

Bruselas, 28 de abril de 2026
(OR. en)

8435/26

AG 70
SIMPL 79
BETREG 3
IA 96

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	28 de abril de 2026
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2026) 380 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Un corpus legislativo de la UE más simple, claro y mejor aplicado



Estrasburgo, 28.4.2026
COM(2026) 380 final

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

Un corpus legislativo de la UE más simple, claro y mejor aplicado

La Unión Europea se encuentra en un momento crucial. Se enfrenta a un tenso entorno geopolítico, a presiones económicas y a amenazas para la seguridad y la democracia. Al mismo tiempo, está realizando un esfuerzo urgente para encarar las barreras estructurales que la frenan y mejorar las condiciones que apoyan una economía social de mercado innovadora, sostenible y altamente competitiva. Como parte de este esfuerzo, debemos garantizar un marco regulador que sea sencillo, eficiente, transparente y aplicable, firmemente fundamentado en el Estado de Derecho y que sostenga un mercado único plenamente integrado. Una Europa unida que aproveche sus puntos fuertes y mantenga una ventaja competitiva es esencial. Hacer cumplir el Derecho de la UE de manera estratégica es crucial en este esfuerzo, prestando especial atención a lo más importante para nuestros ciudadanos y empresas. La calidad y la aplicabilidad de las normas de la UE también conforman la capacidad de la Unión para actuar en el exterior y proyectar sus estándares, lo que contribuye a la seguridad económica de la UE y a su influencia en el mundo.

La Comisión emplea uno de los sistemas de mejora de la legislación más avanzados (así lo ha reconocido la OCDE¹), el cual combina pruebas, análisis de impacto y una amplia consulta a las partes interesadas. Paralelamente, ha adoptado medidas ambiciosas para fortalecer el mercado único, los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y proteger el Estado de Derecho. A pesar de ello, los ciudadanos, las empresas y las Administraciones públicas se enfrentan a menudo a una legislación compleja, densa o ambigua a escala nacional o de la UE. También se ven confrontados a retrasos excesivos en la transposición y aplicación de la normativa de la UE, a dificultades de ejecución, a obstáculos burocráticos y a una sobrerregulación nacional innecesaria.

La aplicación fragmentada, tardía o poco rigurosa del Derecho de la UE dificulta la consecución de los objetivos políticos de la UE, debilita el mercado único y socava la competitividad y la resiliencia de la UE. Las infracciones significativas y duraderas del Derecho de la UE también pueden socavar el Estado de Derecho, que sigue sometido a presiones en el contexto mundial actual. Garantizar el Estado de Derecho no es solo una cuestión de proteger los valores de la UE; es fundamental para la seguridad jurídica, la previsibilidad y un entorno empresarial y de inversión favorable.

La presente Comunicación tiene por objeto modernizar el diseño, la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE, garantizando al mismo tiempo que sea clara, ágil y adecuada para su finalidad, contribuyendo así al logro de «Una Europa, un Mercado²». Si racionalizamos los procedimientos, basamos nuestras propuestas en datos contrastados y aseguramos una aplicación estricta de la proporcionalidad, la UE puede sostener la consecución de sus objetivos políticos, impulsar la competitividad, reforzar la seguridad jurídica y ofrecer respuestas más rápidas y eficaces a las necesidades apremiantes. Teniendo en cuenta estos objetivos, la Comunicación introduce medidas para mejorar la aplicación y acelerar el cumplimiento de la legislación de la UE en todos sus ámbitos de actuación. Se pondrá un foco particularmente estratégico en el cumplimiento del código normativo del mercado único.

Las nuevas iniciativas de la UE deben estar en consonancia con los principios de mejora de la legislación, incluida la «simplicidad desde la concepción». Deben ir acompañadas de evaluaciones de impacto de alta calidad y contribuir a los objetivos políticos de la Unión de la manera más eficiente. Las medidas y principios establecidos en la presente Comunicación se

¹ *OECD Regulatory Policy Outlook 2025* (Perspectivas de la política normativa de la OCDE 2025), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

² https://commission.europa.eu/document/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_es

reflejarán en las directrices y el conjunto de herramientas para la mejora de la legislación y se aplicarán gradualmente, priorizando cuidadosamente las actuaciones. A su vez, la legislación vigente debe reexaminarse cuando sea necesario, para garantizar que sigue siendo pertinente y fomentar la coherencia entre actos legislativos conexos. A tal fin, la presente Comunicación va acompañada de un Plan de Acción para la Depuración Legislativa destinado a abordar doce ámbitos prioritarios.

La Comisión recabó las opiniones de las partes interesadas sobre la mejora de la legislación a través de una convocatoria de datos³. Se recibieron unas 288 contribuciones de 27 países⁴. En general, los participantes consideran que los instrumentos de mejora de la legislación son esenciales para la calidad de la legislación de la UE. Piden que se refuercen y modernicen estas herramientas, con más transparencia, rendición de cuentas y solidez jurídica.

1. SIMPLICIDAD DESDE LA CONCEPCIÓN

Para crear un mercado único más cohesionado y eficiente, la Comisión quiere garantizar que las nuevas propuestas legislativas eviten la complejidad normativa y la fragmentación. La simplicidad y la claridad normativas figuran entre las principales preocupaciones planteadas por los participantes en la convocatoria de datos, los cuales sostienen que la simplicidad debe incorporarse a las normas desde las primeras fases de su concepción.

Una propuesta es «simple desde la concepción» cuando las personas afectadas por ella pueden comprender fácilmente:

- cuál es el objetivo;
- quién debe hacer qué y cuándo;
- cómo los nuevos derechos y obligaciones interactúan con los existentes;
- cómo se logrará su cumplimiento; y
- qué ocurrirá si no se cumplen las obligaciones.

Las normas deben ser claras para garantizar que puedan ejecutarse sin problemas y aplicarse de manera coherente y previsible, también por parte de las entidades públicas y los órganos jurisdiccionales. La Comisión tratará de aplicar el principio de «simplicidad desde la concepción» a sus próximas propuestas jurídicas y pide al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros que también se adhieran a él al ejercer sus responsabilidades.

La «simplicidad desde la concepción» tiene varias dimensiones:

Disciplina normativa

Para crear un marco normativo más eficaz y eficiente, es esencial que Europa sea capaz de priorizar y centrarse en los retos y riesgos más importantes. La disciplina normativa es un medio para garantizar que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se apliquen de manera coherente en el Derecho de la UE. De este modo, la Unión puede priorizar sus esfuerzos

³ Convocatoria de datos https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16232-Comunicacion-sobre-la-mejora-de-la-legislacion_es.

⁴ Entre los encuestados figuran asociaciones empresariales (100), ONG (65), ciudadanos de la UE (29), empresas (22), entidades públicas (22), otros (16), sindicatos (12), instituciones académicas o de investigación (11), organizaciones medioambientales (5), organizaciones de consumidores (4) y ciudadanos de terceros países (2).

y recursos en ámbitos en los que una actuación a escala de la UE es necesaria, aporta el mayor valor añadido y es proporcionada.

También debemos ser disciplinados y priorizar a la hora de establecer normas de ejecución, para evitar que la legislación de la UE sea excesivamente larga, compleja y costosa. En las próximas propuestas legislativas, la Comisión tratará de proponer únicamente habilitaciones bien diseñadas para los actos delegados y de ejecución que sean estrictamente necesarios para aplicar y hacer cumplir eficazmente las normas de la UE o las obligaciones internacionales. También pedimos al Parlamento Europeo y al Consejo que observen la misma disciplina a este respecto a lo largo de todo el proceso legislativo.

Para profundizar el mercado único y aumentar el atractivo de la UE en la economía mundial, es esencial elegir el instrumento jurídico y el grado de armonización adecuados. La elección del acto jurídico debe estar bien motivada, basada en los Tratados, así como en su objetivo y contenido⁵. Para cuestiones con una marcada dimensión de mercado único y cuando la competencia de la UE lo permita, un uso más sistemático de reglamentos exhaustivos⁶ puede limitar las obligaciones adicionales y la fragmentación normativa derivadas de la sobrerregulación. En estos casos, debe darse preferencia a una armonización completa, y las excepciones requerirán una justificación sólida.

Una normativa adaptable y que resista el paso del tiempo

Para apoyar la innovación y el crecimiento, las normas nacionales y de la UE deben proporcionar un margen de maniobra suficiente para adaptarse a la evolución futura, en un contexto de cambios tecnológicos y geopolíticos cada vez más rápidos. Esto requiere diseñar normas compatibles con la innovación, que integren consideraciones anticipatorias y duraderas, y que aporten la seguridad jurídica y la confianza necesarias para invertir y operar en el mercado único. Al mismo tiempo, la Comisión velará por que las normas se revisen y actualicen cuando sea necesario para adaptarse a las circunstancias cambiantes y al devenir tecnológico.

También utilizaremos cláusulas de extinción cuando proceda para que las leyes expiren en una fecha futura determinada. Si se utilizan junto con cláusulas de seguimiento y evaluación bien programadas, las cláusulas de extinción pueden ayudar a evitar la proliferación innecesaria de normas y de requisitos de información, posibilitando que las leyes que ya no sean pertinentes no se mantengan en el corpus jurídico. El lenguaje utilizado para las cláusulas de extinción, seguimiento y evaluación se normalizará y armonizará.

Una legislación más sencilla y accesible

Además, es esencial que todos puedan percibir sus derechos y obligaciones legales con mayor facilidad, así como el calendario de aplicación correspondiente. Por consiguiente, la Comisión mejorará los resúmenes de la legislación disponibles en EUR-Lex⁷ para presentar claramente

⁵ Mientras las directivas requieren medidas de transposición y permiten a los Estados miembros una mayor flexibilidad en la aplicación, los reglamentos son directamente aplicables y regulan el ámbito político sin requerir otras disposiciones normativas de gran alcance en los Estados miembros.

⁶ Este es el caso cuando las normas de la UE regulan exhaustivamente la materia que se rige por el acto y contienen un conjunto completo de disposiciones aplicables de forma autónoma.

⁷ EUR-Lex ofrece acceso al Derecho de la UE, incluidos el Diario Oficial auténtico de la UE, las versiones consolidadas de los actos jurídicos de la UE (textos sin efecto jurídico), los resúmenes de la legislación y la

los derechos y obligaciones y señalar las obligaciones nacionales de aplicación. También vamos a: i) trabajar con las demás instituciones para facilitar el acceso a la legislación de la Unión, en particular haciéndola accesible por vía electrónica; ii) poner a disposición más rápidamente versiones consolidadas de la legislación, de modo que el acto jurídico principal y todas sus modificaciones posteriores puedan leerse en un único documento; y iii) seguir desarrollando el Espacio Europeo de Datos Jurídicos para asegurar un fácil acceso en línea a la legislación y a la jurisprudencia actualizadas a escala de la UE y de los Estados miembros⁸. A la hora de diseñar los requisitos de información, la Comisión aplicará el principio de «solo una vez» y hará que las fuentes de información sean fácilmente identificables.

La Comisión aplicará normas mejoradas para la redacción de los considerandos que encabezan cada propuesta legislativa, más enfocados en exponer el razonamiento subyacente al acto jurídico y en cómo debe interpretarse, en lugar de limitarse a parafrasear las disposiciones del acto o referirse a iniciativas u objetivos políticos no relacionados. El Parlamento Europeo y el Consejo también pueden contribuir a racionalizar los considerandos durante el proceso legislativo.

Para mejorar la congruencia y la coherencia del marco regulador, la Comisión recurrirá a técnicas afianzadas, como la codificación⁹ y la refundición¹⁰. Ambas dan lugar a la sustitución y derogación de actos preexistentes y sus modificaciones¹¹, lo que contribuye a configurar un marco jurídico más cohesionado y comprensible que es más fácil de entender y aplicar por todas las partes interesadas. No obstante, para facilitar la adopción de estas técnicas, es esencial que los colegisladores respeten su compromiso de no reabrir otros elementos de la legislación.

Un marco jurídico coherente y más sencillo también requiere una relación clara entre los actos y la eliminación de solapamientos y disposiciones redundantes. Los actos o disposiciones que se aplican a sectores o actividades específicos deben complementar o sustituir, en lugar de reproducir, actos o disposiciones que se aplican de manera más general. Del mismo modo, las nuevas normas deben abordar las verdaderas lagunas normativas en lugar de reformular la legislación existente, garantizando la congruencia, claridad y coherencia plenas entre las disposiciones nuevas y las existentes.

La Comisión velará por que estos principios se apliquen a la hora de preparar nuevas propuestas, y también seguirá esforzándose por revisar los actos jurídicos vigentes en ámbitos clave en los que la fragmentación normativa se ha vuelto especialmente frecuente, empezando por los ámbitos descritos en el Plan de Acción para la Depuración Legislativa que acompaña a la presente Comunicación.

jurisprudencia. Se trata de un amplio repositorio en línea del Derecho de la UE y documentos conexos que permite a los usuarios buscar, navegar y descargar documentos, así como hacer un seguimiento del estado de las propuestas legislativas.

⁸ Comunicación de la Comisión «JusticiaDigital@2030», COM(2025) 802.

⁹ Acuerdo interinstitucional, de 20 de diciembre de 1994, sobre un método de trabajo acelerado con vistas a la codificación oficial de los textos legislativos, DO C 102, de 4.4.1996, p. 2, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31996Y0404\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31996Y0404(02)).

¹⁰ Acuerdo interinstitucional, de 28 de noviembre de 2001, para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos, DO C 77, de 28.3.2002, p. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=oj:JOC_2002_077_R_0001_01

¹¹ En el caso de la codificación *vertical*, un acto y sus modificaciones se reúnen en un nuevo acto; en la codificación *horizontal*, los actos de base que cubren cuestiones conexas y sus modificaciones se reúnen en un nuevo acto. Ninguno de los dos casos implica cambios sustanciales. En el caso de las *refundiciones*, un nuevo acto legislativo incluye cambios sustanciales y disposiciones inalteradas en un único texto.

Plazos realistas de transposición y aplicación

Los ciudadanos, las empresas y los Gobiernos necesitan tiempo para prepararse para las nuevas normas y comprender cómo cumplirlas. En la convocatoria de datos, los participantes expusieron que los actos deben concebirse teniendo en cuenta desde el principio su aplicación. Una preocupación crítica planteada en este contexto fue la cuestión de los períodos de transición y aplicación, que no permiten una preparación suficiente.

La Comisión prestará especial atención a garantizar que en la concepción de la legislación se tenga en cuenta desde el principio su ejecución. Aplicará el principio de «pensar primero a pequeña escala», considerando las necesidades y capacidades de las pequeñas y medianas empresas¹².

La Comisión asimismo intensificará los esfuerzos para garantizar que los plazos de transposición y aplicación sean viables y creíbles, sobre la base de estimaciones realistas del tiempo necesario para desarrollar medidas de ejecución y herramientas digitales, y para que las empresas y las autoridades nacionales dispongan de tiempo suficiente para adaptarse. Las cláusulas de exención por derechos adquiridos, los períodos de gracia y las disposiciones que prevean pruebas y la introducción gradual de obligaciones importantes se tendrán en cuenta sistemáticamente a la hora de proponer nueva legislación. La Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que también presten una atención particular a esta cuestión a lo largo de todo el proceso legislativo.

Aprovechar el progreso tecnológico

La elaboración de políticas preparadas para la digitalización ayuda a identificar los aspectos digitales de una iniciativa legislativa desde las primeras fases de planificación e integra su consideración sistemática desde la concepción. Este enfoque estructurado contribuye a un acervo más coherente, a una aplicación digital más fluida de las políticas y a avanzar en la reducción de las cargas administrativas¹³. Además, las tecnologías de vanguardia, incluida la inteligencia artificial, pueden ayudar a mejorar la calidad de la legislación y a reducir las discrepancias normativas entre textos jurídicos.

En este contexto, la Comisión está desarrollando una nueva herramienta informática que ayudará a gestionar más fácilmente la legislación de la UE, inclusive las normas de ejecución, y a detectar solapamientos, lagunas y complicaciones innecesarias. Paralelamente, se seguirá mejorando la herramienta electrónica de redacción jurídica de la UE (EdiT) para garantizar la claridad y la coherencia de nuestras propuestas legislativas. Estas medidas facilitarán la elaboración de las normas jurídicas y mejorarán la accesibilidad y la previsibilidad, apoyando así prioridades como la reducción de la carga administrativa. Las cláusulas estandarizadas, incluyendo las disposiciones favorables a las pymes, facilitarán la redacción jurídica y la coherencia.

¹² Las pymes deberían beneficiarse de exenciones de obligaciones que planteen pocos riesgos normativos y deberían tener acceso a medidas de apoyo cuando necesiten cumplir normas costosas o que requieran interpretación. También deben tenerse en cuenta, cuando proceda, las especificidades de las pequeñas empresas de mediana capitalización.

¹³ En el marco de la preparación de las políticas para la digitalización, las propuestas legislativas con repercusiones digitales van acompañadas de una ficha legislativa de financiación y digital, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking/digital-ready-policymaking-dprm-framework>.

La formación y las guías son otra forma de garantizar la calidad jurídica de nuestras propuestas y que el principio de «simplicidad desde la concepción» esté bien arraigado en el ciclo de las políticas. Para ello, la Comisión invertirá en programas de formación interna especializada y obligatoria en materia de redacción jurídica, así como en guías actualizadas al efecto. Una red de corresponsales de calidad jurídica promoverá las mejores prácticas y la aplicación de estos principios.

Considerar la ejecución desde la concepción

La «simplicidad desde la concepción» dará lugar a que las obligaciones sean más claras y accesibles para los Estados miembros y las empresas, lo que facilitará el cumplimiento desde el principio. Las normas de la UE deberían ser fáciles de aplicar, supervisar y ejecutar, y difíciles de vulnerar o eludir, lo que significa tener en cuenta los mecanismos de ejecución desde el principio a la hora de elaborar la legislación de la UE. Las herramientas integradas de seguimiento y ejecución pueden ser valiosas para todos los tipos de actos jurídicos, pero resultan especialmente pertinentes para los reglamentos, que son directamente aplicables. Los mecanismos que deben tenerse en cuenta variarán, pero las siguientes medidas son opciones que han demostrado su utilidad en su contexto dado:

- Designación de autoridades nacionales de ejecución y establecer sus competencias de ejecución, posiblemente en combinación con un grado suficiente de armonización de las sanciones;
- competencias sólidas de investigación para la Comisión en determinados ámbitos;
- mecanismos robustos de notificación previa¹⁴ para los proyectos de legislación nacional, con una evaluación vinculante de la compatibilidad por parte de la Comisión, de modo que los problemas detectados se eliminen antes de adoptarse las medidas nacionales.

En función de las circunstancias de cada propuesta, la Comisión estudiará si este tipo de disposiciones de «ejecución desde la concepción» podrían añadir valor y las utilizará según proceda. Al mismo tiempo, la Comisión tratará de minimizar cualquier carga para los Estados miembros y para ella misma, dentro de los límites presupuestarios actuales, que se derive de tales disposiciones.

Medidas clave

- Mayor atención a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como parte de la **disciplina normativa**, incluida la habilitación para los actos delegados y de ejecución.
- Dar prioridad a las **normativas exhaustivas y a la armonización completa** a la hora de regular las cuestiones relacionadas con el mercado único, cuando sea jurídicamente viable y adecuado.
- Cláusulas de seguimiento y evaluación periódicas y con un calendario adecuado, así como uso de **cláusulas de extinción** cuando proceda, para que la legislación siga respondiendo a los nuevos avances.

¹⁴ Se refiere a ámbitos y medidas nacionales no cubiertos por los mecanismos de notificación existentes, como los establecidos por la Directiva sobre transparencia en el mercado único y la Directiva de servicios.

- Utilizar más las técnicas de **refundición y codificación** y garantizar la **coherencia entre la legislación sectorial y general y entre los actos jurídicos existentes y los nuevos**.
- Identificar **términos y disposiciones tipo** de las mejores prácticas, recurriendo a un tenor acordado entre las instituciones cuando sea posible, y **considerandos más focalizados**.
- Establecer **plazos realistas de transposición y aplicación y considerar sistemáticamente medidas** como las cláusulas de exención por derechos adquiridos o la introducción gradual para facilitar la aplicación.
- Seguir desarrollando y utilizando **herramientas digitales**, como la herramienta electrónica de redacción jurídica EdiT, una nueva herramienta de gestión del acervo, mejorar al mismo tiempo el punto de acceso al Derecho de la UE, EUR-Lex, y seguir desarrollando el Espacio Europeo de Datos Jurídicos.
- Crear una **red de corresponsales de calidad jurídica** en toda la Comisión e introducir una **formación obligatoria para los redactores de textos jurídicos** basada en una **guía** actualizada.
- **Mecanismos de seguimiento y ejecución** más sólidos en los actos jurídicos de la UE para garantizar que se considera la **ejecución desde la concepción**, incluida la prevención de incompatibilidades con el Derecho de la UE en una fase temprana a través de mecanismos de notificación previa.

2. SEGUIR CONSOLIDANDO NUESTRO MARCO DE MEJORA DE LA LEGISLACIÓN

El marco regulador de la UE debe responder rápidamente a los retos actuales, como impulsar la prosperidad y la competitividad o abordar cuestiones sociales, medioambientales y geopolíticas. Esto exige una mayor atención, así como una mayor agilidad, rigor, claridad y previsibilidad.

El sistema de mejora de la legislación de la Comisión —que regula las evaluaciones de impacto, las consultas y las evaluaciones— está ampliamente reconocido como una referencia internacional por su gran calidad. La presente Comunicación introduce mejoras específicas para garantizar que pueda responder de manera más eficaz a una gama más amplia de situaciones. Estos cambios tienen por objeto aumentar tanto el número como la pertinencia de las evaluaciones de impacto, garantizar una base empírica lo más sólida posible cuando la acción legislativa sea urgente y racionalizar la secuenciación de las consultas. Este nuevo enfoque será efectivo inmediatamente, pero se aplicará gradualmente hasta la revisión de las directrices y las herramientas.

Más evaluaciones de impacto y más focalizadas

En el primer año de su mandato, la Comisión actuó con rapidez y determinación para abordar algunos de los retos geopolíticos y económicos más exigentes de las últimas décadas. Esto implicó la adopción de iniciativas legislativas a través de procedimientos urgentes, incluidas

varias propuestas de simplificación¹⁵. Si bien en casos de extrema urgencia puede seguir siendo necesario establecer excepciones a determinadas normas de mejora de la legislación, los cambios esbozados en la presente Comunicación permitirán a la Comisión contar con más iniciativas acompañadas de una evaluación de impacto¹⁶.

Para que esto sea posible, será necesaria una aplicación más rigurosa y estructurada de las consideraciones de proporcionalidad. Las evaluaciones de impacto se centrarán en lo que realmente importa, es decir, en evaluar las principales repercusiones económicas, sociales y medioambientales de la propuesta en cuestión. Además, un enfoque más adaptado diferenciará entre nuevas iniciativas legislativas o revisiones importantes, por una parte, e iniciativas más específicas¹⁷, por otra. Este enfoque establecerá las pruebas y el análisis necesarios en función de la naturaleza de las iniciativas y de sus repercusiones previstas, incluidas las posibles repercusiones externas cuando proceda.

Este enfoque se reflejará en las plantillas revisadas para las evaluaciones de impacto y las evaluaciones. Incluirán el desarrollo de una «matriz de impactos clave» desde el principio para concentrarse mejor en las repercusiones que sean significativas y pertinentes para cada propuesta individual. De este modo, podremos identificar las principales repercusiones y los aspectos esenciales que deben analizarse, definiendo así el enfoque de la evaluación de impacto y determinando el alcance y la profundidad del análisis. La consideración de los costes y beneficios seguirá siendo una parte clave de este análisis más focalizado y conciso, en el que las cifras, los datos y las estadísticas desempeñarán un papel destacado, cuando estén disponibles. En la medida de lo posible, la Comisión se esforzará por alcanzar estos objetivos haciendo el mejor uso posible de sus propios recursos internos, capacidad y conocimientos especializados.

Un enfoque más riguroso dará lugar a que el Comité de Control Reglamentario lleve a cabo su control de calidad sobre una gama más amplia de evaluaciones en apoyo de las propuestas políticas. Este escrutinio ampliado, que cuenta con un extenso apoyo de las partes interesadas, también tendrá en cuenta la naturaleza y la importancia de las repercusiones de cada propuesta. Para las propuestas de mayor calado el Comité seguirá emitiendo dictámenes con salvedades¹⁸, mientras que para otras iniciativas más específicas emitirá recomendaciones de mejora que se comunicarán de forma transparente y se tendrán en cuenta. Esto se traducirá en una mejora de la calidad de las pruebas para las propuestas que actualmente no son examinadas por el Comité.

Requisitos mínimos para las vías aceleradas

Cuando es necesaria una actuación rápida de la UE para evitar daños significativos, cumplir obligaciones jurídicas o aprovechar una oportunidad crítica se genera una situación de urgencia. El Defensor del Pueblo Europeo ha formulado recomendaciones¹⁹ sobre la manera en que la Comisión apoya las propuestas urgentes con pruebas. Los participantes en la convocatoria de datos también plantearon el uso de procedimientos de urgencia, si bien

¹⁵ Entre ellas figuraban los actos legislativos de tipo ómnibus, es decir aquellos que modifican múltiples actos.

¹⁶ No es necesaria una evaluación de impacto para todas las propuestas legislativas, caja de herramientas para la mejora de la legislación, herramienta n.º 7. Qué es una evaluación de impacto y cuándo es necesaria, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en.

¹⁷ Las iniciativas específicas son aquellas que no alteran significativamente los objetivos políticos de la legislación vigente y proponen cambios destinados a optimizar su eficacia y eficiencia.

¹⁸ Es decir, dictamen favorable, dictamen favorable con salvedades o dictamen negativo.

¹⁹ Recomendaciones conjuntas para las investigaciones 983/2025/MAS, 2031/2024/VB y 1379/2024/MIK.

reconocen que las emergencias reales pueden requerir procedimientos acelerados, debe llevarse a cabo una consulta y una evaluación, en la medida de lo posible.

En respuesta a las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo y a las preocupaciones de las partes interesadas, la Comisión evaluará la urgencia de cada situación y las posibles consecuencias perjudiciales del retraso en actuar para distinguir la urgencia de la diligencia rutinaria. Al hacerlo, tendrá en cuenta parámetros como:

- la existencia o anticipación de perturbaciones o crisis, también en las relaciones exteriores de la Unión;
- las posibles consecuencias de la falta de actuación inmediata;
- los plazos legales y
- el contexto político que genera la necesidad de una actuación urgente.

Aun en los casos de urgencia, la Comisión se esforzará por disponer de la mayor cantidad posible de datos contrastados. Cuando sea posible, la Comisión preparará una evaluación de impacto de las iniciativas urgentes para las que se prevean repercusiones significativas. Esta evaluación será posteriormente objeto de una revisión por parte del Comité de Control Reglamentario. El Comité tendrá en cuenta los plazos necesarios y formulará recomendaciones que sirvan de base al proceso decisorio, garantizando que su escrutinio sea beneficioso para la propuesta y reconociendo al mismo tiempo las limitaciones impuestas por la necesidad de actuar con urgencia.

Para mantener una participación significativa de las partes interesadas en el marco del procedimiento acelerado, la Comisión, en principio, consultará al público en forma de convocatoria de datos. Esto brindará a empresas, ciudadanos, sociedad civil, autoridades públicas y otras partes interesadas la oportunidad de contribuir a configurar la iniciativa. También pueden llevarse a cabo consultas específicas con diversas partes interesadas, posiblemente mediante diálogos sobre la aplicación o comprobaciones de las situaciones reales, para recabar información práctica y garantizar que las medidas propuestas sean eficaces, eficientes y aplicables.

En circunstancias excepcionales, cuando la necesidad de una actuación urgente sea tan acuciante que las propuestas deban adoptarse en un plazo extremadamente corto, el comisario responsable de la mejora de la legislación podrá conceder excepciones a las normas de procedimiento habituales indicadas anteriormente. Estas excepciones solo se considerarán cuando se demuestre claramente la particular urgencia.

En tales circunstancias excepcionales, la Comisión velará por que sus servicios elaboren un documento de trabajo analítico que acompañe la propuesta o por que se publique lo antes posible y a más tardar tres meses después de la adopción de la propuesta. Este documento incluirá como mínimo:

- la definición del problema;
- el enfoque determinado para abordar el problema;
- una evaluación de las principales repercusiones de la propuesta, con un análisis de los costes y beneficios y una evaluación de la coherencia climática.

La evaluación de la urgencia y todas las excepciones se documentarán debidamente, se registrarán de manera transparente y se consignarán en la exposición de motivos de las propuestas. Este enfoque logra un cuidadoso equilibrio entre la necesidad de actuar

urgentemente y el imperativo de garantizar que las normas de mejora de la legislación sean lo más estrictas posible en todas las circunstancias.

Un sistema de consulta más inteligente y flexible

El sistema de consulta de la Comisión es exhaustivo y muy elogiado: obtiene sistemáticamente las puntuaciones más altas en las clasificaciones de la OCDE²⁰. La gama de herramientas de consulta se ha ampliado recientemente con la adición de diálogos sobre la aplicación o comprobaciones de las situaciones reales²¹. Aunque el sistema de consulta de la Comisión es muy eficaz, las partes interesadas han manifestado su preocupación por la duración de las consultas, su solapamiento, las solicitudes de información repetitivas y la insuficiente información de retorno.

Para abordar estas preocupaciones, la Comisión integrará mejor los diversos instrumentos de consulta, evitando duplicaciones y garantizando la máxima accesibilidad para todos los ciudadanos y partes interesadas. Si bien cada instrumento de consulta cumple una función y puede dirigirse a un público algo diferente, la panoplia de instrumentos a disposición de la Comisión no debe traducirse en solicitar reiteradamente las mismas contribuciones a las mismas partes interesadas.

Nos esforzaremos por consultar al público una sola vez sobre la misma iniciativa, ya sea mediante una convocatoria de datos o utilizando un cuestionario, complementando con consultas específicas cuando sea necesario, recabando opiniones y aportaciones diversas y la participación de una variedad de partes interesadas pertinentes. Un documento simplificado de convocatoria de datos centrará la información solicitada en aspectos clave, de modo que las partes interesadas puedan aportar más fácilmente contribuciones significativas.

También se optimizará el calendario general de las consultas. Tal como han solicitado muchas partes interesadas, la Comisión evitará, siempre que sea posible, contabilizar los principales períodos vacacionales como parte del plazo total de consulta. Cuando se lleven a cabo otras consultas públicas o específicas para la misma iniciativa, el plazo normal de doce semanas para los cuestionarios de consulta pública podrá reducirse hasta seis semanas.

La Comisión también informará directamente a las partes interesadas cuando el resumen de las respuestas a las consultas esté disponible en el portal «Díganos lo que piensa». Este mecanismo de notificación automatizada mejorará la transparencia y permitirá a los participantes acceder fácilmente a los resultados de la consulta.

Además, implicaremos mejor a los comités consultivos y a sus redes, como la Red de centros regionales, en las actividades de consulta, facilitando su participación e informando sobre sus contribuciones.

²⁰ *OECD Regulatory Policy Outlook 2025* (Perspectivas de la OCDE sobre la política normativa de 2025), véanse los gráficos 2.1 y 2.2 sobre la participación de las partes interesadas en el desarrollo del Derecho primario y el Derecho derivado, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

²¹ Estas herramientas han sido clave en el programa de simplificación de la Comisión, contribuyendo a las pruebas de resistencia de la legislación vigente, así como a la preparación de propuestas ómnibus y otras medidas de simplificación.

Evaluación de las modificaciones sustanciales

Durante el proceso legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden introducir modificaciones sustanciales en las propuestas originales de la Comisión. En la práctica, las instituciones que proponen estas modificaciones no evalúan su impacto, a pesar de su compromiso de hacerlo «cuando lo consideren oportuno y necesario para el procedimiento legislativo»²². Sin tales evaluaciones, el análisis de los efectos previstos de una ley resulta incompleto y potencialmente engañoso, lo que puede dar lugar a cargas más elevadas o a dificultades inesperadas en la aplicación de la legislación.

Para mejorar esta situación, la Comisión propone un enfoque coherente, pragmático y colaborativo, basado en tres líneas de trabajo común entre las instituciones.

En primer lugar, las instituciones deben trabajar en pro de una interpretación común de lo que constituye una modificación sustancial. Algunos ejemplos de modificación sustancial podrían ser la ampliación del ámbito de aplicación de una propuesta para incluir a microempresas o pymes, o medidas que puedan ocasionar costes de cumplimiento adicionales, nuevos requisitos de información para empresas o administraciones, o gasto público adicional. Un conjunto común de parámetros permitiría al Parlamento Europeo y al Consejo identificar y evaluar sus modificaciones sustanciales.

En segundo lugar, una vez identificada una modificación sustancial, la institución que la presente aportará una evaluación de las repercusiones y cuantificará el coste o el ahorro utilizando un método sencillo de cálculo de costes. Para el coste o el ahorro administrativo, el «modelo de costes estándar» facilitaría el cálculo y la notificación del coste y el ahorro.

Por último, las repercusiones de estas modificaciones sustanciales podrían presentarse en una plantilla concisa. Esto incluiría elementos como una descripción general, los costes y beneficios adicionales previstos, las partes interesadas afectadas y el impacto en la competitividad y la innovación.

Medidas clave

- Una **gama más amplia de iniciativas** con repercusiones significativas, acompañadas de una **evaluación de impacto** y examinadas por el **Comité de Control Reglamentario**.
- **Evaluaciones de impacto más focalizadas**, basadas en una **matriz inicial de impactos clave** y un enfoque más **proporcionado**.
- **Requisitos mínimos** para las **iniciativas urgentes** en el marco de **vías aceleradas**.
- Una **convocatoria de datos** simplificada centrada en la información clave para los participantes.

²² Acuerdo interinstitucional, de 13 de abril de 2016, sobre la mejora de la legislación, DO L 123, p. 1, [EUR-Lex - 32016Q0512\(01\) - ES - EUR-Lex](#). Aunque en el pasado el Parlamento Europeo llevó a cabo algunas de estas evaluaciones, esto ya no ocurre. En cambio, el Consejo nunca lo ha hecho.

- **Plazos de consulta** optimizados y más flexibles, que tengan en cuenta los **períodos de vacaciones**.
- Despliegue más **integrado y flexible** de diferentes **herramientas de consulta** para evitar la fatiga causada por las consultas y acceder a una amplia variedad de puntos de vista y contribuciones.
- **Notificación** automática directa a los encuestados de los resúmenes de la consulta.
- Actualizar las **directrices para la mejora de la legislación** y los **modelos de evaluación de impacto y de evaluación** para reflejar estas mejoras.
- Seguir trabajando con los colegisladores para desarrollar y aplicar una **metodología común** que permita a **cada institución evaluar sus modificaciones sustanciales**.

3. DEPURACIÓN LEGISLATIVA

El corpus legislativo de la UE ha ido creciendo con el tiempo. Es un reflejo de las crecientes responsabilidades de la UE, su papel en la profundización del mercado único y las cuestiones cada vez más exigentes y complejas que debe tratar. En muchos casos, la legislación de la UE sustituye veintisiete corpus de normas nacionales diferentes. Sin embargo, la envergadura y densidad del Derecho de la UE, así como la interacción entre la legislación de la UE y el Derecho nacional, pueden adolecer de complejidad innecesaria, cargas normativas repetitivas y posibles incoherencias. La acumulación de normas se ha convertido en un problema en la mayoría de países desarrollados²³.

Las partes interesadas han sostenido reiteradamente, también en la convocatoria de datos, que los esfuerzos de simplificación deben extenderse a la revisión y consolidación de las medidas existentes. Si bien la nueva legislación sigue siendo esencial para hacer frente a los retos emergentes y actualizar nuestras normas, es igualmente importante gestionar el inventario de normas existentes para mejorar su claridad, consistencia y coherencia.

En 2025, la Comisión propuso ambiciosas medidas de simplificación, sobre la base de su Comunicación «Una Europa más sencilla y rápida»²⁴. Una vez adoptados por los colegisladores, diez paquetes omnibus y otras propuestas de simplificación deberían dar lugar a un ahorro de costes recurrentes de al menos 15 000 millones EUR para las empresas y las administraciones. Este impulso se mantiene con varias nuevas propuestas omnibus en fase de desarrollo y medidas de simplificación adicionales en curso. Más de la mitad de las iniciativas legislativas que figuran en el programa de trabajo de la Comisión contribuirán a que el Derecho de la UE sea más ligero, claro y fácil de aplicar²⁵.

Además, una revisión de los actos delegados y de ejecución ha dado lugar a dejar de considerar prioritarios aproximadamente el 30 % de los actos previstos para 2026. Esto ayudará a

²³ *OECD Economic Outlook* (Perspectivas económicas de la OCDE), https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2_9f653ca1-en.html.

²⁴ Una Europa más sencilla y rápida: Comunicación sobre la aplicación y la simplificación, COM(2025) 47 final.

²⁵ Programa de trabajo de la Comisión, COM(2025) 870.

garantizar que el Derecho derivado alcance sus objetivos, siga siendo proporcionado y se enfoque en los ámbitos en los que la acción de la UE aporta el mayor valor añadido.

Plan de Acción para la Depuración Legislativa

Cada miembro del Colegio es responsable de llevar a cabo un análisis exhaustivo del inventario legislativo de su competencia, a fin de evaluar si sigue siendo pertinente y adecuado para su finalidad. Esto forma parte integrante de las pruebas de resistencia establecidas en las Orientaciones políticas de la Comisión y en las cartas de mandato de los comisarios²⁶. El análisis de la legislación atañe a todos los ámbitos de actuación e incluye también actos delegados y de ejecución.

Para intensificar estos esfuerzos y darles mayor prioridad, la Comisión está poniendo en marcha un Plan de Acción para la Depuración Legislativa. Este Plan de Acción se enfoca en doce ámbitos, que figuran en el anexo 1. Dichos ámbitos se examinarán con carácter prioritario en 2026 y 2027, con el objetivo de reducir la complejidad y la fragmentación para mejorar su eficacia y eficiencia.

Los doce ámbitos prioritarios (libre circulación de bienes y servicios, servicios financieros, aduanas, fiscalidad, salud y seguridad alimentaria, agricultura, transporte, energía, clima, medio ambiente, ámbito digital, vivienda y concesión de permisos) se han seleccionado sobre la base de un análisis interno de los retos de aplicación y de las contribuciones de las partes interesadas, en particular, en los diálogos sobre la aplicación y las comprobaciones de las situaciones reales.

Se espera que la depuración legislativa dé lugar a medidas, legislativas o de otro tipo, que aborden disposiciones obsoletas, solapamientos, incoherencias o requisitos redundantes que generan una carga innecesaria. También propiciará la consolidación en ámbitos caracterizados por una elevada fragmentación normativa y podrá dar lugar a la retirada de propuestas individuales de la Comisión, si ya no reflejan la realidad actual o cuando la propuesta se haya estancado entre los legisladores.

Algunos ejemplos de posibles medidas son la armonización, la digitalización de los procesos, la racionalización de normas fragmentadas, la reducción de las obligaciones de notificación y el aprovechamiento de las herramientas digitales para reducir la burocracia. El Plan de Acción pretende fomentar la transparencia y la previsibilidad, garantizando que la legislación de la UE sea adecuada para su finalidad y reduciendo al mismo tiempo los costes de cumplimiento para empresas, administraciones públicas y ciudadanos.

Para dar el impulso necesario a esta depuración legislativa, el Colegio de Comisarios revisará periódicamente los avances en la aplicación del Plan de Acción. Los avances formarán parte del informe anual de la Comisión sobre simplificación, aplicación y cumplimiento.

Plataforma de Simplificación: un nuevo grupo de expertos de alto nivel

Estos esfuerzos de depuración legislativa contarán con el apoyo de un grupo de partes interesadas de alto nivel: la Plataforma de Simplificación²⁷. El nuevo grupo²⁸ reunirá a

²⁶ La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029.

²⁷ Este nuevo grupo se basará en el trabajo de la Plataforma «Preparados para el Futuro», que funcionó entre 2021 y 2024.

²⁸ C(2026) 8000.

entidades nacionales, regionales y locales, al Comité de las Regiones —con el apoyo de la Red de centros regionales—, al Comité Económico y Social, a interlocutores sociales, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Sus participantes formularán sugerencias sobre cómo simplificar y facilitar la aplicación de las normas de la UE para ciudadanos, empresas y administraciones, haciendo un seguimiento de los avances y las necesidades emergentes.

Medidas clave

- Llevar a cabo una **depuración legislativa** según lo establecido en el plan de acción adjunto.
- Buscar nuevas contribuciones de las partes interesadas para identificar los retos de la aplicación y el potencial de simplificación, en particular mediante **consultas, diálogos sobre la aplicación y comprobaciones de las situaciones reales**.
- Creación de un nuevo grupo de expertos de alto nivel —la **Plataforma de Simplificación**— para apoyar los esfuerzos de simplificación y reducción de las cargas.

4. ABORDAR LA SOBRERREGULACIÓN

Los obstáculos al mercado único pueden derivarse de decisiones políticas nacionales, procedimientos administrativos divergentes, falta de capacidad administrativa o una digitalización desigual. Aunque no siempre son contrarios al Derecho de la UE, estos obstáculos obstruyen el buen funcionamiento del mercado único, a veces involuntariamente. A su vez, los obstáculos al mercado único socavan la prosperidad y la resiliencia.

Un obstáculo importante de este tipo es la sobrerregulación²⁹. Ocurre cuando un Estado miembro, al transponer o aplicar el Derecho de la UE a un ámbito de actuación determinado, amplía este ámbito o introduce normas u obligaciones más estrictas que exceden de los requisitos establecidos por el acto jurídico de la UE³⁰. Crear procedimientos más gravosos de lo necesario para aplicar el Derecho de la UE también puede considerarse sobrerregulación.

Aun cuando estas prácticas no constituyen una infracción de la legislación de la UE, tienden a surtir un efecto perjudicial en el mercado único y dificultan las operaciones empresariales, también a nivel nacional, o afectan indebidamente a los derechos de las personas. También pueden dar lugar a condiciones desiguales para las empresas y a mayores costes de cumplimiento, socavando el espíritu empresarial, la innovación y, en última instancia, la competitividad de Europa. Además, la sobrerregulación podría difuminar las responsabilidades, ya que los agentes económicos pueden exigir responsabilidades a la UE por cargas normativas que realmente se derivan de decisiones políticas nacionales, lo que empaña la reputación de la UE.

²⁹ La sobrerregulación se ha definido como un obstáculo en la Estrategia para el Mercado Único de 2025 [COM(2025) 500].

³⁰ Esto se entiende sin perjuicio de la prerrogativa de los Estados miembros de adoptar medidas más estrictas en determinados ámbitos políticos si así lo disponen los Tratados.

Abordar estos obstáculos y reducir la sobrerregulación solo es posible en asociación con los Estados miembros. Teniendo esto en cuenta, la Comisión preparará un conjunto de mejores prácticas y criterios para ayudar a los Estados miembros a detectar y evitar la sobrerregulación en la transposición y aplicación nacionales de la legislación de la UE. Esto se basa en el compromiso colectivo de evitar la sobrerregulación, expresado en las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de marzo de 2026. La Comisión también apoyará a los Estados miembros durante el proceso de transposición de las directivas, ayudándoles a detectar precozmente los posibles riesgos de sobrerregulación.

La Comisión utilizará las consultas, los diálogos sobre la aplicación mantenidos por los comisarios y las comprobaciones de las situaciones reales para detectar y examinar los retos de aplicación derivados de la sobrerregulación. Las investigaciones en el marco de las «áreas prioritarias de control del cumplimiento» de la Comisión (véase la sección específica más adelante) también ayudarán a detectar casos de sobrerregulación.

Los Estados miembros también deben contribuir a esta recopilación de pruebas. Ya en la actualidad, pueden indicar en una base de datos³¹ cuándo sus propias medidas nacionales son más estrictas que la legislación de la UE, durante o después de la transposición de las directivas. Sin embargo, en la práctica esta opción no se utiliza.

La Comisión impulsará el uso de los mecanismos y foros existentes para hacer frente a las barreras y la sobrerregulación que perjudican al mercado único. El Semestre Europeo³² desempeñará su papel, detectando los principales obstáculos y problemas de sobrerregulación en cada Estado miembro y señalando los casos que deben tratarse con carácter prioritario. La Comisión se basará, entre otras cosas, en la labor del Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único, que ha desarrollado un enfoque colaborativo, junto con los Estados miembros, para eliminar los obstáculos perjudiciales para el mercado único.

Por último, la Comisión también tendrá en cuenta el riesgo de sobrerregulación a la hora de presentar propuestas legislativas y las formulará de manera que se minimice dicho riesgo (por ejemplo, dando prioridad, según proceda, a reglamentos exhaustivos frente a directivas en ámbitos del mercado único, garantizando que las normas de la UE regulen exhaustivamente la materia objeto del acto).

³¹ THEMIS es una base de datos común de los servicios de la Comisión y de los Estados miembros en la que las autoridades nacionales notifican a la Comisión sus medidas nacionales de transposición.

³² El Semestre Europeo es el marco de la Unión Europea para la coordinación y la supervisión de las políticas económicas y sociales.

Medidas clave

- Apoyar a los Estados miembros en su compromiso de evitar la sobreregulación a través de **un conjunto de herramientas con mejores prácticas y directrices de transposición**.
- **Una detección mejor y más precoz** de los casos de sobreregulación, con las herramientas de la Comisión y junto con los Estados miembros.
- Identificar los principales obstáculos y hacer un seguimiento de los problemas de sobreregulación por Estado miembro a través del **Semestre Europeo** y del **Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único**.

5. MEJOR APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO RIGUROSO

Incluso las mejores normas no logran el resultado deseado cuando la aplicación está fragmentada, se retrasa o es incoherente entre los Estados miembros. Estas deficiencias no solo debilitan la integridad del mercado único y socavan la competitividad, sino que también erosionan la confianza en el Estado de Derecho, fundamento de la legitimidad de la UE. Esto supone un coste significativo para las personas y las empresas. Una aplicación sólida y previsible también sustenta la credibilidad de la Unión en las asociaciones internacionales y su capacidad para promover una cooperación basada en normas.

Esta Comisión ha adoptado iniciativas clave para reforzar el mercado único³³ y proteger el Estado de Derecho³⁴. Ha reforzado el apoyo a la aplicación a los Estados miembros, proporcionándoles las herramientas para aplicar el Derecho de la UE oportuna y correctamente desde el principio³⁵. Sin embargo, la aplicación creíble y eficiente es el mecanismo de protección necesario para lograr el cumplimiento oportuno de las normas de la UE en caso de que las medidas preventivas fracasen.

En consonancia con la magnitud de los retos de Europa y el desarrollo de la resiliencia para el futuro, la Comisión intensificará la aplicación del Derecho de la UE. Adoptaremos medidas para una aplicación más rápida y sólida del Derecho de la UE en todos los ámbitos de actuación asegurando la igualdad de trato³⁶.

Áreas prioritarias de control del cumplimiento en el mercado único

El mercado único es el motor de la innovación, el crecimiento y la competitividad en Europa³⁷. Ante las barreras injustificadas, las divergencias entre las normas nacionales y las condiciones

³³ El mercado único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el mercado único sea sencillo, fluido y fuerte, COM(2025) 500 final.

³⁴ Ciclo anual del Estado de Derecho, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_es.

³⁵ Una Europa más sencilla y rápida: Comunicación sobre la aplicación y la simplificación, COM(2025) 47 final.

³⁶ La presente Comunicación complementa, pero no sustituye, las prioridades de aplicación establecidas en previas Comunicaciones de la Comisión, en particular la titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación» [C(2016) 8600] y la titulada «Hacer cumplir el Derecho de la UE para una Europa que ofrezca resultados», COM(2022) 0518.

³⁷ Según el Banco Central Europeo, la reducción de los obstáculos al movimiento de mercancías daría lugar a un aumento del comercio interior de la Unión del 4,4 % y a un aumento estimado del bienestar del 1,3 %. Sin

comerciales, las empresas no están aprovechando todo su potencial. Estas barreras distorsionan la competencia y limitan la actividad y la inversión transfronterizas.

Por ello la Comisión está intensificando su labor de ejecución de la normativa del mercado único. En el anexo 2 definimos once áreas prioritarias de control del cumplimiento en el mercado único, sobre la base de su importancia sistémica y económica. En estas áreas, la Comisión investigará de manera más proactiva a todos los Estados miembros y actuará ante los problemas detectados, en caso necesario, mediante procedimientos de infracción rápidos. Las áreas prioritarias enumeradas se refieren a cuestiones que inciden gravemente en el funcionamiento del mercado único y perjudican a las empresas europeas. La Comisión ha definido estas áreas sobre la base de la información recabada de fuentes como los diálogos sobre la aplicación, las reclamaciones de ciudadanos y partes interesadas y los problemas sistémicos notificados por los centros SOLVIT que funcionan en toda la UE para abordar problemas transfronterizos particulares. La lucha contra la sobreregulación ilegal también formará parte de estas áreas prioritarias de control del cumplimiento³⁸.

El objetivo es garantizar el cumplimiento de las normas del mercado único lo antes posible, utilizando la herramienta adecuada para cada caso. Las investigaciones se basarán en las herramientas existentes y partirán de los contactos con los Estados miembros en grupos de expertos, talleres de transposición y, en caso necesario, reuniones especiales. Los diálogos sobre la aplicación mantenidos por los comisarios y las comprobaciones de las situaciones reales también pueden aportar una valiosa contribución de aquellos que se ven afectados en la práctica por las normas de la UE. La Comisión recurrirá en mayor medida a los diálogos con los Estados miembros previos a la incoación del procedimiento de infracción para investigar posibles infracciones de la legislación del mercado único y cuando exista una perspectiva realista de resolución rápida en cooperación con el Estado miembro afectado.

En caso necesario, la Comisión incoará un procedimiento de infracción. Esto ocurrirá tras un diálogo previo infructuoso o, desde el principio, en caso de infracciones graves y debidamente probadas. Cuando se incoa un procedimiento de infracción, el objetivo es un cumplimiento rápido, lo que se refleja en la tasa de éxito de la Comisión en fases precoces de los procedimientos³⁹.

Si la Comisión no puede lograr un resultado positivo con el Estado miembro de que se trate, ni en el diálogo ni en la fase precontenciosa del procedimiento de infracción, no dudará en remitir el asunto al Tribunal de Justicia cuando proceda. Los avances y resultados de las medidas de control del cumplimiento de la Comisión en esas áreas prioritarias del mercado único formarán parte del informe anual de la Comisión sobre simplificación, aplicación y cumplimiento.

embargo, la reducción de los obstáculos al comercio de servicios lograría un mayor aumento del comercio (14,5 %) y del bienestar (1,8 %), [artículo](#) publicado como parte del [Boletín Económico del BCE, número 8/2025](#).

³⁸ El Informe anual de la Comisión sobre el mercado único y la competitividad, de 30 de enero de 2026 [COM (2026) 46], anunció un Programa Anual de Garantía de Cumplimiento de las Normas del Mercado Único, que se publicará anualmente. Las prioridades de control del cumplimiento para 2026 forman parte de las once áreas prioritarias de control del cumplimiento del mercado único incluidas en la presente Comunicación. Las áreas prioritarias se entienden sin perjuicio del estricto seguimiento de la aplicación de las normas de la UE en otros ámbitos prioritarios, como las normas para acelerar el despliegue de energías limpias, tal como se establece en el documento COM(2026) 370, de 22 de abril de 2026 (AccelerateEU).

³⁹ Dos tercios de los procedimientos de infracción se resuelven en la primera fase (tras la carta de emplazamiento), mientras que alrededor del 95 % de los casos se resuelven antes de tener que recurrir al Tribunal de Justicia.

Acelerar la aplicación del Derecho de la UE

Garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE es esencial, no solo para el funcionamiento eficaz del mercado único, sino también para defender a la UE como comunidad basada en el Estado de Derecho. Las normas de la UE solo aportan los beneficios previstos a las personas y las empresas cuando los Estados miembros las aplican correcta y oportunamente. Esto es especialmente crítico en tiempos en los que el Estado de Derecho sufre presiones en todo el mundo y el comercio internacional está siendo distorsionado.

Sin embargo, todavía hay demasiadas directivas que no se transponen a tiempo. En 2025, casi el 70 % de los nuevos procedimientos de infracción se derivaron de la transposición tardía de directivas por parte de los Estados miembros, lo que impidió que las personas y las empresas se beneficiaran plenamente del Derecho de la UE. Ese año, la mayoría de los Estados miembros incumplieron sistemáticamente los plazos de transposición, lo que obligó a la Comisión a incoar 370 procedimientos de infracción de las 36 directivas que debían transponerse.

Si bien la Comisión actúa con rapidez para incoar procedimientos de infracción por transposición tardía, avanzar y cerrarlos suele llevar años. Los casos de transposición incorrecta de directivas y de aplicación incorrecta de directivas o reglamentos llevan aún más tiempo. En 2025, la duración media de los procedimientos de infracción cerrados ese año fue de casi tres años, y casi una quinta parte duró más de cinco⁴⁰. Mientras tanto, las normas de la UE se aplican de manera no homogénea en los diferentes Estados miembros, lo que crea realidades desiguales e inseguridad jurídica para las personas y las empresas.

En este contexto, la Comisión tratará de acelerar sus medidas de ejecución cuando las directivas no se transpongan. Si los Estados miembros no notifican a la Comisión las medidas de transposición, simplificará y acelerará la adopción⁴¹ de dictámenes motivados, que constituyen la segunda fase de un procedimiento de infracción tras la carta de emplazamiento dirigida al Estado miembro. Cuando un Estado miembro no notifica ninguna medida de transposición (falta total de transposición) o no envía ninguna notificación adicional una vez iniciado el procedimiento de infracción (falta parcial de transposición), la Comisión, por regla general, emitirá un dictamen motivado en un plazo de seis meses tras la remisión de la carta de emplazamiento.

La obligación de los Estados miembros de proporcionar información suficientemente clara y precisa sobre el contenido de las normas nacionales de transposición de una directiva ha sido recordada por el Tribunal de Justicia en reiterada jurisprudencia⁴². El Tribunal de Justicia ha subrayado que dicha información es necesaria para que la Comisión determine si un Estado miembro ha transpuesto plenamente una directiva. En los últimos años, la Comisión ha ayudado a los Estados miembros a normalizar y racionalizar la presentación de dichas explicaciones⁴³ y seguirá ofreciendo apoyo. No obstante, si un Estado miembro no facilita las explicaciones necesarias, se aplicará el mismo procedimiento simplificado que en caso de no comunicación de las medidas de transposición mencionadas anteriormente.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/es#inline-nav-10>.

⁴¹ En particular, utilizando con más frecuencia el procedimiento de habilitación para la adopción de decisiones en un procedimiento de infracción.

⁴² Véase la paradigmática sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, apartado 59.

⁴³ Por ejemplo, facilitando a los Estados miembros un modelo que puedan utilizar para presentar la explicación.

De igual modo, la Comisión adoptará un enfoque más estricto con respecto a las solicitudes de los Estados miembros de prórroga del plazo de dos meses para responder a una carta de emplazamiento⁴⁴ (en todos los tipos de procedimientos de infracción). En el futuro, por lo general, las prórrogas solo se concederán en la fase de dictamen motivado, siempre que los Estados miembros reconozcan el incumplimiento y reúnan los requisitos acumulativos establecidos⁴⁵, que se evaluarán estrictamente. En la fase de la carta de emplazamiento, solo se concederán prórrogas limitadas del plazo de respuesta en circunstancias muy excepcionales, como casos de fuerza mayor, cuando acontecimientos imprevisibles impidan al Estado miembro responder a tiempo.

Al final del mandato de la Comisión, su objetivo es haber reducido el número de procedimientos de infracción pendientes desde hace mucho tiempo. Para ello, se centrará en los asuntos abiertos desde hace más de cinco años que aún no han sido remitidos al Tribunal de Justicia. Los esfuerzos de los Estados miembros y su actitud colaborativa serán fundamentales para resolver estos casos.

Aprovechar la inteligencia artificial

Otra forma de lograr una ejecución más rápida es acelerar los controles de cumplimiento de las medidas nacionales de transposición. La legislación nacional refleja el sistema constitucional, procedimental y administrativo único de cada Estado miembro, y controlar estas medidas requiere tiempo y recursos. En este contexto, la Comisión introducirá el uso de herramientas de IA especiales para ayudar a comprobar cómo los Estados miembros transponen el Derecho de la UE. Estas herramientas también ayudarán a la Comisión a detectar posibles casos de sobrerregulación, lo que contribuirá a una evaluación más sistemática en todos los Estados miembros. En 2026, la Comisión pondrá en marcha un proyecto piloto para los controles de conformidad de las medidas nacionales de transposición. La IA apoyará la evaluación humana (no la sustituirá) y estará sujeta a salvaguardias estrictas⁴⁶. Se anima a los Estados miembros a que también utilicen la IA para acelerar su labor de transposición y seguimiento.

Refuerzo de los elementos disuasorios

Una aplicación rigurosa requiere medidas disuasorias creíbles. Tras detectar e investigar una infracción del Derecho de la UE, todas las partes deben colaborar para subsanarla. Si esto fracasa y el Estado miembro persiste en el incumplimiento, la Comisión puede, en dos situaciones⁴⁷, incoar un procedimiento ante el Tribunal de Justicia solicitando la imposición de sanciones financieras.

⁴⁴ El objetivo de la carta de emplazamiento es recabar las observaciones del Estado miembro sobre las conclusiones de la Comisión, a menudo tras diálogos previos a la infracción o contactos bilaterales. Los retrasos injustificados dificultan la evaluación de la Comisión y pueden dar lugar a un trato desigual entre los Estados miembros.

⁴⁵ La solicitud debe incluir un calendario realista y suficientemente claro de las medidas que deben adoptarse; la solicitud debe tener por objeto permitir al Estado miembro adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado; solo puede presentarse una solicitud de prórroga del plazo de respuesta; la solicitud deberá llegar a la Secretaría General antes de que expire el plazo inicial; y la prórroga concedida no podrá ser superior a tres meses.

⁴⁶ Excluyendo cualquier riesgo de toma automatizada de decisiones y garantizando una buena administración.

⁴⁷ En particular: i) cuando un Estado miembro no haya adoptado las medidas necesarias para ejecutar una sentencia anterior del Tribunal de Justicia en la que se constate una infracción del Derecho de la Unión (artículo 260, apartado 2, del TFUE), y ii) cuando un Estado miembro haya incumplido su obligación de

En los casos de transposición incompleta de una directiva, los Tratados ya prevén sanciones financieras cuando la Comisión lleva por primera vez a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia. En ese caso, el Tribunal no puede, en su sentencia, sobrepasar el importe propuesto por la Comisión. Si un Estado miembro incumple la primera sentencia y debe ser llevado por segunda vez ante el Tribunal, este dispone de una amplia facultad de apreciación para decidir un importe superior al propuesto por la Comisión (y así lo ha hecho en los últimos años). La falta de transposición impide la aplicación de una Directiva en el ordenamiento jurídico nacional, lo que significa que las personas y las empresas se ven privadas de los derechos y ventajas que la Directiva les confiere⁴⁸.

En vista de lo anterior y de la necesidad de garantizar sanciones financieras suficientemente disuasorias contra los Estados miembros, la Comisión será sistemáticamente más estricta a la hora de calcular las sanciones que se propondrán al Tribunal de Justicia, lo que dará lugar a importes más elevados.

Trabajar con los Estados miembros para lograr un mejor cumplimiento

Eliminar las barreras existentes es solo la mitad del reto: evitar otras nuevas es igualmente importante. Con una legislación en rápida evolución, unos recursos limitados y la necesidad de responder rápidamente a las crisis, es fundamental que las nuevas normas se apliquen correctamente desde el principio.

La Comisión cree firmemente en una responsabilidad compartida con los Estados miembros para lograr el pleno cumplimiento del Derecho de la UE. Durante la aplicación, la Comisión presta un firme apoyo a los Estados miembros en forma de estrategias de aplicación, hojas de ruta de transposición, orientaciones adaptadas y grupos de trabajo específicos. A su vez, los Estados miembros deben colaborar de forma proactiva con la Comisión comunicando los retos de aplicación desde el principio. De este modo, puede evitarse una aplicación fragmentada de la legislación de la UE.

Con el tiempo, el número de nuevas directivas ha disminuido, mientras que los reglamentos son cada vez más importantes como instrumento legislativo, y requieren enfoques de seguimiento diferentes. En este contexto, la Comisión y los Estados miembros tendrán que reforzar su supervisión de la ejecución y aplicación de la normativa de la UE. En 2026, la Comisión desarrollará una nueva herramienta informática que hará las funciones de ventanilla única para que los Estados miembros se comuniquen con la Comisión y notifiquen las medidas nacionales de ejecución en los plazos establecidos en los Reglamentos (por ejemplo, cuando designen autoridades competentes). La herramienta también ayudará a la Comisión a orientar detalladamente a los Estados miembros respecto a la aplicación y a supervisar sistemáticamente la ejecución y aplicación de los reglamentos.

Sin embargo, no todos los obstáculos se derivan de una aplicación deficiente de la legislación de la UE; muchos de ellos se derivan de normas nacionales unilaterales. Una cooperación eficaz

informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo (artículo 260, apartado 3, del TFUE).

⁴⁸ La jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las infracciones por falta de comunicación recuerda reiteradamente que «la obligación de adoptar medidas para garantizar la transposición completa de una directiva y la obligación de comunicar dichas disposiciones a la Comisión constituyen obligaciones básicas de los Estados miembros destinadas a garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, debe considerarse que su incumplimiento reviste una gravedad considerable» (sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, apartado 72).

también significa que los Estados miembros deben abstenerse de introducir normas nacionales que puedan resultar problemáticas para el buen funcionamiento del mercado único y una aplicación coherente de las normas de la UE.

Para reducir la fragmentación jurídica, la Comisión mejorará el uso de los instrumentos existentes, como la Directiva sobre transparencia en el mercado único⁴⁹ y la Directiva de servicios⁵⁰, que exigen a los Estados miembros que notifiquen los proyectos de medidas nacionales y estudien nuevas mejoras de estos procedimientos. Estas disposiciones son mecanismos poderosos para evitar incompatibilidades con el Derecho de la UE en una fase precoz, antes de que se hayan adoptado las medidas nacionales, eliminando así la necesidad de controlar el cumplimiento en el futuro y aportando mejoras de eficiencia tanto para la Comisión como para los Estados miembros.

Con arreglo al sistema de transparencia creado por la Directiva sobre transparencia en el mercado único, los Estados miembros deben notificar los proyectos de medidas relativas a determinados productos y servicios antes de adoptarlas. La Comisión revisa estos proyectos con relación al Derecho de la UE, con igual participación de todos los Estados miembros, que pueden presentar sus propias evaluaciones. Tras la notificación, se observa un «plazo suspensivo» de tres meses durante el cual el Estado miembro notificante no puede adoptar la medida; esto da tiempo para formular observaciones y realizar ajustes. Las partes interesadas están plenamente informadas a través de la plataforma «TRIS» y pueden proporcionar información significativa para evitar obstáculos a escala nacional.

En el caso de las medidas nacionales sujetas a la obligación de notificación de la Directiva de servicios, no se aplica ningún plazo suspensivo, pero la Comisión insta a los Estados miembros a notificar voluntariamente las medidas, en lo posible, en la fase de proyecto, a fin de aumentar el efecto preventivo de las notificaciones.

En los últimos años, la Comisión ha señalado problemas de cumplimiento en los proyectos de medidas, en particular en los sectores agroalimentario, de los servicios digitales y medioambiental. Sin embargo, no todos los Estados miembros han abordado estas cuestiones.

Aprovechando plenamente esta herramienta de prevención, la Comisión incoará sistemáticamente procedimientos de infracción si los incumplimientos detectados siguen sin resolverse. También garantizará el pleno cumplimiento de la Directiva sobre transparencia en el mercado único mediante la adopción de medidas de ejecución cuando los Estados miembros ignoren requisitos procedimentales (por ejemplo, si no cumplen el plazo suspensivo) o no notifiquen sus proyectos de actos. La Comisión procederá de igual modo en lo que respecta a disposiciones similares que puedan introducirse en la futura legislación, como parte de los esfuerzos de aplicación desde la concepción.

Por último, además de las medidas anteriores, la Comisión, en el próximo marco financiero, y en particular en el caso de las medidas en el contexto de los planes de colaboración nacional y regional, prestará particular atención al respeto de las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, especialmente en relación con el correcto funcionamiento del mercado único.

⁴⁹ Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241 de 17.9.2015, p. 1).

⁵⁰ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376 de 27.12.2006, p. 36).

Medidas clave

- Solución rápida de los problemas detectados en las **áreas prioritarias para el control del cumplimiento en el mercado único** y remitir las cuestiones inconclusas al Tribunal de Justicia, cuando proceda.
- **Procedimientos de infracción más rápidos** por transposición incompleta de directivas, mediante dictámenes motivados más rápidos y un seguimiento sistemático cuando los Estados miembros no hayan facilitado documentos explicativos.
- **Menos prórrogas de los plazos** para que los Estados miembros respondan a la Comisión en los procedimientos de infracción.
- Introducción del uso de **herramientas especiales de inteligencia artificial** para ayudar a acelerar las evaluaciones de transposición, reduciendo así la carga administrativa sin comprometer la exactitud y con salvaguardias estrictas.
- **Reducción del número de procedimientos de infracción que están pendientes muchos años** antes de que finalice el mandato de la Comisión, con especial atención a los asuntos pendientes durante más de cinco años que no hayan sido remitidos al Tribunal de Justicia.
- Proponer al Tribunal de Justicia más **sanciones financieras disuasorias** contra los Estados miembros.
- Además del control existente de la transposición de las directivas, **un mejor seguimiento de los reglamentos de la UE** a través de una nueva herramienta informática para centralizar las notificaciones de los Estados miembros cuando proceda, así como para sistematizar las orientaciones de aplicación y reforzar la supervisión por parte de la Comisión.
- **Mejor prevención de las infracciones de las normas del mercado único**, haciendo uso de los requisitos de notificación con arreglo a la Directiva sobre transparencia en el mercado único y a la Directiva de servicios.