida de oportunidades⁴. La falta de reglamentación puede obstaculizar el funcionamiento del mercado interior. Desechar una pieza de la legislación de la UE conlleva el riesgo de ver 27 reglamentos nacionales en lugar de obtener grandes ganancias en términos de reducción de costes o de carga.

⁴ Véase, por ejemplo, el Parlamento Europeo (2019): *Mapping the costs of non-Europe 2014-2019*. Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, 2019. [Enlace](#).

iii) La proporcionalidad como guía para la evaluación de los beneficios netos y la reglamentación necesaria

El principio de proporcionalidad rige la forma en que la Unión puede ejercer sus competencias legislativas. Por consiguiente, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos por los Tratados. Evidentemente, los costes de la reglamentación no son ni mucho menos los únicos aspectos que hay que tener en cuenta para determinar si un elemento pertinente de la reglamentación de la UE es proporcionado, y definitivamente no se encuentra entre los objetivos identificados por los Tratados.

Para garantizar que la reglamentación de la UE sea necesaria, justificada y proporcionada, la "Agenda Legislativa mejor debe revisarse centrándose cualitativamente en los beneficios netos y no en la cuantificación de los costes. Los costes y las cargas no pueden evaluarse adecuadamente sin ponerlos en relación con las ventajas que aportan. Para que una medida se considere proporcionada, los beneficios que genere deben ser mayores que la desventaja a la que dé lugar, sean éstos monetarios o no cuantificables, materiales o intangibles, siempre que sirvan a los objetivos de la UE y al interés general. A la inversa, también debe realizarse una evaluación minuciosa de los efectos para cualquier posible derogación, a fin de evitar consecuencias inesperadas y efectos indeseables.

De conformidad con el principio de proporcionalidad, debe suponerse que una carga o un coste están justificados por una razón particular, como la estimulación de un comportamiento deseable o un cambio social. Las cargas y los costes de la reglamentación son, como tales, inherentes a todo sistema legislativo y ordenamiento jurídico. Una reglamentación puede ser percibida de manera diferente según sea apoyada por las empresas, los trabajadores o la sociedad en su conjunto. Diferentes agentes pueden considerar que una misma reglamentación es onerosa o beneficiosa, dependiendo de si les genera derechos u obligaciones. El hecho de que un interesado considere innecesarias ciertas reglamentaciones no significa necesariamente que su existencia sea injustificada o desproporcionada a la luz del interés general. Lo que una empresa puede considerar como una disminución de ingresos puede ser considerado por la sociedad como una inversión en justicia social.

Todo objetivo cuantificado de reducción expresa una dependencia excesiva de los ingresos como medida de los beneficios y la satisfacción. Al mismo tiempo, esos objetivos suponen la existencia de un punto de referencia, lo que resulta particularmente problemático de prever cuando se trata del *acervo comunitario* de una Unión cada vez más cercana. Este enfoque contable corre el riesgo de complicarse aún más si se tiene en cuenta que se supone que la lógica "uno dentro, uno fuera" funciona dentro de una misma área política, aunque no está claro cómo podrían calcularse, ponderarse y compararse diferentes tipos de cargas, costes y beneficios para permitir una compensación equivalente. Además, debe suponerse que toda nueva reglamentación de la UE cuenta como necesaria y, por lo tanto, también sustituye a toda antigua reglamentación innecesaria de la UE. En cualquier caso, no es posible que haya una reserva ilimitada de reglamentación y costes superfluos, sobre todo teniendo en cuenta que la Comisión afirma haber proseguido con éxito sus esfuerzos de reducción de las cargas y los costes reglamentarios desde 2012.

VI. Reglamentación que promueve los objetivos fundamentales de la UE

Los objetivos de la UE se establecen en el artículo 3 del TUE, según el cual la Unión "Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente". De igual modo, el artículo 9 del TFUE establece que "En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en

cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana". Esta cláusula social horizontal es una obligación importante que pesa sobre la UE y, por tanto, también sobre la Comisión Europea en el ejercicio de sus competencias.

Los objetivos generales de la UE deben respetarse y promoverse en todos los ámbitos políticos cuando la Unión ejerce sus competencias. Junto con una aplicación efectiva, unas normas comunes elevadas preparan el camino para una igualdad de condiciones caracterizada por la equidad, la seguridad jurídica y la eficacia. A este respecto, la competitividad dista mucho de ser el único objetivo que debe salvaguardar la Unión al aplicar sus políticas.

i) La sostenibilidad debe ser lo primero

El desarrollo sostenible ocupa un lugar central en la UE y en los Tratados, reconociendo la necesidad de abordar conjuntamente las dimensiones económica, social y medioambiental en lugar de considerarlas como intereses opuestos y contrapuestos. Las consideraciones de sostenibilidad inclusivas deben incorporarse en todas las áreas políticas. El desarrollo de la sociedad debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de satisfacer también cualquier necesidad futura.

La Agenda "Legislar Mejor" debe revisarse dando prioridad a la sostenibilidad. Su conjunto de instrumentos debería comprender el requisito de incorporar las consideraciones relativas al desarrollo sostenible en todas las etapas de la formulación de políticas y el proceso legislativo de la Unión Europea. Cada nueva iniciativa de la UE debe poder demostrar cómo contribuye al logro de objetivos como los Objetivos de Desarrollo sostenible, el Pacto Verde Europeo y el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Poner la sostenibilidad en primer lugar significa considerar la perspectiva a medio y largo plazo, considerando la reglamentación como una inversión y no como un coste a corto plazo. Las evaluaciones de impacto deben centrarse no sólo en el análisis de la pertinencia y la relación coste-beneficio, sino que también debe evaluar los impactos económicos, sociales, ambientales y territoriales de la reglamentación.

La elaboración de leyes sostenibles requiere una sólida base empírica y precaución. El principio de precaución está consagrado en los Tratados (en particular en los artículos 191 y 193 del TFUE) para garantizar la seguridad, la salud y los derechos de las personas. Se invita a la UE y a sus Estados miembros a proceder con cautela, en particular cuando no existe un consenso científico que respalde determinadas políticas. El "programa de mejora de la legislación" debería salvaguardar este principio y objetivo fundamentales. Si bien la innovación puede impulsar el progreso, también puede ser perturbadora. Por ello, la innovación no debe utilizarse como argumento para dejar de lado los valores fundamentales, principios y objetivos de la Unión o socavar su aplicación efectiva. Como el ordenamiento jurídico de la UE no reconoce la innovación como un principio legal, dar prioridad a la innovación sobre la precaución no puede justificarse legítimamente.

Del mismo modo, la dimensión de "previsión estratégica" de la renovada caja de herramientas de "Legislar Mejor" no debe convertirse en un nuevo intento de fortalecer la innovación a expensas del principio de precaución. Su análisis y aplicación deben ser proporcionados y tener debidamente en cuenta el interés general, incluida la necesidad de abordar también los desafíos y las tendencias sociales. Asegurar que la regulación sea adecuada para el futuro, sobre todo implica asegurar su sostenibilidad económica, social y medioambiental.

ii) Establecimiento de normas para la competencia leal y la seguridad jurídica

El objetivo de la UE de mejorar el bienestar de su población sólo puede alcanzarse mediante una legislación de calidad y normas elevadas. De hecho, se sabe que la UE tiene algunos de los niveles más altos del mundo en cuanto a derechos y protección. Es cierto que esto también tiene un precio. Una fijación excesiva en la reducción de cargas y costes corre el riesgo de desdibujar el enfoque del debate público sobre lo que la reglamentación de la UE aporta a cambio a la sociedad y a sus habitantes.

La Agenda "Legislar Mejor" debe deshacerse de la idea de que la competitividad sólo puede basarse en la simplificación, en una menor reglamentación y en la eliminación de los costes de reglamentación. El relanzamiento de REFIT en forma de una plataforma de adecuación para el futuro debería dar lugar a menos "actuar como de costumbre" y garantizar una composición más equilibrada con una comprensión más global de lo que hace que la reglamentación sea adecuada para un propósito y para quién.

La competitividad nunca debe basarse en la reducción de las normas, ya que ello sólo dará lugar a una carrera a la baja, adoptando formas como el dumping social y medioambiental. De hecho, la competencia desleal constituye uno de los mayores obstáculos para una verdadera competitividad, incluso para las PYMES. Las excepciones a la reglamentación en beneficio de las PYMES no estimulan la competitividad, sino que corren el riesgo de crear dobles normas y favorecer la entrada de competidores deshonestos en el mercado.

A este respecto, cabe recordar que la reglamentación de la Unión Europea, como la armonización o el reconocimiento mutuo, puede representar un valor añadido al racionalizar los requisitos jurídicos, técnicos y administrativos entre los Estados miembros en lugar de añadir otros nuevos. Sin embargo, para promover la competitividad, el crecimiento económico, las oportunidades empresariales y la creación de empleo se requiere un enfoque más global en el que se tenga debidamente en cuenta el interés general, incluidos los intereses de los trabajadores.

Las normas comunes tienen el potencial de promover la equidad, la seguridad jurídica y la transparencia. Pueden impedir la competencia reguladora entre los Estados miembros, así como entre la UE y terceros países. La creación de condiciones equitativas promueve el interés general y allana el camino para una competencia sólida y sostenible con pleno respeto de los requisitos económicos, sociales y ambientales.

iii) Aplicación de la ley para garantizar el cumplimiento y la reglamentación eficaz

La aplicación de la ley es fundamental para mantener el estado de derecho, garantizando la aplicación y el cumplimiento efectivos de la ley. Sin una vigilancia y unos controles eficaces, la legislación de calidad pierde su eficacia. Al mismo tiempo, todo intento de reducir los costes o las cargas reglamentarias o administrativas corre el riesgo de tener efectos perjudiciales en la eficacia de la ley. Una legislación eficaz de la Unión Europea requiere un compromiso compartido entre la Unión y sus Estados miembros. Los derechos y las protecciones en virtud de la legislación de la UE son tan fuertes como su aplicación. La falta de cumplimiento socava no sólo la igualdad de condiciones, sino también los objetivos fundamentales de la Unión.

El "Programa de mejora de la legislación" debe transformarse para promover una reglamentación que sea sinónimo de calidad, equidad, seguridad jurídica y eficacia. Para lograrlo, también es necesario revisarlo, centrándose más en la mejora de la aplicación y el cumplimiento de la ley. Las normas más sencillas no son necesariamente más fáciles de aplicar o más baratas de controlar. De hecho, los costes de cumplimiento son difíciles de prever, ya que dependen de las estructuras de aplicación de la ley, que pueden ser particularmente diversas dentro del sistema europeo de gobernanza a varios niveles. Por

ejemplo, contrariamente a las iniciativas medioambientales, los costes de cumplimiento de la reglamentación sobre salud y seguridad en el trabajo rara vez se han estimado en las evaluaciones de impacto de la Comisión. A la inversa, ignorar por completo los costes de la aplicación de la normativa haría que cualquier tipo de cálculo de costes y beneficios de los diferentes escenarios disponibles fuera aún menos fiable.

En definitiva, los esfuerzos reales de estimar los costes y las cargas por sí mismos es un ejercicio costoso y gravoso para la Unión, sus Estados miembros y otros interesados. En última instancia, menos podría significar más burocracia, menor calidad, menos previsibilidad, injusta competencia, y una aplicación ineficaz. Con ese enfoque se corre el riesgo de socavar los intereses generales, así como la legitimidad del proyecto europeo en su conjunto. Por lo tanto, la UE merece una "Agenda para una mejor regulación" que cumpla con todos.

ANEXO

Antecedentes, desarrollo y contexto político de la Agenda "Legislar mejor" y el enfoque "uno dentro, uno fuera"

En 2012, la Comisión Europea concretó sus esfuerzos de reducción de la carga en forma de una "Agenda para una mejor regulación" mediante la cual se incorporó un sistema de evaluación del impacto a lo largo de todo el ciclo político, desde el diseño de la legislación hasta su aplicación, cumplimiento, evaluación y revisión. Desde 2015, el Comité de Control Reglamentario, en su calidad de grupo de expertos independientes, se encarga de controlar la calidad de los proyectos de evaluación del impacto, los controles de idoneidad y las principales evaluaciones de la legislación vigente de la UE elaboradas por los servicios de la Comisión.

La Comisión Juncker 2015-2019 politizó aún más la "Agenda Legislar Mejor" haciendo hincapié no sólo en las cargas reglamentarias y administrativas, sino también en el intento de cuantificar sus costes. Este enfoque ha dado lugar a una retórica exagerada según la cual toda legislación se considera un obstáculo para el crecimiento, la competitividad, el empleo y las PYMES, en particular con la introducción de una prueba obligatoria para las PYMES.

Paralelamente a su "Programa de mejora de la legislación", la Comisión estableció en 2010 su programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT). En 2015, se creó la Plataforma REFIT bajo la presidencia del Primer Vicepresidente de la Comisión, Fran Timmermans. Esta plataforma estaba formada por un grupo de interesados y representantes de la sociedad civil encargados de identificar las cargas reglamentarias y administrativas que deben examinarse en todo el acervo de la UE, incluida su aplicación a nivel nacional.

La CES criticó la composición de la plataforma desde el principio, ya que sólo uno de los 18 miembros representaba los intereses de los trabajadores. Muy pocos representaban a otras partes de la sociedad civil, mientras que los intereses empresariales predominaban. La plataforma REFIT fue utilizada por varios grupos empresariales para presentar propuestas que, de no haber sido rechazadas, habrían perjudicado la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores y los ciudadanos.

La evaluación de la Comisión de la "Agenda Legislar mejor" en 2019 reveló que había un margen sustancial de mejora, en particular en lo que respecta a la falta de representación equilibrada de las partes interesadas, lo que demostraba el escaso valor añadido de las opiniones para "hacer que la legislación de la UE sea más sencilla, menos costosa y más segura para el futuro"⁵.

En 2020, la Comisión lanzó una iniciativa REFIT renovada en forma de una plataforma "F4F", "Preparados para el Futuro", que se parece mucho a la anterior. La CES ha propuesto candidatos para unirse a la nueva plataforma con la expectativa de una representación más equilibrada para poder abogar por una regulación de calidad que beneficie a todos.

Para el otoño de 2020, la Comisión von der Leyen ha anunciado una renovada "Agenda Legislar mejor". Sin pruebas y a pesar de las críticas recurrentes sobre la persistencia de acoplar la reglamentación con los costes excesivos y las cargas conexas, es probable que la

⁵ Comisión Europea (2019): *Una mejor regulación: hacer balance y mantener nuestro compromiso*. 15 de abril de 2019. [Enlace](#) (en inglés)

iniciativa mantenga el objetivo de simplificación de la legislación de la UE mediante la eliminación de las cargas y costes administrativos y regulatorios que se considera que dañan la competitividad, en particular por la introducción del enfoque “uno dentro, uno fuera”.

El Vicepresidente de la Comisión de Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva, Maroš Šefčovič, encargado de "Legislar mejor", ya se había comprometido explícitamente, en su comparecencia ante el Parlamento Europeo el 30 de septiembre de 2019, a un claro “no” a un enfoque mecánico y a poner en peligro las altas normas de la UE, especialmente en materia social y medioambiental⁶. Sin embargo, sin haber dado ninguna garantía concreta de cómo la política de 'uno dentro, uno fuera' podría considerarse compatible con la protección social y ambiental, Šefčovič sigue teniendo la intención de seguir adelante con la iniciativa anunciada.

Como elemento adicional del conjunto de instrumentos de "Legislar Mejor", el Vicepresidente Šefčovič anunció el 9 de septiembre de 2020 que la "previsión estratégica" pasaría a formar parte de las evaluaciones de impacto de la Comisión con el objetivo de proporcionar una mejor comprensión de las posibles tendencias, escenarios y desafíos futuros. Esta "previsión estratégica" complementará la Plataforma F4F, "Preparados para el futuro" y apoyará a la Comisión en su empeño por determinar "las oportunidades de reducir la carga reglamentaria de Europa y ayudar a evaluar si las leyes vigentes de la UE siguen siendo "adecuadas para el futuro"⁷.

El Consejo de Competitividad, en sus conclusiones de 27 de febrero de 2020⁸, se ha expresado con cautela acerca de la intención de la Comisión de elaborar un instrumento "uno dentro, uno fuera", optando por no acoger favorablemente sino simplemente tomar nota de la pretensión, destacando que el "enfoque no debe rebajar las normas sociales y ecológicas, ni aplicarse de manera puramente mecánica". Debería "ir de la mano de un enfoque cualitativo, que implique un estrecho diálogo con las partes interesadas", sin "debilitar los objetivos de la legislación correspondiente", sino "maximizando los beneficios de la reglamentación para las empresas y los ciudadanos". El Consejo alentó a la Comisión "a que se base en la mayor medida posible en los datos existentes y en sus instrumentos de mejora de la reglamentación establecidos para establecer y aplicar ese instrumento evitando toda carga innecesaria para los Estados Miembros y las partes interesadas".

De manera análoga, el Parlamento Europeo ha reiterado periódicamente que "Legislar Mejor" debería adoptar un enfoque más global, teniendo en cuenta por igual los intereses sociales y públicos, y las repercusiones cuantificables y no cuantificables. Debería evaluar tanto los beneficios de la reglamentación como los costes. Además, en la Resolución del Parlamento de 2018⁹ relativa al Acuerdo Interinstitucional “Legislar Mejor”, se aclaró que "legislar mejor puede significar también, cuando proceda, más legislación de la UE, incluida la armonización de las disparidades en las legislaciones nacionales, teniendo en cuenta los beneficios de las medidas legislativas y las consecuencias de la falta de actuación en la UE con respecto a las normas sociales, medioambientales y de protección del consumidor, y teniendo presente que los Estados Miembros son libres de aplicar normas más elevadas si el derecho de la Unión solo define normas mínimas".

Traducido por Internacional CEC UGT

⁶ Sesión informativa del Parlamento Europeo: Compromisos realizados en las audiencias de los Comisionados designados. Bruselas, noviembre de 2019, pág. 25. [Enlace](#)

⁷ Comisión Europea: Informe de prospectiva estratégica para 2020, COM/2020/493, 9 de septiembre de 2020, pág. 4. [Enlace](#).

⁸ Conclusiones del Consejo sobre la mejora de la legislación "Garantizar la competitividad y un crecimiento sostenible e integrador", 27.2.2020. [Enlace](#)

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre la interpretación y aplicación de la Acuerdo Interinstitucional para una mejor legislación (2016/2018(INI)), § 99. [Enlace](#).