



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 29 de abril de 2021  
(OR. en)

8323/21

**BETREG 9**  
**COMPET 304**  
**IA 66**  
**POLGEN 57**

### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	29 de abril de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 219 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 219 final.

---

Adj.: COM(2021) 219 final



Bruselas, 29.4.2021  
COM(2021) 219 final

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

**Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación**

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

**Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación**

**1. APOYAR LA RECUPERACIÓN DE LA UE MEDIANTE LA MEJORA DE LA LEGISLACIÓN**

El sistema de «mejora de la legislación» de la Comisión es uno de los enfoques reguladores más avanzados del mundo<sup>1</sup>. La mejora continua del sistema en los últimos años ha contribuido claramente a lograr mejores resultados.

Evalúa de forma sistemática los impactos económicos, sociales y medioambientales de las medidas estratégicas y garantiza de manera consistente una alta calidad de la legislación propuesta. Debido a este ambicioso programa de la Comisión y a los retos sin precedentes a los que nos enfrentamos, es más necesario que nunca realizar un análisis sólido y disponer de datos fiables. Por tanto, proponemos varias mejoras adicionales, en particular para garantizar que nuestras políticas respalden la recuperación y la resiliencia de la UE, así como su doble transición, de la mejor manera posible, para lo que la Comisión:

- Invitará a los Estados miembros, las regiones y las principales partes interesadas a que contribuyan a eliminar los obstáculos y la burocracia que ralentizan el desarrollo de una infraestructura del siglo XXI. Esto contribuirá a acelerar las inversiones y la implementación del instrumento NextGenerationEU. La mejora de la legislación desempeñará un papel fundamental en este cometido y la plataforma «Preparados para el futuro» (F4F)<sup>2</sup> apoyará los esfuerzos por simplificar y mejorar la adaptación de las leyes de la UE a las necesidades del mañana.
- Mediante la introducción del enfoque «una más, una menos» adaptado a la elaboración de políticas en la UE, reforzará la atención de los responsables políticos sobre las implicaciones y los costes de aplicar la legislación, en especial para las pequeñas y medianas empresas (pymes).
- Integrará los objetivos de desarrollo sostenible<sup>3</sup> (ODS) de las Naciones Unidas para garantizar que todas las propuestas legislativas contribuyan a la agenda 2030 para el desarrollo sostenible; y velará por la aplicación del principio de «no ocasionar daños significativos» en todas las políticas, en consonancia con el compromiso del Pacto Verde Europeo.
- De conformidad con la Comunicación Brújula Digital 2030<sup>4</sup>, la mejora de la legislación promoverá el principio de «digital por defecto» en la próxima legislación de la UE como instrumento importante para apoyar la transformación digital.
- Integrar la prospectiva estratégica en la elaboración de políticas permitirá que

---

<sup>1</sup> OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (Panorama de política reglamentaria de la OCDE), Publicaciones de la OCDE, París.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es).

<sup>3</sup> <https://sdgs.un.org/goals>.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión, *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*, COM(2021) 118.

tanto la legislación existente de la UE, como la nueva, estén adaptadas al futuro.

La mejora de la legislación es un objetivo y una responsabilidad compartidos de todas las instituciones de la UE. Nos pondremos en contacto con el Parlamento Europeo y el Consejo en relación con sus esfuerzos por evaluar y supervisar el impacto de la legislación de la UE y los programas de gasto de la UE. Además, cooperaremos más estrechamente con las autoridades locales, regionales y nacionales, así como con los interlocutores sociales, en materia de elaboración de políticas de la UE.

Otro foco de atención será conocer mejor las necesidades de legislación de la UE, así como su impacto, dentro y fuera de la UE, incluida la cooperación con los socios externos<sup>5</sup>. Para involucrar a particulares, a las empresas y a la sociedad civil, daremos a conocer nuestras consultas públicas y facilitaremos la navegación y la participación en ellas. Por último, abordaremos las deficiencias detectadas en nuestro balance de 2019 sobre la mejora de la legislación<sup>6</sup>.

## **2. UN ESFUERZO COMPARTIDO**

La cooperación entre colegisladores de la UE, con los Estados miembros y las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, es fundamental. Debemos impulsar nuestros esfuerzos conjuntos para mejorar la transparencia de las políticas con base empírica, sensibilizar sobre los beneficios de la legislación y reducir la carga de la legislación de la UE.

### ***Evaluar los impactos<sup>7</sup> y eliminar los costes innecesarios<sup>8</sup>***

La Comisión solo puede determinar los impactos previstos, incluidos los costes y los ahorros, asociados con sus propias propuestas legislativas. Las modificaciones realizadas en las propuestas durante las negociaciones con el Parlamento Europeo y el Consejo pueden alterar de forma significativa las repercusiones de la legislación de la UE para las personas y las empresas.

Por tanto, volvemos a instar al Parlamento Europeo y al Consejo a que cumplan los compromisos del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación<sup>9</sup>. En particular, instamos a las dos instituciones a que documenten el efecto de sus modificaciones en términos de impactos previstos. La reanudación de nuestro diálogo político facilitará el intercambio de ideas, de forma que todas las partes puedan cumplir sus compromisos en virtud del Acuerdo interinstitucional.

La aplicación de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros también puede influir de forma significativa en su impacto sobre las personas y las empresas. Pedimos a los Estados miembros que nos faciliten comentarios sobre nuestras estimaciones de los beneficios y costes asociados con actos legislativos específicos después de su aplicación. Utilizaremos esta información para nuestras evaluaciones y revisiones posteriores de la legislación.

---

<sup>5</sup> De conformidad con la coherencia de las políticas en favor del desarrollo, artículo 208 del TFUE.

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión, [Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso](#), COM(2019) 178.

<sup>7</sup> Véase la sección 6.

<sup>8</sup> Véase la sección 5.

<sup>9</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, de 13 de abril de 2016, sobre la mejora de la legislación ([DO L 123 de 12.5.2016, p. 1](#)).

Somos plenamente conscientes de la importancia de las pymes para la economía de la UE y de las dificultades que han sufrido debido a la crisis de la COVID-19. El representante de la UE para las pymes<sup>10</sup> contribuirá a examinar iniciativas de la UE para determinar en qué casos el impacto sobre las pymes requiere una atención especial. El representante también contribuirá a configurar el programa de trabajo de la plataforma «Preparados para el futuro»<sup>11</sup> y, junto con la RegHub del Comité de las Regiones<sup>12</sup>, a centrar las actividades en la legislación que es más problemática sobre el terreno.

### ***Recopilar datos y hacerlos accesibles***

Un pilar fundamental de nuestro enfoque de mejora de la legislación es aprender del pasado mediante la evaluación de la legislación existente. El seguimiento es fundamental en el ciclo de las políticas y requiere la recopilación sistemática de datos. Las cláusulas de seguimiento y revisión<sup>13</sup> en la legislación garantizan que se recopilen y evalúen los datos necesarios. Es una responsabilidad compartida de los colegisladores velar por que estas disposiciones sean de alta calidad, de modo que la eficacia de la legislación de la UE en los Estados miembros pueda evaluarse de forma adecuada.

Los datos científicos son otro pilar fundamental de la mejora de la legislación, vitales para una descripción exacta del problema, una comprensión real de las causas y, por tanto, de la lógica de la intervención; y para evaluar sus repercusiones. Una investigación de alta calidad no puede llevarse a cabo de la noche a la mañana, por lo que para garantizar la disponibilidad de datos pertinentes cuando son necesarios se deben prever y coordinar mejor las necesidades de datos. También significa movilizar e integrar mejor a la comunidad investigadora en el proceso regulador desde el inicio, como muchos gobiernos han hecho durante la pandemia.

La Comisión, así como el Parlamento Europeo y el Consejo, tienen varias bases de datos en las que recopilan los datos utilizados durante el proceso legislativo. Un esfuerzo conjunto para crear un registro común de datos<sup>14</sup>, el Portal Legislativo Conjunto, ofrecería a los interesados en la elaboración de políticas de la UE un acceso sencillo a todos los datos que sustentan una determinada iniciativa política. Una mejor cooperación en materia de un registro común integraría distintos esfuerzos y permitiría una comunicación más eficaz entre los responsables políticos a escala nacional y de la UE.

### ***Implicar a las personas en la elaboración de políticas de la UE***

Aumentaremos los esfuerzos para dar a conocer nuestras consultas públicas<sup>15</sup> con el fin de atraer más participantes y contribuciones de calidad. Como se anunció en la

---

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión, [Una estrategia para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital](#), COM(2020) 103.

<sup>11</sup> Véase la sección 5.1.

<sup>12</sup> Dando seguimiento al trabajo del Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y «hacer menos pero de forma más eficiente», el Comité de las Regiones introdujo la [red RegHub](#). Se trata de una red de regiones que examina cómo se aplica la legislación a escala local, para lo que utiliza encuestas específicas. En toda la UE, RegHub 2.0 cuenta con cuarenta y seis miembros locales y regionales («centros regionales»), diez observadores y un organismo asociado. Se consulta a los centros mediante talleres, entrevistas y cuestionarios para recopilar sus experiencias con la aplicación de determinadas políticas de la UE.

<sup>13</sup> Véase la sección 6.3.

<sup>14</sup> Véase la sección 4.

<sup>15</sup> Véase la sección 3.

«Comunicación de balance»<sup>16</sup>, trabajaremos más estrechamente con el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, las autoridades nacionales, los interlocutores sociales y otras asociaciones representativas con el fin de dar a conocer las oportunidades para contribuir a la elaboración de políticas de la Comisión. Por ejemplo, les pediremos que nos ayuden a divulgar nuestras «convocatorias de datos»<sup>17</sup> a escala nacional y regional. Las Representaciones de la Comisión en los Estados miembros y las Delegaciones de la UE también apoyarán estos esfuerzos.

### **3. MEJORAR LA COMUNICACIÓN CON LAS PARTES INTERESADAS Y EL PÚBLICO EN GENERAL**

La elaboración de políticas adecuadas requiere que se tengan en cuenta todas las partes afectadas por las decisiones. Para mantener la confianza en la Unión Europea, las políticas de la UE deben tener en cuenta y reflejar los valores y las preocupaciones de los ciudadanos. Esta participación activa de las partes interesadas, que incluyen a los ciudadanos, es fundamental, en especial en tiempos de incertidumbre. Al mismo tiempo, las consultas no deben imponer cargas innecesarias. Por tanto, queremos que sea más fácil para las partes interesadas hacer sus contribuciones mediante nuestras consultas.

Durante la crisis, las partes interesadas han indicado que les ha resultado difícil contribuir dentro de los plazos fijados. En respuesta a ello, la Comisión, en la medida de lo posible, ha ampliado las consultas públicas y las oportunidades de aportar comentarios sobre iniciativas que debían presentarse en 2020 o a comienzos de 2021, en hasta seis semanas. En adelante, adoptaremos un sistema más simplificado, inclusivo y sencillo, basado en una única «convocatoria de datos»<sup>18</sup> y cuestionarios más claros, al tiempo que se respetarán los derechos de los interlocutores sociales.

#### ***Un sistema simplificado y más accesible: convocatorias de datos***

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera que la Comisión cuenta con el mejor enfoque respecto a las consultas. En cualquier caso, queremos seguir mejorando nuestro enfoque.

Nuestro sistema de consultas actual ofrece muchas oportunidades de contribuir a la elaboración de políticas, incluidos plazos para enviar aportaciones a evaluaciones iniciales de impacto y a hojas de ruta<sup>19</sup>, consultas públicas en línea<sup>20</sup>, consultas específicas y plazos para enviar aportaciones sobre propuestas legislativas adoptadas y proyectos de actos delegados y de ejecución.

Sin embargo, tener varias consultas sobre la misma iniciativa puede ser pesado y a veces consume los recursos de las partes interesadas. Por ello proponemos ahora hacer que el sistema de consultas sea más específico, claro y fácil de utilizar. Consolidaremos

---

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión, [Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso](#), COM(2019) 178.

<sup>17</sup> Véase la sección 3.

<sup>18</sup> «Datos» hace referencia a las múltiples fuentes de datos, información y conocimientos, incluidos datos cuantitativos como estadísticas y mediciones, datos cualitativos como opiniones, contribuciones de partes interesadas, conclusiones de evaluaciones, así como asesoramiento científico y de expertos.

<sup>19</sup> Actualmente, las evaluaciones se anuncian en hojas de ruta y las evaluaciones de impacto en evaluaciones iniciales de impacto.

<sup>20</sup> La Comisión realizó 417 consultas públicas entre 2015 y 2018.

nuestras consultas públicas en una única «convocatorias de datos» en nuestro portal web *Díganos lo que piensa*<sup>21</sup>. Combinaremos dos etapas que hasta ahora se han realizado de manera consecutiva: periodos para enviar aportaciones sobre hojas de ruta/evaluaciones iniciales de impacto, que continuarán publicándose en *Díganos lo que piensa* como convocatorias de datos, y consultas públicas basadas en cuestionarios.

Las convocatorias de datos consistirán en una descripción de la iniciativa y, cuando sea pertinente, incluirán un enlace a la consulta pública<sup>22</sup>. Como norma general<sup>23</sup>, estarán disponibles en todas las lenguas oficiales de la UE<sup>24</sup> y se dispondrá de doce semanas para responder<sup>25</sup>.

### ***Facilitar las contribuciones de las partes interesadas***

Contribuir a las consultas públicas exige tiempo y recursos por parte de quienes participan. Por tanto, queremos facilitar las aportaciones de las partes interesadas en la mayor medida posible y asegurar que consultamos al público solo cuando sea necesario.

La evaluación continuará basándose en las opiniones de los afectados pero, cuando sea posible, consultaremos al público solo una vez en las revisiones de la legislación existente y en las evaluaciones intermedias de los programas de gasto, en lugar de realizar consultas separadas para la evaluación y la evaluación de impacto. También evitaremos consultas públicas en temas muy técnicos de escaso interés para el público en general, donde una consulta específica de las partes interesadas es un medio mejor de recopilar los datos necesarios<sup>26</sup>.

El balance sobre la mejora de la legislación mostró que los cuestionarios de las consultas públicas actualmente suelen ser largos o demasiado técnicos y no tienen el equilibrio adecuado entre preguntas abiertas y cerradas<sup>27</sup>. Mejoraremos la estructura, el contenido y el lenguaje de los cuestionarios para abordar estas cuestiones.

### ***Llegaremos a más personas***

*Díganos lo que piensa* es el portal web a través del cual las partes interesadas, que incluyen a miembros del público, expertos científicos y técnicos, pueden contribuir a iniciativas a medida que estas toman forma, antes y después de su adopción por la Comisión. La presentación de este punto de entrada único en 2017 supuso un importante hito. En julio de 2020 se presentó una nueva versión con una experiencia de usuario más intuitiva y una función de búsqueda notablemente mejorada. De conformidad con la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>28</sup>, también estamos haciendo el portal más accesible para las personas con discapacidad.

---

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es).

<sup>22</sup> La organización de consultas específicas seguirá dentro del ámbito de las Direcciones Generales concretas.

<sup>23</sup> Cuando sea necesario, se llevará a cabo, sin embargo, una consulta en dos etapas.

<sup>24</sup> Excepto para iniciativas muy técnicas y cuestionarios especializados, en el que este esfuerzo sería desproporcionado respecto a la contribución esperada.

<sup>25</sup> Durante las vacaciones de verano, este plazo suele ampliarse a catorce semanas.

<sup>26</sup> Las decisiones se adoptarán caso por caso.

<sup>27</sup> [REFIT Platform opinion on submissions XXII.4.a by the DIHK and XXII.4.b by a citizen on stakeholder consultation mechanisms](#) (adoptado el 7 de junio de 2017).

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión, [Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030](#), COM (2021) 101 final

Sin embargo, es necesario mejorar el conocimiento sobre el portal *Díganos lo que piensa*, para fomentar que más personas —incluidas las que no tienen un conocimiento detallado de la elaboración de políticas de la UE y la comunidad científica— contribuyan a nuestras «convocatorias de datos». Por tanto, promoveremos *Díganos lo que piensa* más ampliamente<sup>29</sup>. Realizaremos un nuevo esfuerzo para colaborar con la comunidad de investigación científica para animarle a presentar investigaciones científicas pertinentes al comienzo del proceso.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa también es una oportunidad excelente de debatir con los ciudadanos sobre cómo abordar los retos y las prioridades de Europa. La plataforma de deliberación en línea de la Conferencia es un nuevo sistema para colaborar con las personas en cuestiones que les preocupan.

### ***Los participantes obtendrán una respuesta***

El respeto por las contribuciones de los participantes en las consultas públicas exige que se facilite información sobre cómo se utilizaron los datos en el proceso de elaboración de las políticas<sup>30</sup>. Por tanto, les mantendremos informados sobre los comentarios que recibimos y qué sucede después.

Como norma general, publicaremos un informe resumido sobre cada consulta pública en el plazo de ocho semanas tras su cierre<sup>31</sup>. El informe resumido que acompaña a todas las evaluaciones, incluidas las de impacto, proporcionará un resumen y un análisis de todas las actividades de consulta. Las contribuciones de los distintos tipos de partes interesadas (autoridades locales, regionales y nacionales, asociaciones, sociedad civil, empresas de diferentes tamaños, la comunidad científica y particulares) se distinguirán mejor entre sí. La información que hemos obtenido de las consultas se reflejará mejor en las evaluaciones, incluidas las de impacto.

Las notificaciones sobre los nuevos avances de cada iniciativa, como la publicación de la propuesta de la Comisión o la adopción de la legislación final tras las negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo y la Comisión, mantendrán informadas a las partes interesadas durante todo el proceso<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Incluido por medio de redes sociales.

<sup>30</sup> En el balance de 2019, casi el 40 % de los participantes en la consulta pública estaban (muy) insatisfechos con la manera en que la Comisión informa de los resultados de sus consultas públicas y comentarios, así como del uso que realiza de esa información. La plataforma REFIT también pidió más transparencia en los comentarios realizados ([REFIT Platform opinion on submissions XXII.4.a](#)). Estas observaciones también fueron confirmadas por el Tribunal de Cuentas Europeo, que recomendó a la Comisión que mejorara la forma en que reacciona a los datos recopilados en sus actividades de consulta (TCE, [Informe Especial n.º 14/2019: «Díganos lo que piensa»: las consultas públicas de la Comisión atraen a los ciudadanos, pero las actividades de divulgación son insuficientes](#)).

<sup>31</sup> Esto solo se aplica a las consultas públicas. El plazo de ocho semanas es indicativo para las consultas públicas con un número elevado de respuestas. Los comentarios de los participantes sobre las propuestas legislativas se publican en línea en el momento de su presentación en *Díganos lo que piensa*.

<sup>32</sup> La Comisión Europea se ha comprometido a proteger los datos personales de los participantes y a respetar su privacidad. Una declaración de confidencialidad única abarca todas las consultas públicas publicadas en *Díganos lo que piensa*, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo.

#### 4. MAYOR TRANSPARENCIA

La transparencia es fundamental para que todas las personas puedan desempeñar una parte activa en el proceso de elaboración de políticas y exigir responsabilidades a las instituciones de la UE por sus decisiones. Además, el acceso a datos científicos también es fundamental para hacer frente a los retos mundiales.

De conformidad con los objetivos de la estrategia digital de la Comisión<sup>33</sup>, mejoraremos el acceso a los datos detrás de cada propuesta legislativa. El objetivo es garantizar que, para cada acto legislativo, todos los estudios, evaluaciones, conjuntos de datos, etc., publicados relacionados sean fáciles de encontrar y acceder.

Mejoraremos nuestros distintos registros<sup>34</sup> y portales de datos, tales como Publicaciones de la UE<sup>35</sup>, EUR-Lex<sup>36</sup> y *Díganos lo que piensa*, así como los vínculos entre ellos. Además, haremos accesibles públicamente de forma gradual las bases de datos y repositorios internos<sup>37</sup>, de conformidad con nuestra política de transparencia de datos<sup>38</sup>. Nos pondremos en contacto con el Parlamento Europeo y el Consejo para establecer un registro común de datos, el Portal Legislativo Conjunto, que permitirá a los interesados en la elaboración de políticas de la UE encontrar de forma sencilla todos los datos que sustentan una determinada iniciativa.

La apertura de los datos científicos<sup>39</sup> al escrutinio público también es esencial para reforzar la confianza del público. Ya hemos puesto MIDAS<sup>40</sup> (el repositorio de modelos de la Comisión) a disposición del público, de forma que quien esté interesado pueda entender los métodos y las hipótesis utilizados en nuestros análisis.

#### 5. NUEVOS INSTRUMENTOS PARA UNA MAYOR SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA CARGA

La legislación de la UE existe para aportar beneficios mediante contribuciones concretas y positivas en las vidas de sus ciudadanos, facilitando la actividad económica y contribuyendo a afrontar los retos actuales y futuros. Esto puede conllevar costes, pero deben ser razonables y proporcionados.

La forma final de la legislación es el resultado de negociaciones políticas y compromisos que suelen hacerla más compleja y costosa. Además, parte de la legislación no tiene el resultado esperado cuando se aplica sobre el terreno. El impacto global de la legislación depende de estos tres niveles (propuestas de la Comisión, actos legislativos negociados finales e implementación a escala nacional, regional y local).

---

<sup>33</sup> Comunicación a la Comisión, [European Commission digital strategy: a digitally transformed, user-focused and data-driven Commission](#), C(2018) 7118.

<sup>34</sup> El proceso ya ha comenzado para el registro de documentos de la Comisión y la base de datos de estudios interinstitucionales.

<sup>35</sup> <https://op.europa.eu/es/web/general-publications/publications>.

<sup>36</sup> <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>.

<sup>37</sup> Sujeto a las disposiciones sobre confidencialidad y derecho de propiedad intelectual.

<sup>38</sup> [Communication on Data, Information and Knowledge Management](#), C(2016)6626/F1 y Comunicación de la Comisión, [Una Estrategia Europea de datos](#), COM(2020) 66 final.

<sup>39</sup> Además, ya se han puesto los datos científicos a disposición del público a través de varios portales específicos, por ejemplo, de los organismos de evaluación científica de la UE (como la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria o la Agencia Europea de Medicamentos).

<sup>40</sup> <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/>.

La Comisión tiene desde hace tiempo una política de mejora de la legislación de la UE existente (véase el recuadro 1). El objetivo del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)<sup>41</sup> es maximizar los beneficios para las personas, las empresas y la sociedad en general al tiempo que se elimina la burocracia y se reducen los costes. También tiene como objetivo simplificar y facilitar la comprensión de la legislación de la UE.

Intensificaremos los esfuerzos de reducción de la carga mediante el enfoque «una más, una menos» en el que, al introducir nuevas cargas, buscamos de forma sistemática y proactiva reducir las cargas ya impuestas por la legislación existente. Para respaldar el trabajo de simplificación de la legislación, la Comisión ha puesto en marcha la plataforma «Preparados para el futuro» para recibir asesoramiento sobre maneras de velar por que la legislación de la UE sea fácil de cumplir, eficiente y apta para el futuro.

### ***Recuadro 1: Cronograma de medidas de la Comisión en el ámbito de la reducción de la carga administrativa***

#### **Historia de las medidas de reducción de la carga normativa de la UE**

La Comisión tiene una larga tradición de reducción de la carga normativa, que se inició en 2002. El enfoque respecto a la reducción de la carga ha evolucionado a lo largo de los años, siendo el programa de acción de reducción de la carga administrativa de 2007-2012 de donde se ha extraído experiencia en particular.

En aquel entonces, se consideró que un enfoque puramente de reducción de los costes tenía inconvenientes importantes<sup>42</sup>, por lo que en 2012 la Comisión presentó el programa REFIT, que se centra en equilibrar los costes y los beneficios (cuantificados o de otro tipo) cuando se revisa la legislación. Esto garantiza que las razones originales de la legislación, es decir, los beneficios, sean parte de la ecuación. El principio de «una más, una menos» complementará el programa REFIT prestando especial atención a los costes acumulados para los particulares y las empresas en un ámbito de política determinado y al abarcar nuevas iniciativas.

2002 — El programa de «mejora de la legislación» fue el primer paso en la simplificación y mejora de la legislación de la UE. Introdujo evaluaciones de impacto obligatorias y consultas con las partes interesadas para nuevas iniciativas propuestas por la Comisión.

2005 — Se lanzó un programa de simplificación permanente; abarcó 164 medidas en 2005-2009 y pasó a formar parte del programa de trabajo anual de la Comisión.

2007 — La Comisión presentó el programa de acción de reducción de la carga administrativa; se creó un grupo de alto nivel para prestar asesoramiento sobre su aplicación.

2012 — Al finalizar el programa de acción, la Comisión había logrado su objetivo de reducir en un 25 % la carga administrativa para las empresas derivada de la legislación de la UE (ahorros anuales estimados: 30 800 millones EUR). Se realizó una consulta sobre las diez leyes de la UE con mayores cargas para las pymes.

2012 — Se lanzó el programa REFIT.

2015 — La Comisión publicó un estudio (*ABRplus*) para analizar cómo se habían aplicado las doce medidas del programa de acción y en qué medida habían logrado los beneficios prometidos.

2015 — La Comisión estableció un grupo de alto nivel para asesorar sobre la manera de simplificar la legislación (la plataforma REFIT).

2017 — La Comisión reforzó REFIT con la integración de la simplificación y la reducción de la carga en

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_es).

<sup>42</sup> En general, se concluyó [SWD(2017) 675] que, debido a cuestiones de disponibilidad, transparencia y fiabilidad de datos, estimar las cargas administrativas en los Estados miembros era un ejercicio costoso y complejo. Aunque el objetivo de reducción de la carga se basaba en la recopilación amplia de datos, no podía demostrar con claridad sus beneficios para las empresas en el terreno.

todas las evaluaciones y revisiones de la legislación existente.

2018 — La Comisión publicó el primer Estudio anual de la carga administrativa<sup>43</sup>.

2020 — La Comisión puso en marcha la plataforma «Preparados para el futuro» para apoyar el trabajo de simplificación y reducción de la carga.

2021 — La Comisión complementó REFIT con el enfoque «una más, una menos» para mantener las cargas recurrentes bajo control.

### 5.1. El enfoque «una más, una menos»

En sus orientaciones políticas, la presidenta Von der Leyen se comprometió a crear una Europa más verde, más digital y más resiliente, de forma que estemos preparados para afrontar los retos de nuestro tiempo y beneficiarnos de las oportunidades del progreso tecnológico.

La Comisión está más comprometida que nunca con el diseño de políticas y propuestas que faciliten la vida de las personas y las empresas. Debemos velar por que la normativa logre beneficios, sea específica y fácil de cumplir y no añada cargas normativas innecesarias.

El enfoque «una más, una menos» (véase el recuadro 2) implica la compensación de las nuevas cargas resultantes de las propuestas legislativas de la Comisión mediante la reducción equivalente de cargas existentes en el mismo ámbito de la política. Además, el enfoque ampliará el foco de atención desde las cargas derivadas de actos legislativos específicos a la acumulación de cargas en cada ámbito de la política para obtener así una mejor visión general de los costes en los distintos ámbitos de la política cada año.

La experiencia en los Estados miembros ha mostrado<sup>44</sup> que la introducción de enfoques como «una más, una menos» anima a los responsables políticos a mirar más allá de los objetivos de las políticas. Dirige su atención hacia los aspectos prácticos de aplicación de las políticas. Con la introducción del enfoque «una más, una menos», queremos reforzar una cultura de elaboración de políticas que no solo asegure que logramos nuestros objetivos políticos, sino que preste una mayor atención al *cómo* lo hacemos. A este respecto, examinaremos la simplificación de los procesos que dan lugar a los resultados de la política esperados, al tiempo que consideramos el uso de soluciones digitales para fomentar una aplicación de las políticas menos costosa y más fluida.

Con este cambio, no solo deberíamos reducir la carga impuesta por la legislación, sino mejorar en general la calidad de una legislación específica y, así, de todo el corpus de legislación. Esto resultará en una mejor atención sobre la eficiencia legislativa, que evitará cargas que no sean estrictamente necesarias para el logro de los objetivos de las políticas.

En el contexto del programa REFIT, ya examinamos la legislación existente de forma sistemática para encontrar posibilidades de simplificar y reducir las cargas, al tiempo que se mantienen los beneficios logrados, por medio de, por ejemplo, la búsqueda de soluciones digitales.

<sup>43</sup> El [Estudio anual de la carga administrativa](#) es un informe anual de la Comisión que ofrece un resumen de los esfuerzos de reducción de la carga de la Comisión.

<sup>44</sup> En 2020, la Comisión celebró dos talleres con los Estados miembros y con organismos de vigilancia reglamentaria europeos para recopilar experiencias nacionales con enfoques «una más, una menos».

Varios Estados miembros ya han aplicado el enfoque «una más, una menos» de distintas maneras<sup>45</sup>. La Comisión debe adaptarlo a las características del contexto administrativo y jurídico de la UE, en el que la legislación de la UE a menudo interactúa con la legislación de los Estados miembros. Con este fin, utilizamos experiencias de los Estados miembros y las partes interesadas, así como revisiones entre iguales periódicas, sobre la mejor manera de cuantificar los costes de la legislación y mejorar su calidad global.

No aplicaremos el enfoque de manera mecánica, por ejemplo, proponiendo la retirada de un acto legislativo existente por cada nuevo acto propuesto. En su lugar, intentaremos compensar las cargas para las personas y las empresas de algunas propuestas legislativas con ahorros en otras del mismo ámbito de la política. Informaremos sobre la aplicación anual del enfoque «una más, una menos» en el *Estudio anual de la carga administrativa*.

La Comisión realizará una prueba del enfoque «una más, una menos» ya en la segunda mitad de 2021, y empezará su aplicación con el Programa de Trabajo de la Comisión para 2022, que ya se está preparando.

Mantener las cargas bajo control y cuantificarlas no es un objetivo en sí mismo. La Comisión continuará proponiendo nueva legislación con el objetivo principal de lograr beneficios económicos, sociales y medioambientales a largo plazo para las personas y las empresas. La principal prueba será si los beneficios superan los costes, de conformidad con las buenas prácticas de nuestro sistema de «mejora de la legislación» internacionalmente reconocido. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se aplicarán como es habitual. Por tanto, la aplicación del enfoque «una más, una menos» no dará lugar en absoluto a una disminución de las elevadas exigencias y objetivos económicos, sociales y medioambientales de la UE, ni evitará la adopción de nuevas iniciativas con un claro valor añadido que permitan lograr de forma eficaz las prioridades de las políticas.

Para cumplir con estas exigencias y sacar provecho de los beneficios resultantes, las empresas suelen tener que invertir en modernizar sus líneas de producción, reducir los daños al medio ambiente, mejorar la salud pública o aumentar el nivel de protección de los consumidores o los trabajadores. Aunque las empresas no siempre se benefician directamente de estos cambios, pueden aprovechar nuevas oportunidades de negocio, obtener una ventaja competitiva o beneficios indirectos, tales como la igualdad de condiciones en el mercado único.

En los casos en que las necesidades de inversión son especialmente altas y reflejan importantes objetivos de las políticas, la UE o los Estados miembros ofrecen instrumentos específicos para acompañar las adaptaciones necesarias<sup>46</sup>. Estos instrumentos contribuyen a que las economías y sociedades de la UE sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para los retos y oportunidades de las transiciones ecológica y digital, sin dejar a nadie atrás. Por ejemplo, una nueva legislación puede requerir inversiones en nuestra resiliencia frente a los crecientes impactos económicos o medioambientales, dependencias y riesgos relacionados, incluidos los riesgos sistémicos.

---

<sup>45</sup> Para una descripción general, véase, por ejemplo: [One-In, X-Out: regulatory offsetting in selected OECD countries](#) (documento de trabajo de política reglamentaria de la OCDE).

<sup>46</sup> Por ejemplo, mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la política de cohesión y los fondos agrícolas, así como el Mecanismo para una Transición Justa.

Por último, la legislación a escala de la UE suele tener como objetivo superar la fragmentación reglamentaria en los diferentes Estados miembros mediante la sustitución de los veintisiete sistemas nacionales diferentes. Ese aumento de la eficiencia se considerará como una «menos».

Para minimizar la carga vinculada al logro de los objetivos de las políticas de la UE y aplicar el enfoque «una más, una menos», los costes previstos de cumplir la legislación de la UE se cuantificarán de forma más transparente y se presentarán de manera sistemática en las evaluaciones de impacto. Serán examinados por el Comité de Control Reglamentario y se comunicarán al Parlamento Europeo y al Consejo como parte de las propuestas de la Comisión para orientar el debate político. Los costes en los que incurran las empresas y los ciudadanos en relación con la información, el registro, el seguimiento y el control serán compensados con la eliminación de cargas existentes equivalentes en el mismo ámbito de la política.

En cuanto a los costes que serán compensados como parte del enfoque «una más, una menos», se introducirán los siguientes mecanismos para flexibilizar el sistema:

- **flexibilidad dentro del período de notificación:** si no puede identificarse una «menos» en el programa de trabajo del mismo año, se notificará en el año siguiente;
- **«intercambio» en determinadas circunstancias excepcionales entre ámbitos de la política:** si se considera que la legislación propuesta que impone costes («más») es necesaria, pero no es posible encontrar una «menos» en el mismo ámbito, la Comisión puede decidir obtener una «menos» de un ámbito distinto de sus políticas; y
- **exenciones en determinadas circunstancias excepcionales:** si existe la voluntad política de regular, pero no es posible identificar una compensación en el mismo ámbito (por ejemplo, un reglamento en ámbitos de política nuevos en los que es necesario subsanar una deficiencia normativa), la Comisión puede decidir eximir al reglamento del enfoque «una más, una menos».

### ***Recuadro 2: Aplicación práctica del enfoque «una más, una menos»***

#### **Descripción del enfoque «una más, una menos» en la Comisión**

(Se proporcionarán detalles operativos y metodológicos en las directrices y herramientas revisadas para la mejora de la legislación)

#### **Objetivos a escala de la UE:**

- reducir al mínimo las cargas para los particulares y las empresas que resulten de la legislación de la UE;
- mayor conocimiento entre los responsables políticos de los costes y beneficios de la legislación de la UE; y
- estimaciones de costes comparables entre ámbitos de la política.

#### **Ámbito de aplicación:**

- Iniciativas, tanto nuevas como revisiones, que generen costes importantes o los eliminen y estén

acompañadas de una evaluación de impacto;

- Fase piloto en la segunda mitad de 2021. Todas las propuestas legislativas pertinentes de la Comisión<sup>47</sup>, empezando por el programa de trabajo de la Comisión para 2022;
- Cuando una iniciativa impone cargas y elimina otras, serán consideradas como «más» (nuevos costes) y «menos» (ahorros de costes) respectivamente;
- Todos los costes de cumplimiento<sup>48</sup> (es decir, los costes administrativos y de ajuste) se analizarán y cuantificarán en las evaluaciones de impacto, cuando sea posible y proporcionado:
  - Los costes administrativos se compensarán;
  - Los costes de ajuste se presentarán de forma transparente y sistemática en las evaluaciones de impacto en la medida en que sea posible y proporcionado. Se llevarán a cabo otras medidas con el fin de compensar esos costes en la mayor medida posible.
- Todos los costes de cumplimiento serán examinados por el Comité de Control Reglamentario, se pondrán a disposición del público y estarán sujetos a debate en el proceso legislativo.

**Notificación:**

- La notificación se efectuará en el *Estudio anual de la carga administrativa*;
- En casos urgentes en los que la iniciativa sea adoptada por la Comisión sin una evaluación de impacto, se proporcionará la información de los costes asociados después de la publicación de la propuesta legislativa, de forma que pueda incluirse en el enfoque «una más, una menos».

## 5.2. Plataforma «Preparados para el futuro»

La Comisión valora enormemente las contribuciones de los Estados miembros, los interlocutores sociales y las partes interesadas (asesoramiento y experiencia práctica) para ayudar a determinar los casos en que la legislación ya no se adapta a su fin, impone cargas innecesarias, requiere más intervención para lograr los objetivos previstos o puede simplificarse. Podría ser necesario actualizar alguna legislación adicional a la luz de la crisis de la COVID-19 y sus consecuencias.

Hasta 2019, la plataforma REFIT apoyó los esfuerzos de la Comisión para mejorar la legislación de la UE en el contexto del programa REFIT<sup>49</sup>. La plataforma ofreció información valiosa sobre la aplicación práctica y el impacto de la legislación<sup>50</sup>. No obstante, su trabajo tuvo una visibilidad limitada y su potencial no siempre se explotó plenamente; esto llevó a la Comisión a lanzar la plataforma «Preparados para el futuro» en mayo de 2020<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Las modificaciones introducidas por el Parlamento Europeo o el Consejo se tienen en cuenta en la fase de evaluación, después de que la legislación haya sido aplicada en los Estados miembros.

<sup>48</sup> Los costes de ajuste comprenden las inversiones y gastos que las empresas, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen que asumir con el fin de ajustar su actividad a los requisitos contenidos en la norma jurídica. Los costes administrativos resultan de las actividades realizadas para cumplir las obligaciones administrativas incluidas en las normas jurídicas (por ejemplo, obligaciones de notificación con fines de seguimiento y estadísticos, clasificación o no clasificación de información para terceros, registro, certificación de productos o procesos).

<sup>49</sup> Comunicación de la Comisión, [Adecuación de la normativa de la UE](#), COM(2012) 746.

<sup>50</sup> Comunicación de la Comisión, [Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso](#), COM(2019) 178.

<sup>51</sup> [Decisión de la Comisión C\(2020\) 2977, de 11 de mayo de 2020, por la que se crea la Plataforma «Preparados para el Futuro» \(DO C 163 de 12.5.2020, p. 3\).](#)

La plataforma «Preparados para el futuro» continúa buscando oportunidades de simplificación y reducción de cargas. También examina la legislación existente a la luz de las nuevas tendencias y retos mundiales. De esta forma, ayuda a la Comisión a velar por que las políticas de la UE estén orientadas al futuro, fomenten la innovación, detecten oportunidades de digitalización y presten especial atención a la «densidad legislativa»<sup>52</sup>.

La plataforma «Preparados para el futuro» reúne la experiencia de las administraciones públicas, los interlocutores sociales, las pequeñas y medianas empresas, los expertos técnicos y las organizaciones de consumidores, salud, medioambientales y otras organizaciones no gubernamentales en reuniones periódicas para mejorar la legislación existente de la UE. El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo desempeñan un papel importante al participar en el grupo de los gobiernos y el grupo de las partes interesadas de la plataforma, respectivamente. La RegHub 2.0 del Comité de las Regiones participará sistemáticamente en la plataforma.

Para garantizar que este trabajo produzca resultados oportunos, visibles y útiles, la plataforma funciona sobre la base de un programa de trabajo anual. El programa de trabajo de 2021<sup>53</sup> se centra en determinar el potencial de digitalización, respaldar la eficiencia de las obligaciones de clasificación, autorización y notificación, y mejorar la calidad de la legislación para evitar duplicaciones e incoherencias, al tiempo que se garantiza su orientación hacia el futuro.

El programa de trabajo anual lo establecen los miembros de la plataforma y cuenta con las aportaciones de la red de representantes para las pymes (por medio del representante de la UE para las pymes), los Estados miembros, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y RegHub 2.0.

## **6. MEJORAR NUESTRAS HERRAMIENTAS**

En los veinte años transcurridos desde que se realizaran las primeras evaluaciones, incluidas las de impacto<sup>54</sup>, estas herramientas se han convertido en parte integral del proceso de elaboración de políticas de la Comisión. Sin embargo, estos esfuerzos no deben limitarse a las propuestas iniciales de la Comisión, sino que también deben aplicarse a la legislación adoptada al final del proceso de negociación. El Parlamento Europeo y el Consejo se comprometieron a hacerlo en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 2016.

Por nuestra parte, prevemos las siguientes mejoras en las evaluaciones, incluidas las de impacto. Esperamos conocer la forma en que nuestros socios institucionales tienen la

---

<sup>52</sup> Esto se relaciona con la cuestión de si es suficiente establecer principios y objetivos, o si son necesarias prescripciones técnicas detalladas sobre cómo lograr esos objetivos. Esto pueden influir en el grado de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales al aplicar la legislación (véase el trabajo del Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y «hacer menos pero de forma más eficiente»).

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme_es).

<sup>54</sup> En la Comisión se preparaban evaluaciones de impacto sectoriales desde la década de 1990.

intención de intensificar sus esfuerzos, en particular a la luz de sus compromisos en el Acuerdo interinstitucional.

## **6.1. Integrar la prospectiva estratégica en la elaboración de políticas**

Además de afrontar los retos actuales, la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto que la UE debe dar un paso más en la previsión de los retos del mañana. Necesitamos políticas bien diseñadas que fortalezcan la resiliencia de la UE, aprovechen oportunidades en sectores estratégicos y aborden nuestras vulnerabilidades en consonancia con los objetivos generales de la UE. Queremos asegurarnos de que las políticas de la UE estén preparadas para el futuro, por ejemplo, teniendo en cuenta las megatendencias emergentes<sup>55</sup>, como la aceleración del cambio tecnológico, la hiperconectividad y las importantes tendencias demográficas y de otro tipo, así como realizando ejercicios de análisis prospectivo para identificar posibles desarrollos futuros en campos específicos.

En este contexto, la prospectiva estratégica y con base científica desempeñará un papel fundamental para que la elaboración de políticas de la UE se oriente hacia el futuro, garantizando que las decisiones adoptadas hoy se fundamenten en una perspectiva a más largo plazo, lo que incluye velar por que se contribuya al cumplimiento de los compromisos a largo plazo, como los objetivos de desarrollo sostenible. También aportará una perspectiva dinámica de sinergias y compromisos entre los objetivos políticos de la UE, por lo que fomentará la coherencia de sus políticas.

A medida que la prospectiva estratégica oriente las principales iniciativas de las políticas, pasará a ser una parte integral del programa de mejora de la legislación de la Comisión. En ámbitos estratégicos sujetos a rápidos cambios estructurales, las evaluaciones de impacto, los controles de adecuación y las principales evaluaciones tendrán en cuenta en la medida de lo posible las principales tendencias, como las identificadas en el *Informe sobre prospectiva estratégica de 2020*<sup>56</sup>, así como en sus ediciones posteriores. Las consultas también podrían incluir preguntas relacionadas con la prospectiva, con el fin de obtener la perspectiva de las partes interesadas en un ámbito determinado de las políticas. El Comité de Control Reglamentario tendrá en cuenta el papel preponderante de la prospectiva estratégica a la hora de examinar las evaluaciones de impacto, los controles de adecuación y las principales evaluaciones de la Comisión. Además, la prospectiva estratégica contribuirá al proceso de evaluación del grado de preparación para el futuro de las leyes de la UE y permitirá innovaciones que estén en línea con los objetivos de las políticas de la UE. Por último, las evaluaciones y los controles de adecuación analizarán la pertinencia a largo plazo de las políticas a la luz de posibles desarrollos futuros.

## **6.2. Evaluaciones de impacto más exhaustivas y transparentes**

### ***Publicar la justificación detrás de todas las propuestas pertinentes***

Se llevan a cabo evaluaciones de impacto de las iniciativas para las que existen políticas alternativas, en las que los impactos previstos pueden identificarse con claridad de antemano y cuyas repercusiones son importantes para la sociedad. Sin embargo, a veces

---

<sup>55</sup> [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/tool/megatrends-hub\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/tool/megatrends-hub_en).

<sup>56</sup> Comunicación de la Comisión, Informe sobre prospectiva estratégica de 2020: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente, COM(2020) 493.

la necesidad de una medida legislativa urgente no deja tiempo para todas las etapas establecidas en las directrices para la mejora de la legislación de la Comisión.

Durante la crisis de la COVID-19, la Comisión ha tenido que proponer varias iniciativas con carácter urgente. La mayoría fueron decisiones o actos que no hubieran requerido una evaluación de impacto en ningún caso. Otras habrían estado sujetas normalmente a consultas públicas y a evaluaciones de impacto, pero el tiempo era escaso. Las exposiciones de motivos establecieron la justificación subyacente de las propuestas, pero los impactos no pudieron evaluarse en su totalidad por adelantado debido a la falta de tiempo y a la rápida evolución de la situación.

Continuaremos explicando la ausencia de una evaluación de impacto en la exposición de motivos de las propuestas legislativas pertinentes (es decir, aquellas sin control del Comité de Control Reglamentario). En estos casos<sup>57</sup>, el análisis y todos los documentos justificativos se expondrán en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión publicado con la propuesta o a más tardar en los tres meses posteriores a su publicación. Este documento expondrá con claridad cómo y cuándo se evaluará el acto con posterioridad.

### ***Mejora del análisis y la notificación de los impactos***

La recuperación de la crisis actual será testigo de cambios de paradigma sin precedentes en la elaboración de políticas y en las inversiones que configurarán el mundo para la próxima generación. Es esencial que procedamos de forma estratégica, de modo que no solo nos recuperemos, sino que también aceleremos la doble transición y hagamos del mundo un lugar mejor, más resiliente e igualitario de lo que era antes. Así pues, todas nuestras propuestas legislativas deben contribuir a lograr los objetivos generales.

Para ello, para cada propuesta identificaremos los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas pertinentes y examinaremos la forma en que la iniciativa contribuirá a cumplirlos<sup>58</sup>. En las evaluaciones, incluidas las de impacto, se incluirán las relaciones con los ODS.

Para reflejar los ambiciosos objetivos de la Comisión Von der Leyen, mejoraremos el análisis y la notificación de ciertos tipos de impacto, en particular los relacionados con las transiciones ecológica y digital, y su dimensión socialmente equitativa y justa<sup>59</sup>. Prestaremos una mayor atención a la dimensión de la igualdad de género, así como de la igualdad para todos<sup>60</sup>, para que se contemplen de forma coherente en todas las etapas de la elaboración de políticas. Se reforzarán las evaluaciones de impacto territorial<sup>61</sup> y la

---

<sup>57</sup> Es decir, cuando debía haberse preparado una evaluación de impacto de conformidad con las disposiciones de las directrices para la mejora de la legislación, pero no se produjo a raíz de una decisión pertinente de la Comisión.

<sup>58</sup> Se aplicará el principio de análisis proporcional; así, se cuantificarán los impactos en la medida de lo posible.

<sup>59</sup> Véase la Comunicación de la Comisión, [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#), COM(2021) 102 final.

<sup>60</sup> De conformidad con el artículo 8 y el artículo 10 del TFUE.

<sup>61</sup> Dando seguimiento a la Comunicación de la Comisión, [Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE](#), COM(2018) 703: *se introducirán verificaciones de la necesidad de evaluación de impacto territorial como parte de las herramientas para que los servicios de la Comisión puedan determinar cuándo es pertinente realizar evaluaciones de impacto territorial.*

perspectiva rural<sup>62</sup>, de forma que las necesidades y especificidades de los distintos territorios de la UE se tengan mejor en consideración, por ejemplo, de zonas urbanas o rurales, zonas transfronterizas<sup>63</sup> o regiones ultraperiféricas<sup>64</sup>, para facilitar una recuperación más simétrica y la cohesión en la Unión. Al mismo tiempo, nos esforzaremos por considerar mejor las repercusiones externas de las políticas internas y sus impactos significativos en terceros países; se tendrán más en cuenta sus actores. Cuando sea pertinente, estos impactos se analizarán en las evaluaciones de impacto y se presentarán en las exposiciones de motivos que acompañan a las propuestas de la Comisión.

Además, las evaluaciones de impacto deben reflejar los distintos efectos de la crisis de la COVID-19. En particular, la definición de los problemas, el análisis de subsidiariedad y proporcionalidad, los valores de referencia y la evaluación de las opciones de actuación deben tener en cuenta el cambio en las circunstancias, incluidos los efectos a más largo plazo identificados mediante prospectiva y la necesidad de reforzar la resiliencia.

Las pymes se han visto gravemente afectadas por la crisis. Una evaluación meticulosa de los impactos de las propuestas de la Comisión sobre las pymes garantizará que las medidas sean específicas, logren sus objetivos y no añadan costes innecesarios. Una aplicación más sistemática y proporcionada de la «prueba de las pymes»<sup>65</sup> contribuirá a lograr este objetivo.

Por último, tenemos previsto renovar los resúmenes de las evaluaciones de impacto para que sean más atractivos de leer para un público más amplio. También velaremos por que las exposiciones de motivos describan con claridad el razonamiento básico detrás de las propuestas legislativas en cuestión.

### ***Plantilla de evaluación de la subsidiariedad***

La mejora de la legislación consiste en parte en actuar a escala de la UE solo en el momento y la medida necesarios. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad son pilares básicos de los tratados de la UE y se aplican de forma sistemática a las propuestas legislativas de la Comisión.

El Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y «hacer menos pero de forma más eficiente» y el balance de mejora de la legislación han señalado que la Comisión debe comunicar mejor la razón por la que considera necesaria la actuación a escala de la UE en casos particulares. El Comité de las Regiones ha desarrollado un conjunto de preguntas estándar sobre subsidiariedad y proporcionalidad<sup>66</sup> que permiten un entendimiento común sobre estos principios.

---

<sup>62</sup> Comunicación de la Comisión, [El futuro de los alimentos y de la agricultura](#), COM(2017) 713 final

<sup>63</sup> Comunicación de la Comisión, Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, COM(2017) 534 final.

<sup>64</sup> En su Comunicación: [Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea](#), COM(2017) 623 final, la Comisión se comprometió a velar por que las preocupaciones y los intereses de las regiones ultraperiféricas se tengan debidamente en cuenta como pertinentes en las evaluaciones de impacto y en la evaluación de las políticas.

<sup>65</sup> Caja de herramientas para la mejora de la legislación 2017, [Herramienta n.º 22](#).

<sup>66</sup> <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/Subsidiarityandproportionalityanalysiskit.aspx>.

De conformidad con los compromisos anteriores<sup>67</sup>, publicaremos una plantilla de evaluación de la subsidiariedad con cada propuesta importante o políticamente sensible acompañada por una evaluación de impacto<sup>68</sup>. Esto debería facilitar que las instituciones políticas entiendan cuáles son los aspectos polémicos respecto de la necesidad y la forma de actuación a escala de la UE. El objetivo es centrar el análisis en esos puntos.

### ***Doble transición***

La Comisión se comprometió con el Pacto Verde Europeo a perfeccionar la forma en que la mejora de la legislación aborda y apoya la sostenibilidad. La mejora de la legislación es también un instrumento importante para fomentar los avances hacia una visión común y las medidas adecuadas para que la UE tenga éxito en el decenio digital. Apoyará la transformación digital y el principio de «no causar un perjuicio significativo» de la siguiente forma:

- Las consultas con las partes interesadas abarcan explícitamente los aspectos medioambientales y digitales cuando es relevante.
- El estudio de la opción preferida en las evaluaciones de impacto se ampliará para abarcar el análisis de los principios de «no causar un perjuicio significativo» y «digital por defecto».
- Todas las evaluaciones pertinentes incluirán una pregunta específica sobre si los impactos medioambientales podrían disminuirse y si podría hacerse más para que la transformación digital tenga éxito.
- La exposición de motivos que acompaña todas las propuestas legislativas explicará la manera en que cada iniciativa promueve el principio de «no causar un perjuicio significativo» y contribuye a lograr el enfoque de Europa para la sociedad y la economía digital.

De este modo, la Comisión se asegurará de que se atiene a las obligaciones establecidas en la Ley Europea del Clima y que cumple las metas y los principios establecidos en la Comunicación Brújula Digital 2030.

### **6.3. Reforzar las evaluaciones para mejorar el uso de sus conclusiones**

La gran mayoría de las propuestas legislativas de la Comisión son revisiones de la legislación existente, también para los programas de gasto. Para que produzcan los mejores resultados, debemos verificar si las políticas y los programas de financiación de la UE han cumplido los resultados pretendidos y siguen siendo pertinentes y adecuados a los objetivos. Así es como aprendemos.

Por tanto, seguiremos muy comprometidos con el principio de «evaluar primero». Hasta el momento, más del 80 % de las evaluaciones de impacto de la Comisión que respaldan las revisiones legislativas se basan en una evaluación.

### ***Cláusulas de seguimiento y revisión más útiles***

Es evidente que un acto legislativo de la UE solo puede evaluarse con la participación de los afectados y solo después de que los Estados miembros lo hayan aplicado en su

---

<sup>67</sup> Comunicación de la Comisión, [Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE](#), COM(2018) 703.

<sup>68</sup> Excepto para los ámbitos de competencia exclusiva de la UE donde no se aplica la subsidiariedad.

totalidad. Por tanto, debe pasar un tiempo suficiente antes de que la Comisión pueda reunir datos y pruebas suficientes para analizar la eficacia de la legislación.

Sin embargo, los colegisladores suelen introducir modificaciones a través de las cuales la legislación incluye requisitos poco claros sobre el tipo de revisión que debe realizarse o impone plazos para evaluar la legislación (o partes de esta) que vencen antes de que exista experiencia práctica e información suficientes sobre su aplicación y efectos. El Tribunal de Cuentas Europeo planteó esta cuestión cuando examinó la política de evaluación de la UE<sup>69</sup>. Nuestras propuestas legislativas incluirán cláusulas de revisión que estén en consonancia con las recomendaciones de los auditores, aunque el resultado final sigue en gran medida en manos de los colegisladores.

Para que las cláusulas de revisión sean más coherentes, la Comisión propone a nuestros colegisladores distinguir con mayor claridad entre los informes de ejecución y las evaluaciones<sup>70</sup>. Los primeros abarcarían los avances en la transposición, ejecución y aplicación de la legislación, incluidos los posibles problemas detectados en ese contexto. Los últimos evaluarían la legislación (incluidos los programas de gasto) unos pocos años después del comienzo de la ejecución, evaluando sus efectos a la luz de los criterios de evaluación establecidos<sup>71</sup>.

Las evaluaciones y las evaluaciones de impacto posteriores dependen en gran medida de la calidad, disponibilidad y la reutilización de los datos<sup>72</sup>. Por tanto, es fundamental supervisar el desempeño de las disposiciones legislativas sobre el terreno. Al mismo tiempo, este seguimiento y las obligaciones de notificación relacionadas representan una carga administrativa para las empresas y las autoridades públicas. Por tanto, debe existir un equilibrio entre recopilar solo lo que sea estrictamente necesario y contar con datos disponibles suficientes para evaluaciones futuras. Por esta razón, instamos a los colegisladores a que aseguren que toda la legislación incluya cláusulas de seguimiento y notificación que garanticen datos pertinentes suficientes para su evaluación.

Para avanzar en la introducción de cláusulas de revisión coherentes y cláusulas de seguimiento viables, invitamos al Parlamento Europeo y al Consejo a elaborar definiciones comunes e identificar buenas prácticas a través de nuestro diálogo periódico en el contexto del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

En respuesta a la crisis de la COVID-19, las autoridades estadísticas nacionales han adoptado medidas temporales para reducir las cargas de notificación sobre las empresas, por ejemplo, adaptando algunos cuestionarios y formas de presentación de la información. Al mismo tiempo, Eurostat y las autoridades estadísticas nacionales han continuado suministrando estadísticas de calidad necesarias para orientar los esfuerzos de recuperación y el seguimiento cotidiano del desempeño de las leyes de la UE.

---

<sup>69</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial n.º 16/2018: «Revisión Ex post de la legislación de la UE: un sistema bien establecido, pero incompleto»](#).

<sup>70</sup> Esto es para evitar la invención de categorías divergentes, por ejemplo, «analizar la experiencia de ejecución», «realizar una revisión de la ejecución», «realizar un seguimiento de la aplicación del Reglamento... [mediante] en particular el examen de su eficacia», «evaluación de la ejecución», «informe sobre la ejecución y el impacto», «revisión de todos los elementos», «revisión del funcionamiento y la eficacia».

<sup>71</sup> Eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la UE.

<sup>72</sup> De conformidad con la [estrategia digital de la Comisión](#) y [Una Estrategia Europea de Datos](#).

### ***Mejorar las evaluaciones y los controles de adecuación para orientar mejor la elaboración de políticas***

Las evaluaciones son más instructivas cuando generan una base robusta de datos sobre los éxitos y las deficiencias, al tiempo que también identifican ámbitos de mejora respecto de las nuevas tendencias y retos. Es importante que faciliten más información sobre *por qué* los actos legislativos han logrado o no los resultados esperados.

Por tanto, las evaluaciones deben presentar con precisión resultados con base empírica sobre el rendimiento de la legislación y extraer conclusiones que tengan un vínculo claro con la evaluación. Presentaremos con mayor claridad las posibles consecuencias imprevistas o las deficiencias de las leyes de la UE (en comparación con los objetivos previstos), de forma que las evaluaciones puedan orientar mejor la elaboración de políticas.

En este contexto del enfoque «una más, una menos», las evaluaciones verificarán inicialmente los costes y los beneficios estimados frente a los resultados reales, tras las modificaciones de los legisladores y la aplicación nacional. Los controles de adecuación de ámbitos de actuación en su conjunto (en lugar de evaluaciones sobre actos legislativos concretos) son especialmente útiles en este sentido. Aparte de evaluar el grado en que una iniciativa de la política logra sus objetivos, se fijan en los impactos acumulados de la legislación, las duplicaciones y las incoherencias, y, de esta forma, proporcionan una imagen más completa de los beneficios y las cargas para las empresas, los particulares y las administraciones públicas. Los controles de adecuación de aspectos horizontales, como las obligaciones de notificación, ya se han llevado a cabo en un número limitado de ámbitos de la política (por ejemplo, medio ambiente y agricultura) y han identificado un potencial importante de simplificación de los requisitos y de reducción de los costes de notificación. Nos esforzaremos por realizar más de estos controles de adecuación horizontales en el futuro, ya que han demostrado ser muy útiles, pese a que requieren importantes esfuerzos organizativos.

Los controles de adecuación y las principales evaluaciones son examinados por el Comité de Control Reglamentario, que ofrece el control de calidad a la evaluación del rendimiento de la legislación.

Por último, al igual que con las evaluaciones de impacto, elaboraremos resúmenes más accesibles y más informativos sobre el rendimiento de la legislación.

#### **6.4. Un Comité de Control Reglamentario sólido**

Dentro de la Comisión, el Comité de Control Reglamentario analiza la calidad de las evaluaciones de impacto, las principales evaluaciones y los controles de adecuación que orientan (pero no sustituyen) la toma de decisiones políticas. El Comité no puede y no cuestiona los objetivos políticos y las opciones presentadas en los informes que acompañan los proyectos de propuesta, pero considera la calidad de los datos, los análisis y la lógica de intervención. En su capacidad asesora, el Comité continuará ofreciendo asesoramiento sobre la aplicación e interpretación de directrices para la mejora de la legislación, modificadas por esta Comunicación, así como sobre la aplicación de exenciones.

Si el Comité concluye que una evaluación, incluidas las de impacto, no cumple las normas establecidas en las directrices para la mejora de la legislación, emite un dictamen negativo. A continuación, el informe en cuestión tiene que ser revisado. Si el Comité

emite dos dictámenes negativos sobre una evaluación de impacto determinada, solo el vicepresidente de Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva puede presentar la iniciativa al Colegio de Comisarios para su posible adopción. Ningún organismo de supervisión regulador en los Estados miembros tiene este grado de influencia.

La presidenta Von der Leyen revisó la decisión relativa a la creación del Comité<sup>73</sup> para garantizar su funcionamiento ininterrumpido cuando termine el mandato de sus miembros, así como para reforzar sus actividades de divulgación, de forma que el público conozca mejor su función.

Actualmente, el Comité también puede participar en actividades de divulgación independientes. Intentará sensibilizar sobre su trabajo fuera de las instituciones políticas de la UE y, de esta forma, reforzar la confianza en la calidad del trabajo de la Comisión. Además, cooperará más con órganos similares de los Estados miembros para promover un enfoque común en materia de mejora de la legislación.

Por último, el Comité desempeñará un papel importante en el examen de las evaluaciones, incluidas las de impacto, en vista del enfoque «una más, una menos», la prospectiva estratégica y la consideración adecuada de los distintos efectos de la crisis de la COVID-19.

## **7. EL IMPORTANTE PAPEL DE LA EJECUCIÓN**

La UE está construida sobre unas normas acordadas en común. Para que estas normas funcionen, los Estados miembros deben aplicarlas y ejecutarlas plenamente de manera oportuna. Así, deben velar por que las normas se apliquen y ejecuten de forma correcta, porque su no ejecución comporta costes para los ciudadanos y las empresas<sup>74</sup>.

En su papel de guardiana de los Tratados, la Comisión asiste a los Estados miembros en la aplicación del Derecho de la UE y persigue los incumplimientos graves de las normas de la UE. La Comisión y los Estados miembros, por tanto, comparten la responsabilidad de velar por la ejecución del Derecho de la UE.

La aplicación, la implementación y la ejecución eficaces del Derecho de la UE son una prioridad para la Comisión Von der Leyen. Como se anunció en las directrices políticas de la presidenta Von der Leyen, continuaremos orientando y apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos por transponer directivas, ejecutar reglamentos y aplicar las normas de la UE de forma adecuada. Nuestros controles de conformidad verifican cómo traducen los Estados miembros la legislación de la UE en legislación nacional. Para garantizar un diálogo eficaz en la fase de transposición, dependemos de los Estados miembros para obtener información clara y precisa sobre la legislación nacional.

En su Comunicación sobre cómo determinar y abordar las barreras del mercado único<sup>75</sup>, la Comisión señaló que la sobrerregulación suele traducirse en una carga reglamentaria o administrativa adicional para los consumidores y las empresas, con un impacto particular en las pymes. Sin embargo, los controles de conformidad no pueden identificar con

---

<sup>73</sup> Decisión C(2019) 5565, de 17 de julio de 2019, y P(2020) 2, de 23 de enero de 2020.

<sup>74</sup> Por ejemplo, los costes totales para la sociedad de las deficiencias actuales en la ejecución relativa al medio ambiente, por sí solas, suponen aproximadamente 55 000 millones EUR anuales. Estudio de COWI para la Comisión Europea, «[The Costs of not implementing EU environmental law](#)» (2019).

<sup>75</sup> Comunicación de la Comisión, [Determinar y abordar las barreras del mercado único](#), COM(2020) 93.

precisión todas las disposiciones nacionales que van más allá de lo que exige la legislación de la UE. En algunos casos, la Comisión tampoco puede valorar con precisión qué parte de la carga reglamentaria se deriva de la adición de elementos de importancia nacional por parte de los Estados miembros cuando aplican las normas de la UE. De conformidad con el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación<sup>76</sup>, la Comisión reitera su petición a los Estados miembros de que informen cuando decidan añadir elementos que no se deriven de la legislación de la UE.

En el futuro, la Comisión se propone llevar a cabo un balance de sus actividades de supervisión y cumplimiento, para garantizar que sigan siendo adecuadas para que el Derecho de la UE funcione en la práctica.

## 8. CONCLUSIONES

Dadas las oportunidades y los retos que presenta la recuperación de la crisis más reciente, es más importante que nunca legislar con la mayor eficiencia posible. Por tanto, aunque la Comisión ya cuenta con uno de los mejores sistemas de «mejora de la legislación» del mundo, nosotros —el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión— todavía debemos hacer más. Esto es especialmente cierto para la evaluación de las principales modificaciones introducidas en el curso las negociaciones o en los textos legislativos finales.

En primer lugar, debemos velar por que las instituciones de la UE, las autoridades locales, regionales y nacionales, los interlocutores sociales, las empresas, la sociedad civil, la comunidad científica y el público en general trabajen de forma conjunta en la elaboración de políticas de la UE de alta calidad. Por nuestra parte, mejoraremos la forma en que consultamos y nos comunicamos con las partes interesadas y aumentaremos la transparencia. En particular, daremos a conocer el portal web *Díganos lo que piensa* y garantiremos que cualquiera pueda navegar por las consultas que contiene, incluso sin tener conocimientos previos.

Estamos acelerando los esfuerzos de simplificación de la legislación y de reducción de su carga mediante la implantación del enfoque «una más, una menos» y haciendo uso del asesoramiento de la plataforma «Preparados para el futuro». Además, desarrollaremos una caja de herramientas de mejora de la legislación para utilizar mejor la perspectiva, integrar los objetivos de desarrollo sostenible y tener más en cuenta la sostenibilidad y la importancia de la digitalización. Someteremos nuestro enfoque a revisión para garantizar que obtenga los resultados previstos. A tal efecto, haremos un balance en 2023 de cómo se ha aplicado el enfoque «una más, una menos» y revisaremos su implementación.

La mejor manera de avanzar en la mejora de la legislación (y, por tanto, en la obtención de mejores resultados) es trabajando estrechamente de forma conjunta en los próximos años. De esta manera, podemos garantizar que la UE sea más fuerte y más resiliente durante el mandato de esta Comisión.

### **La Comisión:**

- colaborará con el Parlamento Europeo y el Consejo para la plena aplicación del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, lo que incluye el perfeccionamiento de la calidad de la legislación de la UE para garantizar que sea clara, legible y comprensible;

<sup>76</sup> Véase el apartado 43 del Acuerdo.

- simplificará su proceso de consultas con menos etapas mediante la introducción de una única convocatoria de datos, la mejora de los cuestionarios y una sola consulta al revisar un acto legislativo;
- dará a conocer más ampliamente la versión mejorada del portal web *Díganos lo que piensa*;
- proporcionará comentarios sobre las consultas con rapidez y ofrecerá actualizaciones de seguimiento; reflejará de forma más precisa las aportaciones de las autoridades locales, regionales y nacionales;
- facilitará el acceso a los datos que sustentan cada propuesta legislativa mediante la mejora de la vinculación entre bases de datos y repositorios y su apertura gradual al público;
- introducirá el enfoque «una más, una menos» para minimizar las cargas al proponer la legislación y considerará el impacto acumulado de la legislación sobre las personas y las empresas;
- tendrá en cuenta las opiniones de la plataforma «Preparados para el futuro» —un grupo de expertos de alto nivel que asiste a la Comisión con opiniones sobre cómo hacer que la legislación de la UE sea más simple, más eficiente y orientada a la innovación y al futuro—;
- convertirá la prospectiva en una parte integral de la elaboración de políticas y el programa de «mejora de la legislación» con su incorporación en las evaluaciones, incluidas las de impacto;
- para iniciativas importantes y políticamente sensibles en las que no ha sido posible preparar una evaluación de impacto, publicará la justificación y los datos en un plazo de tres meses;
- velará por que la mejora de la legislación fomente la aplicación de los principios de «no causar un perjuicio significativo» y «digital por defecto» en todas las políticas;
- mejorará el análisis y la notificación de los impactos de las propuestas (por ejemplo, sobre los objetivos de desarrollo sostenibles, las pymes, la sostenibilidad, la equidad, la subsidiariedad y la proporcionalidad);
- distinguirá con mayor claridad entre informes de aplicación y evaluaciones, e invitará al Parlamento Europeo y al Consejo a elaborar definiciones comunes y a identificar buenas prácticas para cláusulas de revisión y seguimiento coherentes en la legislación de la UE;
- realizará evaluaciones más útiles para mejorar las políticas y realizará un uso más frecuente de los controles de adecuación para identificar oportunidades de simplificación y reducción de cargas;
- mejorará la calidad y disponibilidad de los marcos de seguimiento y los datos para obtener evaluaciones más sólidas;
- se apoyará en el Comité de Control Reglamentario para examinar las evaluaciones de impacto, las evaluaciones y los controles de adecuación según el enfoque «una más, una menos» y la prospectiva; y
- llevará a cabo un balance de sus actividades de supervisión y ejecución.