



Bruselas, 15.4.2019
COM(2019) 178 final

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

Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso

{SWD(2019) 156 final}

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Juncker tenía la intención de hacer cosas diferentes y hacerlas de forma diferente¹. Centrándonos con determinación en diez prioridades políticas, hemos logrado resultados concretos en las cuestiones que más importan a los europeos. Una de esas prioridades fue el cambio democrático y, a lo largo del pasado mandato, hemos atribuido a los principios de mejora de la legislación un lugar central en nuestros procesos de elaboración de políticas, ya que una política más abierta y participativa basada en datos contrastados desempeña una función clave a la hora de reforzar la legitimidad de la acción de la UE. Hemos transformado nuestros métodos de trabajo y procesos de planificación internos a fin de introducir la mejora de la legislación en todas las fases del ciclo de planificación y programación y hacer posibles unos programas de trabajo anuales racionalizados.

La introducción de principios de mejora de la legislación tuvo su origen en el deseo de mejorar la gobernanza europea² y de anclar el desarrollo sostenible en la elaboración de las políticas de la Unión³ examinando de manera conjunta las repercusiones económicas, sociales y medioambientales. Legislar mejor supone profesionalizar todos los aspectos de la elaboración de nuestras políticas y garantizar su adecuación al mundo actual. No se trata de un oscuro procedimiento burocrático. La mejora de la legislación consiste en legislar cuando sea necesario para alcanzar objetivos compartidos que solo pueden conseguirse de manera eficaz a través de una acción común a escala europea. No se trata de una agenda desreguladora oculta. La mejora de la legislación consiste también en estudiar maneras alternativas de lograr resultados, ya que la legislación no debería ser nunca un fin en sí mismo. Las acciones a nivel de la UE deben siempre aportar un valor añadido con respecto a lo que se puede conseguir actuando a nivel nacional, regional o local.

Así, esta Comisión ha sido ambiciosa cuando era necesario y modesta siempre que fue posible. Nuestro objetivo ha sido obtener mejores resultados para nuestros ciudadanos y nuestras empresas. Hemos buscado acrecentar la confianza en las instituciones de la Unión. Hemos intentado conseguir que los ciudadanos y las partes interesadas participen de manera activa a la hora de determinar lo que la Unión hace, lo que debería hacer, lo que debería hacer de forma diferente y lo que debería dejar de hacer. Gracias a la creación de un marco que hace posible la transparencia, la responsabilidad y la toma de decisiones basada en datos contrastados, el compromiso de la Comisión de legislar mejor y de ejecutar las medidas clave anunciadas en mayo de 2015⁴ nos ha permitido lograr progresos reales en la consecución de estos objetivos.

Recuadro 1: Medidas clave para la mejora de la legislación anunciadas en mayo de 2015

- Mejora de la participación de las partes interesadas a través de i) oportunidades de formular observaciones y hacer propuestas durante la totalidad del ciclo de vida de las políticas, incluidos los proyectos de actos delegados y de ejecución; ii) el compromiso de celebrar consultas durante un período de 12 semanas sobre todas las nuevas propuestas y evaluaciones; y iii) un nuevo portal de Internet común en el que todas las partes interesadas puedan obtener información sobre las nuevas iniciativas y expresar sus puntos de vista;

¹ COM(2014) 910 final: Programa de trabajo de la Comisión para 2015 — Un nuevo comienzo.

² COM(2001) 428: La gobernanza Europea - Un libro blanco: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

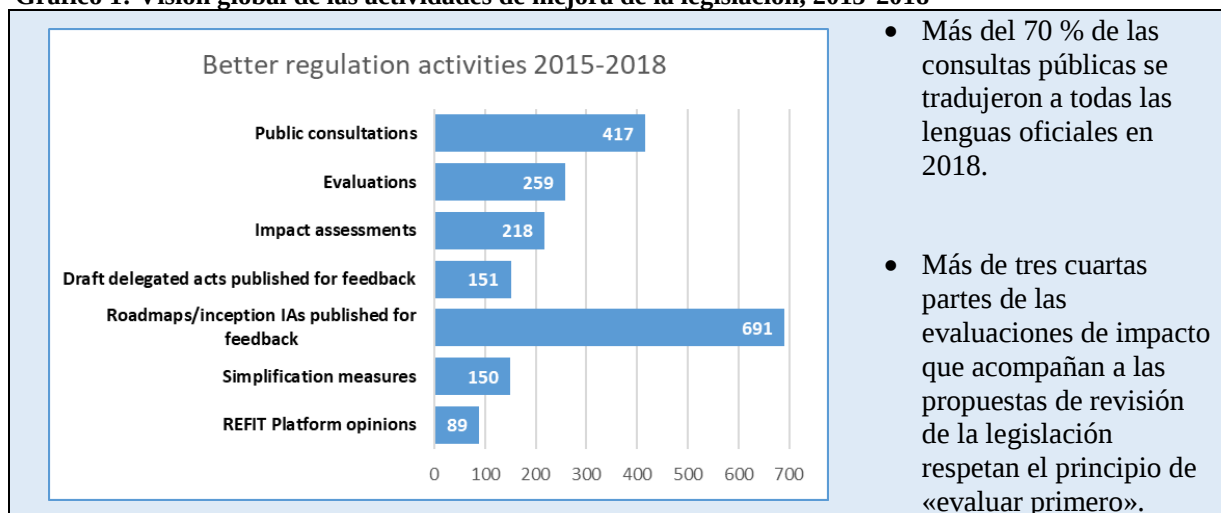
³ COM(2002) 276: Comunicación sobre la evaluación del impacto: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

⁴ COM(2015) 215 final: Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

- directrices integradas y un conjunto de herramientas completo para el personal de la Comisión sobre cómo legislar mejor a lo largo del ciclo político;
- Un compromiso renovado para evaluar la legislación vigente antes de proponer cambios («evaluar primero»);
- Un Comité de Control Reglamentario independiente que revise la calidad de todas las evaluaciones de impacto y de las principales evaluaciones, compuesto por siete miembros a tiempo completo que no participan en el proceso de elaboración de las políticas, incluidos tres miembros ajenos a las instituciones de la UE;
- Un nuevo compromiso⁵ de verificar sistemáticamente las oportunidades de conseguir una simplificación y una mayor eficiencia a la hora de revisar la legislación vigente, todo ello sin socavar su objetivo;
- Una Plataforma REFIT para proporcionar a la Comisión un apoyo ascendente en la mencionada tarea; y
- Una propuesta que sirvió de fundamento para que, el 13 de abril de 2016⁶, se alcanzase un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea.

Hemos presentado comunicaciones en las que se exponen los resultados logrados en los últimos años⁷ y los informes anuales sobre la reducción de cargas desde 2017⁸.

Gráfico 1: Visión global de las actividades de mejora de la legislación, 2015-2018



Ahora, ha llegado el momento de hacer balance sobre los resultados arrojados por las distintas herramientas y procesos para legislar mejor. El objetivo ha sido determinar lo que funciona bien, lo que resulta problemático y cuáles son las principales lecciones que cabe extraer. En general, el mensaje es positivo: la mejora de la legislación ha permitido perfeccionar la manera en que se elaboran las políticas y debe seguir ocupando un lugar central entre nuestros métodos de trabajo de cara al futuro. Sin embargo, aún existe margen de mejora, por lo que

⁵ El compromiso de hacer esto siempre que se revise un acto legislativo vigente se asumió en el programa de trabajo de la Comisión para 2017, tras la consolidación inicial del programa REFIT que figuraba en el paquete de mayo de 2015.

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG

⁷ COM(2017) 651 final: Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados; y COM(2016) 615 final: Obtener mejores resultados para una Unión más fuerte. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_es

hemos identificado ámbitos que deberían ser objeto de estudio en un debate más amplio sobre futuras mejoras, que dependerán de un mayor esfuerzo compartido por parte de quienes participan en la elaboración y la aplicación de soluciones políticas.

En el transcurso de este ejercicio de balance, hemos examinado la bibliografía existente, llevado a cabo consultas públicas y recabado la opinión de las demás instituciones y organismos, así como la de aquellos servicios de la Comisión que integran el programa de mejora de la legislación en su trabajo diario. También se han tenido en cuenta las conclusiones del «Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y “Hacer menos pero de forma más eficiente”» (en lo sucesivo, el «Grupo Operativo»)⁹ y los compromisos asumidos por la Comisión en respuesta a dichas conclusiones¹⁰.

Nos gustaría reconocer las contribuciones de las partes interesadas al ejercicio de balance, que han proporcionado una gran cantidad de información sobre los resultados que está arrojando actualmente la mejora de la legislación. Los resultados detallados del balance se presentan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto¹¹. La presente Comunicación destaca en primer lugar las lecciones generales que se pueden extraer y, a continuación, examina algunos ámbitos específicos de mejora de legislación en los que aún cabe introducir mejoras adicionales.

2. LECCIONES GENERALES APRENDIDAS

Es un hecho generalmente reconocido que se han realizado progresos en varias dimensiones desde 2015. Existe una demanda igualmente generalizada de que la mejora de la legislación continúe como parte integrante del modelo de trabajo de la Comisión, con un compromiso sostenido de seguir mejorando en el futuro.

Por encima y más allá de las preocupaciones individuales específicas, este punto de vista es compartido ampliamente por todos los grupos de partes interesadas. Esto contrasta con las posiciones más polarizadas del pasado y refleja el carácter global y equilibrado del sistema de mejora de la legislación de la Comisión. Los servicios de la Comisión consultados estimaron que las distintas herramientas y principios de mejora de la legislación son los correctos y, al mismo tiempo, ofrecieron muchas sugerencias útiles que se tendrán en cuenta en nuestra reflexión sobre cómo mejorar los instrumentos de mejora de la legislación y su utilización en el futuro. Un estudio de la bibliografía¹² ha puesto también de manifiesto que los expertos acogen favorablemente el mayor compromiso de la Comisión con la elaboración de políticas basadas en datos contrastados, la orientación facilitada en sus directrices y herramientas para la mejora de la legislación, el valor del principio de «evaluar primero» y las oportunidades considerablemente ampliadas de participación en la elaboración de las políticas de la UE. Por

⁹ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

¹⁰ COM(2018) 703: Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE.

¹¹ SWD(2019) 156

¹² Listorti G., Basyte Ferrari, Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review (El debate sobre el Programa de Mejora de la Legislación de la UE: un estudio bibliográfico)*, EUR 29691 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035

último, una evaluación comparativa realizada por la OCDE en 2018 sobre los sistemas de mejora de la legislación en sus países miembros¹³ muestra asimismo que las reformas de 2015 de la Comisión han aportado mejoras significativas. En términos generales, la política reguladora de la Comisión figura actualmente entre las mejores de la OCDE¹⁴.

El balance pone de manifiesto claramente lo bien que se valora la mejora de la legislación y la demanda que existe de que se continúe aplicando y mejorando. *De hecho, hay hoy mayor motivo que en el pasado para esforzarse en mejorar la legislación.* En un mundo «posfáctico» en el que la desinformación, las cámaras de resonancia de las redes sociales y la propaganda pura y dura se combinan para socavar los fundamentos del debate democrático y de la autoridad científica, la elaboración de políticas basadas en datos contrastados no constituyen ni una mera prioridad del pasado ni una práctica profesional ordinaria del presente: sigue siendo un imperativo fundamental de cara al futuro.

Las herramientas de mejora de la legislación se aplican en un mundo cambiante en el que las prioridades y los retos políticos evolucionan de manera permanente. Lograr nuestros objetivos climáticos y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas resulta cada vez más apremiante. Al mismo tiempo, el ritmo de las transformaciones tecnológicas se está acelerando. En este mundo cada vez más complejo, es más importante que nunca comprender las repercusiones sectoriales transversales y encontrar oportunidades de lograr sinergias para desarrollar y aplicar las respuestas políticas adecuadas a lo largo de todo el ciclo de actuación política, desde la evaluación hasta la aplicación. Es importante, por ejemplo, contar con una normativa que fomente y, al mismo tiempo, encauce la innovación en beneficio del medio ambiente, la economía y los ciudadanos de la UE. O seguir desarrollando la dimensión digital de nuestra legislación. Estos son algunos de los cambios que nos van a obligar a replantearnos la manera en que elaboramos las políticas y apoyamos nuestras propuestas con datos derivados de las evaluaciones, incluidas las de impacto.

Los principios de mejora de la legislación deben ser parte integrante de la cultura institucional de cualquier autoridad pública que tenga encomendadas funciones similares a las de la Comisión Europea. Los resultados del balance, especialmente las entrevistas del personal, indican claramente que *este cambio cultural se ha ido asentando en la Comisión durante los últimos años. Sin embargo, este cambio aún no es irreversible.* Para asegurarse de que llegue a serlo, la Comisión Europea deberá seguir insistiendo durante cierto tiempo, tanto a nivel interno como externo, en la importancia de legislar mejor.

Los instrumentos y procedimientos de mejora de la legislación están ahí para apoyar la toma de decisiones políticas, no para sustituirla. Su principal función es la de proporcionar el mejor fundamento posible para tomar decisiones políticas adecuadas y en el momento oportuno. Conseguir esto en la práctica puede en ocasiones resultar difícil, debido a las nuevas y urgentes necesidades políticas que surgen sin cesar y a los largos plazos que median entre el comienzo en la aplicación de los procesos de mejora de la legislación y la obtención de resultados. Así, han resultado necesarias en la práctica algunas adaptaciones y excepciones a los procedimientos de mejora de la legislación y, siendo realistas, cabe esperar que esto siga siendo así en el futuro. La Comisión se ha esforzado por reducir al mínimo las excepciones a las normas generales sobre la necesidad de evaluación, consulta pública y evaluación de

¹³ <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

¹⁴ En comparación con la anterior evaluación de la OCDE (paquete de medidas para la mejora de la legislación anterior a mayo de 2015), la Comisión ocupa ahora la primera posición en la clasificación de la OCDE relativa a la participación de las partes interesadas; además, se ha concluido que ha refinado y mejorado aún más su política de evaluación de impacto —ámbito en el que ocupa el tercer lugar— y ha mejorado su clasificación en materia de evaluación hasta alcanzar la cuarta plaza. Ningún país o país asociado obtiene puntuaciones más altas en estos tres ámbitos.

impacto, por justificar las excepciones de manera clara y transparente de cara al exterior, y por respetar los principios de mejora de la legislación tanto como fuese posible en función de las circunstancias específicas. Según pone de manifiesto el balance realizado, esto ha sido así en términos generales, pero no siempre. Es necesario realizar, en la medida de lo posible, un mayor esfuerzo por planificar y comunicar mejor los aspectos de las iniciativas relacionados con la mejora de la legislación.

Las prácticas de mejora de la legislación no son gratuitas. Requieren inversiones en términos de recursos económicos y humanos e incrementan el tiempo necesario para preparar una iniciativa para su adopción, dados los requisitos formales del proceso político. Esta inversión se ve justificada por los beneficios, en particular por el apoyo a una toma de decisiones por parte de los colegisladores sobre las propuestas de la Comisión más rápida y con mayor conocimiento de causa. No obstante, los costes deben seguir siendo proporcionados. Los resultados del balance sugieren maneras de lograr que los procesos de mejora de la legislación devengan más eficientes sin socavar sus fines. Debemos reconocer, compartir y aprovechar mejor la experiencia y los conocimientos del personal de la Comisión y del Comité de Control Reglamentario.

Por último, el balance ha confirmado una vez más que, para tener éxito, la mejora de la legislación debe ser un esfuerzo compartido. A medida que los instrumentos y los procesos aplicados por la Comisión van mejorando, los ulteriores progresos pasan a depender cada vez más de mejoras que la Comisión puede facilitar, pero no garantizar por sí sola. Por ejemplo, el balance ha mostrado claramente que la calidad de la evaluación depende de una perspectiva común por parte de los colegisladores y los Estados miembros sobre el mejor momento para evaluar, los indicadores y los marcos empleados para medir los resultados y la manera de recopilar de manera eficiente la información de seguimiento necesaria. La utilidad y la pertinencia de las evaluaciones de impacto dependen asimismo de si se evalúan también los efectos de las modificaciones sustanciales de las propuestas de la Comisión, ya que los colegisladores se han comprometido a hacer todo aquello que resulte apropiado y necesario¹⁵. La materialización de los beneficios de los esfuerzos de simplificación en las propuestas de la Comisión depende de que los colegisladores y los Estados miembros mantengan las disposiciones respectivas en sus decisiones de ejecución. El alcance de las consultas públicas depende de la participación proactiva de otras instituciones y de los niveles de gobierno nacionales, regionales y locales. Es necesario seguir esforzándose por colaborar en todos estos ámbitos.

3. CUESTIONES Y CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS DE CARA AL FUTURO

3.1. Apertura de la elaboración de las políticas

Uno de los objetivos fundamentales de esta Comisión ha sido promover la participación de los europeos y de la sociedad civil en nuestras actividades de elaboración de las políticas. Hemos realizado importantes inversiones a fin de facilitar las herramientas necesarias para ello, creando oportunidades para que las partes interesadas contribuyan a lo largo de todo el ciclo político. Hemos introducido la obligación de realizar consultas públicas para todas las evaluaciones, incluidas las de impacto, y hemos incrementado de forma significativa el número de consultas públicas traducidas a todas las lenguas de la UE. El nuevo portal «Díganos lo que piensa¹⁶» ofrece ahora un punto de entrada en línea único para que las partes

¹⁵ Véase el apartado 15 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es

interesadas se informen sobre las actividades de la Comisión en materia de elaboración de políticas y dejen constancia de sus comentarios, puntos de vista y demás informaciones.

Estas medidas parecen haber aumentado la participación de las partes interesadas. El número de visitas al portal asciende actualmente a más de 800 000 cada año. El número medio de respuestas a las consultas públicas y la información aportada por las partes interesadas varían mucho, pero la tendencia general es alcista. Algunas consultas en el período que comenzó el 1 de enero de 2015 han generado unos niveles de interés público muy elevados¹⁷.

Recuadro 2: Mecanismo de información de retorno sobre los proyectos de actos delegados: un ejemplo

La Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de las energías renovables refuerza los criterios de sostenibilidad de la bioenergía a través de varias disposiciones, incluido el impacto que la producción de biocarburantes puede tener debido al cambio indirecto del uso de la tierra. Se facultó a la Comisión para adoptar un acto delegado por el que se estableciesen criterios específicos para determinar qué biocarburantes implican un riesgo elevado de provocar el cambio indirecto del uso de la tierra y cuáles un riesgo bajo. Tras una serie de reuniones con partes interesadas, expertos y terceros países, se finalizó y publicó un proyecto de acto delegado para someterlo a un período de observaciones de cuatro semanas. A raíz de este sólido proceso de consulta y de las numerosas observaciones recibidas, la Comisión decidió modificar una serie de parámetros significativos en el acto delegado¹⁸ relacionados principalmente con los criterios de certificación de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa con bajo riesgo de cambio indirecto del uso de la tierra, con el fin de eliminar posibles lagunas y de evitar que dichas disposiciones sean objeto de abuso.

La evaluación comparativa de la OCDE otorgó al sistema de participación de las partes interesadas de la Comisión el primer lugar en la clasificación de 2018¹⁹. Las respuestas a la consulta pública de la Comisión determinaron que las consultas y la transparencia son los dos ámbitos en los que más se ha avanzado desde 2015. Al mismo tiempo, la transparencia y las consultas fueron también las dos áreas señaladas como las que requieren más mejoras de cara al futuro. Según el consenso general, el sistema ha logrado un avanzado grado de desarrollo, pero sigue sin alcanzar la plenitud de su potencial.

La consulta pública puso de manifiesto que el nivel de conocimientos sobre las oportunidades de participar en la elaboración de las políticas de la Comisión sigue siendo relativamente bajo. También se pide una mayor transparencia en el modo en que la Comisión informa sobre los resultados de sus consultas públicas y sus solicitudes de observaciones de retorno y en el uso que se hace de ellas, una petición que se ve respaldada también por los estudios

¹⁷ Por ejemplo, la consulta de 2018 sobre la [hora de verano](#) en la UE dio lugar a 4,6 millones de respuestas; la consulta de 2016 sobre la [legislación de protección de la naturaleza](#) generó 550 000 respuestas y la de la [política agrícola común](#) en 2017, más de 300 000.

¹⁸ C(2019) 2055 final, Reglamento Delegado de la Comisión, de 13 de marzo de 2019, por el que se completa la Directiva (UE) 2018/2001 en lo que respecta a la determinación de las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono y la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra.

¹⁹ OCDE (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

bibliográficos. El Grupo Operativo ha hecho también hincapié en el reto que supone recabar los puntos de vista de las autoridades locales y regionales de toda la Unión. El Comité de las Regiones ha puesto en marcha un proyecto piloto de Red de Centros Regionales para la Revisión de la Aplicación de la Política de la UE (RegHub) con el fin de evaluar la aplicación práctica de la legislación de la UE²⁰.

La Comisión intensificará su colaboración con el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, las representaciones de la Comisión en los Estados miembros, las autoridades nacionales y otras asociaciones representativas a fin de aumentar el grado de conocimiento general sobre las posibilidades de contribuir a la elaboración de las políticas de la Comisión. En particular, estudiaremos la manera de animar a más personas a suscribirse a las notificaciones por correo electrónico del portal web de la Comisión «Díganos lo que piensa», de manera que puedan mantenerse informados de la puesta en marcha de las iniciativas y consultas pertinentes.

Asimismo, reconocemos que las consultas son una actividad que exige de las partes interesadas una gran cantidad de recursos. Cuanto mayor sea la calidad de los cuestionarios de consulta y más claramente expliquemos la manera en que se tienen en cuenta los resultados, más partes interesadas comprenderán el valor de su contribución y querrán volver a participar. Esto hará que las respuestas sean más ricas, justificando así una mayor inversión de la Comisión en actividades de consulta de alta calidad.

Las vías esenciales para seguir mejorando los mecanismos de consulta pública de la Comisión son una elaboración más cuidada de las estrategias de consulta²¹ que haga uso de una amplia gama de instrumentos de consulta y una mayor cantidad de posibilidades de participación de las partes interesadas, unos documentos de consulta mejorados y una respuesta más satisfactoria a las contribuciones de las partes interesadas. Debemos reflexionar sobre la manera de mejorar y supervisar la calidad de las consultas públicas y la elaboración de informes. Para garantizar que los requisitos relativos a las consultas sigan siendo proporcionados con respecto a sus objetivos, podría ser necesario reconsiderar el valor añadido de algunos de los requisitos actuales.

3.2. Mejores herramientas para mejorar las políticas

Las evaluaciones, incluidas las evaluaciones de impacto, los instrumentos de apoyo (en particular, las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación) y el control de calidad independiente llevado a cabo por el Comité de Control Reglamentario son instrumentos clave utilizados para tener en cuenta los datos disponibles y la información facilitada por las partes interesadas en la elaboración de un análisis objetivo que apoye la toma de decisiones políticas.

La consulta pública y la información facilitada por el propio personal de la Comisión respaldaron abrumadoramente la elaboración de políticas basadas en datos contrastados y, en general, arrojaron opiniones positivas sobre los progresos realizados por la Comisión para mejorar sus instrumentos. Los informes anuales del Comité de Control Reglamentario documentan estos progresos. Los colegisladores, el Tribunal de Cuentas Europeo y otras instituciones de la UE, así como la OCDE, también tienen opiniones muy positivas, al igual

²⁰ <https://cor.europa.eu/es/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx>

²¹ Los servicios utilizan una amplia gama de herramientas de consulta, incluidas las consultas públicas y las específicas. La finalidad de la estrategia de consulta es concebir un planteamiento de las consultas eficaz y eficiente mediante la determinación del alcance y los objetivos de la consulta, las partes interesadas pertinentes, las actividades de consulta previstas, su calendario y su régimen lingüístico.

que muchos estudios independientes²². Sin embargo, en la mayoría de estas opiniones se señalan también deficiencias y ámbitos en los que cabe mejorar.

Evaluaciones de impacto

Las evaluaciones de impacto sirven principalmente para aportar información de cara a la toma de decisiones políticas de la Comisión. Justifican la necesidad y el valor de la acción de la Unión y presentan información sobre quién se verá afectado y cómo, garantizando que se tengan en cuenta de manera conjunta las repercusiones económicas, sociales y medioambientales. En la actualidad, estas repercusiones se debaten sistemáticamente en las deliberaciones del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las propuestas de la Comisión. Una mejor comprensión de los datos disponibles y de los efectos de las opciones políticas facilita el procedimiento legislativo. Las evaluaciones de impacto constituyen también una importante herramienta de comunicación para la legitimidad de la acción de la UE, ya que explican el contenido de las propuestas de la Comisión y la forma en que se han ponderado los datos en que se sustentan las opciones elegidas.

No obstante, no es necesario que todas las iniciativas vayan acompañadas de una evaluación de impacto. En algunas ocasiones no sería pertinente²³ y, en otros casos, simplemente no sería posible. Entre 2015 y 2018, el 8,5 % de las propuestas de la Comisión anunciadas en sus programas de trabajo²⁴ no fueron respaldadas por una evaluación de impacto en casos en que hubiese cabido esperar una²⁵. Este porcentaje es superior a lo que hubiésemos deseado, pero debe verse en el contexto de la situación política imperante y de la necesidad apremiante de responder con rapidez a acontecimientos externos como los que se produjeron en los ámbitos de la migración y la seguridad. Siempre habrá situaciones que justifiquen las excepciones, pero reconocemos la necesidad de comunicar esto y de explicar las razones lo antes posible²⁶. En tales casos, garantizaremos que, mediante los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que acompañen a sus propuestas o exposiciones de motivos convenientemente ampliadas, se facilite de manera sistemática la información disponible y un análisis de las opciones alternativas lo más detallado posible. Cuando no se tenga intención de llevar a cabo una evaluación de impacto, se informará al público mediante hojas de ruta. Por lo tanto, es importante dar a conocer mejor las hojas de ruta y garantizar su rápida publicación.

Una segunda cuestión clave es la profundidad del análisis de las evaluaciones de impacto y la legibilidad de los informes. Las partes interesadas desean que las evaluaciones de impacto sean más fáciles de utilizar y que, al mismo tiempo, presenten un análisis más profundo de una serie variable de impactos. Hay que buscar cuidadosamente un equilibrio entre estos dos imperativos divergentes. Sin embargo, se imponen dos lecciones generales.

En primer lugar, las evaluaciones de la subsidiariedad presentadas en las evaluaciones de impacto suelen ser bastante generales, demasiado legalistas y formalistas. También son independientes de la evaluación de la proporcionalidad de las diversas opciones políticas. Ya hemos respondido positivamente a las recomendaciones formuladas por el Grupo Operativo

²² Véase SWD(2019) 156, en particular la sección 4.

²³ La Comisión ha elaborado orientaciones precisas sobre los casos en que es —o no es— necesaria una evaluación de impacto en la herramienta n.º 9 de su Caja de Herramientas para la Mejora de la Legislación; https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en

²⁴ Propuestas de los anexos 1 y 2 de los programas de trabajo de la Comisión.

²⁵ Para otro 19,5 % no se consideró necesario realizar una evaluación de impacto. Para mayor información, véase el documento SWD(2019) 156, sección 4.

²⁶ SWD(2017) 350: Directrices para la mejora de la legislación, Recuadro 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

para abordar esta cuestión²⁷ y nos hemos comprometido, en particular, a incorporar la «cuadrícula» común propuesta por el Grupo Operativo para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en nuestras evaluaciones de impacto, en las exposiciones de motivos y en las orientaciones para la mejora de la legislación.

En segundo lugar, a la hora de considerar el nivel adecuado de análisis, es necesario tomar en consideración la magnitud del impacto esperado y las limitaciones de la profundidad del análisis impuestas por las constricciones en términos de disponibilidad de información, de calendario y de recursos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la importancia de preservar el equilibrio y la exhaustividad del proceso de evaluación de impacto.

Evaluaciones

La evaluación es uno de los pilares fundamentales de la mejora de la legislación. Nos permite comprobar si la legislación y los programas de financiación europeos funcionan según lo previsto y siguen siendo pertinentes y adecuados para el uso previsto. Permite identificar los problemas y sus causas para, a continuación, tenerlos en cuenta a efectos de las evaluaciones de impacto y, en última instancia, de unas propuestas que puedan ofrecer unos mejores resultados. También proporciona los datos que necesitamos para simplificar y evitar los costes innecesarios sin socavar los objetivos políticos. En 2015 adoptamos un planteamiento común para todas las evaluaciones y nos comprometimos a evaluar sistemáticamente la legislación antes de proponer una revisión. A finales de 2018, la Comisión había llevado a cabo 259 evaluaciones. Actualmente, unas tres cuartas partes de las evaluaciones de impacto en apoyo de las revisiones legislativas van acompañadas de una evaluación.

Por lo tanto, el principio «evaluar primero» se está aplicando. No obstante, del balance también se desprende que es necesario mejorar la calidad de las evaluaciones (sobre todo en lo que se refiere al diseño y la objetividad), que su calendario no siempre es el adecuado y que, en la práctica, podrían ser más eficientes. Pero siguen existiendo importantes obstáculos prácticos y políticos que superar para lograr estos objetivos.

En primer lugar, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión todavía no cuentan con un planteamiento coherente para evaluar la legislación, a pesar de los compromisos asumidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación²⁸. En muchos casos, la Comisión no dispone de información adecuada sobre el funcionamiento de la legislación de la Unión en los Estados miembros, ya que la legislación adoptada por los colegisladores no incorpora las medidas propuestas con objeto de permitir la recopilación de los datos necesarios para permitir una buena evaluación. La obtención de datos sobre los resultados y el impacto en la práctica de la legislación de la UE en todos los Estados miembros sigue constituyendo un reto. En otros casos, los colegisladores añaden requisitos para una serie de revisiones varias o imponen plazos para la evaluación de la legislación que se cumplen antes de que se haya podido reunir suficiente experiencia práctica sobre la aplicación de las normas. El Tribunal de Cuentas Europeo ha reconocido recientemente estas deficiencias. La solución requiere un grado de cooperación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión²⁹ que va más allá de lo que se ofrece en las recientes Conclusiones del Consejo³⁰. Con el fin de

²⁷ COM(2018) 703: Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE.

²⁸ Véanse los apartados 22 y 23 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

²⁹ Informe especial n.º 16/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo: *Revisión ex post de la legislación de la UE: un sistema bien asentado, pero incompleto*. Véanse los apartados 52 a 56, 85 a 87, y la Recomendación n.º 1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_ES.pdf

³⁰ Conclusiones del Consejo de 29 y 30 de noviembre de 2018 st14137/18, aprobadas por el COREPER el 14 de noviembre de 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/es/pdf>

mejorar la calidad de las evaluaciones, la Comisión prestará especial atención a la inclusión de disposiciones de seguimiento y presentación de informes en sus futuras propuestas y, en particular, incidirá en la importancia de mantener dichas disposiciones en la legislación sobre el futuro marco financiero plurianual.

En segundo lugar, si bien el principio «evaluar primero» está siendo objeto de aplicación, las evaluaciones no siempre se utilizan de forma óptima. Las evaluaciones de impacto de la Comisión podrían hacer un mejor uso de las evaluaciones como fundamento para la definición de los problemas, y el Parlamento Europeo y el Consejo no suelen tener en cuenta las evaluaciones en su trabajo³¹. Las evaluaciones y las evaluaciones de impacto deberían estar mejor articuladas entre sí, de forma que las conclusiones de una puedan utilizarse de forma más eficaz por la otra. Los responsables políticos dependerán cada vez más de las evaluaciones, lo cual redundará en una mejora de los incentivos para la elaboración de evaluaciones de alta calidad y útiles. La calidad de las evaluaciones depende en gran medida de su concepción inicial, de si se dispone de información de buena calidad sobre el funcionamiento de la legislación, de la pertinencia de las preguntas formuladas para la elaboración efectiva de las políticas y del alcance del análisis. Si estos parámetros son demasiado limitados, podrían pasarse por alto factores importantes. Las evaluaciones deben examinar siempre toda la legislación pertinente, incluidos los actos delegados y de ejecución, así como la aplicación nacional del Derecho de la Unión, ya que esta también puede ser la fuente de los problemas. En consonancia con las recomendaciones del Grupo Operativo³², debería estudiarse la manera de mejorar la colaboración con quienes participan directamente en la aplicación de la legislación de la Unión a nivel local y regional a fin de aprovechar sus conocimientos de primera mano.

Comité de Control Reglamentario

En 2015 creamos el Comité de Control Reglamentario³³ en sustitución del anterior Comité de Evaluación de Impacto. En comparación con su predecesor, el nuevo Comité goza de una independencia mucho mayor y de una superior capacidad al estar compuesto por siete miembros a tiempo completo libres de cualquier responsabilidad en materia de elaboración de políticas, tres de los cuales no forman parte de la Comisión. Las tareas esenciales del Comité han sido ampliadas para incluir el control de la calidad de las evaluaciones importantes, y no solo de las evaluaciones de impacto, como sucedía anteriormente. A través de su supervisión crítica y rigurosa de la calidad de las evaluaciones de impacto y del fomento de las mejoras necesarias, el Comité desempeña un papel clave a la hora de garantizar la objetividad y credibilidad de los datos en que se basan las decisiones políticas de la Comisión. En el muy limitado número de casos en los que la Comisión adoptó la decisión política de seguir adelante con una iniciativa pese a la falta de un dictamen favorable del Comité que acreditase la adecuación de la evaluación de impacto subyacente, hemos explicado públicamente los motivos de nuestra decisión. A menudo, también hemos adaptado nuestras propuestas para reflejar la menor solidez de los fundamentos empíricos, por ejemplo proponiendo medidas menos intrusivas en vista de las preocupaciones del Comité sobre la proporcionalidad de la opción preferida en algunas evaluaciones de impacto³⁴.

³¹ Apartado 63 y apartados 69 a 70 del Informe Especial 16/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo: *Revisión ex post de la legislación de la UE: un sistema bien asentado, pero incompleto*.

³² COM(2018) 703: Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es

³⁴ Para más ejemplos, véase la sección 4.3 del documento SWD (2019) 156.

Los propios informes del Comité han mostrado que su control ejerce una influencia positiva en la calidad de las evaluaciones, incluidas las de impacto³⁵. Las respuestas a las consultas públicas también han confirmado la influencia beneficiosa del Comité. El personal de la Comisión ha indicado que el haber tenido que responder a las preguntas del Comité constituye una buena preparación para explicar más tarde las opciones políticas de la Comisión en las posteriores negociaciones legislativas. La contribución positiva del Comité de Control Reglamentario para aumentar la calidad de las propuestas legislativas está plenamente reconocida, aunque algunas partes interesadas preferirían que el Comité tuviese una configuración diferente. Al mismo tiempo, el balance ha puesto de relieve la necesidad de aumentar el grado de conocimiento público sobre el Comité y de aprovechar más sus conocimientos y experiencia en la Comisión para apoyar mejor el perfeccionamiento general de las evaluaciones, incluidas las de impacto.

3.3. Mantenimiento de la adecuación de la legislación vigente

La legislación debe seguir siendo adecuada a los fines perseguidos y dar los resultados previstos por los legisladores de la UE y esperados por el público en general. La Comisión se ha centrado en hacer frente al problema de los costes innecesarios sin comprometer nunca nuestros ambiciosos objetivos políticos. Hemos prestado especial atención a ir garantizando progresivamente que la legislación sea apta para la era digital. Hacer que la legislación sea más simple y menos onerosa también favorece la aplicación y el cumplimiento de las normas lo que, en última instancia, permite obtener mejores resultados. Así ocurre especialmente en el caso de las pymes.

Para ello, hemos integrado progresivamente el programa REFIT en todos los ámbitos y le hemos proporcionado apoyo mediante la creación de un grupo de expertos de alto nivel, la Plataforma REFIT, cuya función es sugerir medidas que reduzcan las cargas existentes sin afectar a los objetivos políticos; asimismo, hemos realizado un mayor esfuerzo a la hora de comunicar los resultados obtenidos.

La Comisión presentó unas 150 medidas para simplificar la legislación de la Unión entre 2015 y 2018. La Plataforma REFIT apoyó estos esfuerzos. Tramitó 684 contribuciones de las partes interesadas y adoptó 89 dictámenes³⁶ que obtuvieron respuesta por parte de la Comisión, incluido en el contexto de sus programas de trabajo anuales. La Comisión informa de forma transparente de los resultados de estos esfuerzos cada año³⁷ en un cuadro de indicadores³⁸ que ahora está disponible en línea y es más fácil de utilizar. En el recuadro que figura a continuación se presentan algunos ejemplos ilustrativos.

Recuadro 3: Ejemplos de simplificación normativa que entraron en vigor en 2018.

Impuesto sobre el valor añadido (IVA) para el comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores³⁹. Propuesta inicialmente en 2016, esta legislación crea una ventanilla única que permite a los comerciantes que venden bienes en línea a sus clientes cumplir sus obligaciones en materia de IVA a través de un portal en línea fácil de usar. Los comerciantes en

³⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

³⁶ Estas propuestas abarcaron 129 contribuciones, ya que varias de las contribuciones de las partes interesadas simplemente incluían solicitudes de información o trataban de temas ajenos al mandato de la Plataforma REFIT.

³⁷ Véase, por ejemplo, el Estudio anual de la carga administrativa de 2018: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_es

³⁸ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/es/index.html>

³⁹ COM(2016) 757

línea ya no tendrán que registrarse a efectos de IVA en cada uno de los Estados miembros en los que venden bienes. En el momento de presentación de nuestra propuesta, la Comisión calculó que la ventanilla única generará un ahorro global de 2 300 millones de euros para las empresas, así como un aumento de los ingresos por IVA de 7 000 millones de euros para los Estados miembros.

Una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas⁴⁰. Propuesta inicialmente en 2017, esta legislación introdujo una pasarela digital única para garantizar el acceso centralizado a los ciudadanos y empresas de la UE a la información que necesitan para ejercer sus derechos en la UE. La pasarela integra varias redes y servicios de nivel nacional y de la UE. Proporciona una interfaz de fácil manejo en todas las lenguas oficiales de la UE. En el momento de la presentación de nuestra propuesta, la Comisión estimó que la pasarela digital única podría reducir en un 60 % los 1,5 millones de horas que actualmente se dedican a la investigación en línea antes de expandirse al extranjero y que las empresas podrían ahorrar entre 11 000 y 55 000 millones de euros al año.

Cooperación en materia de protección de los consumidores⁴¹: Propuesta inicialmente en 2016, la legislación moderniza los mecanismos de cooperación para reducir el perjuicio causado a los consumidores por las infracciones transfronterizas. La normativa garantiza una protección de los consumidores más rápida, ahorrando así recursos a los Estados miembros y a las empresas. Gracias a las facultades de cooperación adicionales, las autoridades pueden actuar con mayor rapidez y ahorrar costes para acabar conjuntamente con las infracciones generalizadas en línea. Las empresas que operen en la totalidad o en una gran mayoría de los Estados miembros tendrán la posibilidad de negociar compromisos a nivel de la UE, lo que hará que resolver los problemas de los consumidores sea más simple, rápido y barato.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos⁴². Propuesto inicialmente en 2016, el Reglamento aporta disposiciones concretas de simplificación para hacer que el uso de los Fondos por parte de beneficiarios y autoridades resulte menos complejo y para flexibilizar las normas financieras. En el momento de presentación de la propuesta, la Comisión estimó que estas simplificaciones reducirían los costes de aplicación de las normas de la UE y el número de errores, contribuyendo así a optimizar el impacto del marco financiero plurianual 2014-2020.

El balance muestra que los esfuerzos de la Comisión por simplificar y reducir las cargas innecesarias son apreciados y han dado resultados. No obstante, estos esfuerzos no se han divulgado convenientemente ni se consideran, de manera general, suficientes.

Por lo tanto, es necesario reflexionar sobre las razones que hacen que la simplificación sea a menudo compleja y la reducción de la carga, gravosa. Es importante evitar que los esfuerzos por cuantificar los costes y los beneficios vayan más allá de un límite razonable. El objetivo es la simplificación, no la cuantificación por sí misma. Si bien resulta útil, la cuantificación se ve limitada a menudo por la naturaleza cualitativa de determinados impactos o por la disponibilidad y fiabilidad de la información. Esto resulta especialmente difícil cuando se intentan cuantificar los beneficios, para lo cual los métodos cualitativos son, con frecuencia, más apropiados.

Seguimos sin estar convencidos de que vayan a resultar especialmente útiles los tipos de planteamientos en materia de reducción de la carga basados en objetivos que el Consejo y

⁴⁰ COM(2017) 256

⁴¹ COM(2016) 283

⁴² COM(2016) 605; El trabajo del Grupo de alto nivel de expertos independientes sobre el seguimiento de la simplificación para los beneficiarios de los fondos estructurales y de inversión europeos, creado por la Comisión en julio de 2015, constató que existían posibilidades para eliminar la complejidad innecesaria de las normas sobre la política de cohesión.

algunos Estados miembros en particular nos han solicitado. En 2017 expusimos detalladamente los motivos de nuestra posición, que seguimos considerando válidos⁴³. Los planteamientos basados en objetivos tienden a pasar por alto el hecho de que es legítimo y necesario imponer algunos costes para alcanzar objetivos sociales importantes. La Comisión prefiere centrarse en los costes que son innecesarios para alcanzar los objetivos de la legislación, basándose en los datos disponibles e implicando a las partes interesadas. Esto resulta más transparente y menos arbitrario; además, es menos probable que dé lugar a efectos desreguladores que socaven la consecución de los objetivos políticos deseados.

La Comisión seguirá reflexionando sobre la mejor manera de detectar el potencial de simplificación y traducirlo en objetivos del REFIT, o sobre la forma de hacer más fácil y visible la adopción de medidas de simplificación. También resultaría beneficioso lograr mejoras en la detección de los costes excesivos en las evaluaciones. El informe del Grupo Operativo ha indicado cuáles son los efectos combinados de la legislación (incluidos los actos delegados y los actos de ejecución) cuyo impacto no puede valorarse o evaluarse de manera satisfactoria. El Programa REFIT podría probablemente desempeñar un papel más importante a la hora de determinar y abordar la densidad legislativa⁴⁴ con la ayuda de la Plataforma REFIT.

Los resultados del balance muestran el apoyo con que cuenta la Plataforma REFIT. La propia Plataforma está satisfecha con su contribución al esfuerzo del REFIT y considera que debería continuar en su forma actual⁴⁵. La mayoría de las partes interesadas desea que la Plataforma sea más productiva a fin de recopilar más ideas para la simplificación y de que las ideas se traduzcan en cambios concretos con mayor rapidez. La Comisión está de acuerdo con estos objetivos.

La Plataforma tiene la capacidad de aprovechar y canalizar los conocimientos sobre la aplicación práctica y el impacto de la legislación de la UE. Pero es necesario un mayor esfuerzo para explotar plenamente este potencial de una manera más eficaz y eficiente. La Plataforma requiere una inversión considerable por parte de sus miembros y de la Comisión. Así, cualquier posible sucesor debería racionalizar sus métodos de trabajo, darse a conocer mejor por el público en general y proporcionar información de retorno en tiempo oportuno. Debería poner un mayor énfasis en cuestiones como la subsidiariedad, la proporcionalidad y la densidad legislativa, además de centrarse, como sucede actualmente, en la simplificación⁴⁶. Con este fin, podrían estudiarse las posibles maneras de incrementar la amplitud de sus conocimientos especializados y la participación de las autoridades locales y regionales responsables de la aplicación de una gran parte de la legislación de la Unión.

Las actividades del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo podrían estimular el trabajo de la Plataforma. Los propios miembros de la Plataforma podrían iniciar los trabajos relacionados con las evaluaciones de la legislación previstas,

⁴³ Para más detalles, véase COM(2017) 651: Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

⁴⁴ La densidad legislativa se define como el número de actos legislativos en un determinado ámbito político.

⁴⁵ Plataforma REFIT, dictamen XXII.10.a «REFIT Platform Survey – Future prospects» (Encuesta sobre la Plataforma REFIT: Perspectivas de futuro), adoptado el 14 de marzo de 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en

⁴⁶ Sección 4.5 del documento COM (2018) 703: Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE.

aprovechando sus contactos con las redes existentes en los Estados miembros. Las contribuciones presentadas al Grupo Operativo podrían constituir un buen punto de partida⁴⁷.

3.4. Legislar mejor: un esfuerzo compartido

El Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 2016⁴⁸ encarna la responsabilidad conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea de ofrecer una legislación de la Unión de alta calidad basada en los principios de mejora de la legislación, transparencia y cooperación a lo largo de todo el ciclo legislativo. El Acuerdo sigue siendo bastante reciente, pero ha cosechado algunos éxitos notables. La Declaración Conjunta anual, firmada por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, enumera las propuestas que deben recibir un trato prioritario en el proceso legislativo. En el ámbito de los actos delegados y los actos de ejecución, se han realizado avances en la sustitución de los antiguos procedimientos por los previstos en el Tratado de Lisboa⁴⁹ a fin de acordar criterios para decidir cuándo ha de recurrirse a actos delegados y cuándo a actos de ejecución⁵⁰, así como para abrir el proceso de adopción de los actos delegados⁵¹. La Comisión presenta ahora un estudio anual de la carga administrativa relativo a la simplificación de la legislación de la Unión.

En otros ámbitos del Acuerdo, los progresos realizados no son uniformes. Por ejemplo, el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo lleva a cabo periódicamente evaluaciones iniciales de la calidad de las evaluaciones de impacto de la Comisión Europea y ha realizado cuarenta evaluaciones de impacto sobre modificaciones sustanciales propuestas por el Parlamento Europeo. El Consejo se ha dotado de capacidad propia para evaluar sus modificaciones sustanciales, pero aún no ha hecho uso de ellas.

Como se ha mencionado anteriormente, es necesaria una mayor cooperación para sentar las bases y facilitar los datos para una mejor evaluación de la legislación de la Unión. Además, los Estados miembros todavía no están informando con transparencia sobre los casos en que van más allá de los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión en sus medidas nacionales de transposición («sobrerregulación»)⁵². La Comisión ha invertido en una plataforma informática para facilitar una mayor transparencia, pero solo dos Estados

⁴⁷ Anexo VI del informe del «Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y “Hacer menos pero de forma más eficiente”». https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es.pdf

⁴⁸ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación; DO L 123 de 12.5.2016; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG

⁴⁹ El Parlamento Europeo y el Consejo (en su calidad de colegisladores) pueden habilitar a la Comisión para adoptar actos de Derecho secundario de la Unión. Estas habilitaciones se basan en los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Sin embargo, siguen existiendo en el Derecho de la Unión muchas habilitaciones que se rigen por el antiguo procedimiento de reglamentación con control y que deben actualizarse. La Comisión hizo la propuesta necesaria para adaptar un total de 168 actos [COM(2016) 799] y los colegisladores han llegado a un acuerdo sobre la adaptación de 64 de estos actos que, actualmente, se encuentra en fase final.

⁵⁰ Los debates del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la elección entre actos delegados (artículo 290 del TFUE) y actos de ejecución (artículo 291 del TFUE) son a menudo difíciles. Los criterios tienen por objeto hacer que estas elecciones sean menos controvertidas.

⁵¹ En diciembre de 2017 se puso en marcha un nuevo Registro Conjunto de Actos Delegados públicamente accesible. Este registro permite ahora al público acceder a las distintas fases de la preparación, la adopción, el control y la publicación de actos delegados: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁵² Plataforma REFIT, dictamen XXII.9.a «Transparent transposition (Implementation)» (Transposición transparente [Aplicación]), adoptado el 14 de marzo de 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en

miembros han notificado la adopción de disposiciones en este sentido en los últimos tres años⁵³. Es importante que las decisiones de transposición y aplicación de los Estados miembros no añadan niveles injustificados de complejidad.

Existe también margen para mejorar la manera en que los procedimientos de mejora de la legislación a escala nacional y de la UE pueden interactuar positivamente. Como ha señalado recientemente la OCDE, varios Estados miembros podrían informar más cumplidamente a sus partes interesadas sobre las oportunidades que ofrecen las consultas y los mecanismos relativos a las reacciones y comentarios de la Comisión, o aportar mejores datos e información durante la elaboración normativa para complementar las prácticas existentes de la Comisión Europea⁵⁴.

4. CONCLUSIONES

La actual Comisión atribuyó a la mejora de la legislación un lugar central en la elaboración de sus políticas. Esto ha contribuido a ofrecer mejores resultados centrados en las diez prioridades políticas fijadas al inicio de nuestro mandato.

De cara al futuro, la necesidad de elaborar políticas basadas en datos contrastados que apoyen las prioridades políticas de la UE no puede sino ir en aumento. La mejora de la legislación va convirtiéndose cada vez más en parte integrante de la cultura institucional de la Comisión y cuenta con un amplio apoyo de las partes interesadas, que desean que su participación en la elaboración de nuestras políticas se incremente aún más y sea más significativa. Sin embargo, existe margen para seguir mejorando la organización de los procesos de mejora de la legislación. Un mayor esfuerzo compartido, empezando por la aplicación del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, contribuiría también a mejorar la calidad de la legislación de la Unión.

Así, la presente Comunicación ha señalado algunos principios transversales que deben tenerse en cuenta y ha detallado posibles vías para mantener nuestro compromiso de legislar mejor en los próximos años.

⁵³ Véase el apartado 43 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

⁵⁴ OCDE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.