



La información, participación y revisión en la mejora de las políticas europeas

Carlos Francisco Molina del Pozo

*Catedrático de Derecho Administrativo y catedrático Jean Monnet
ad personam de Derecho de la Unión Europea.*

Universidad de Alcalá de Henares (Madrid)

carlosf.molina@uah.es | <https://orcid.org/0000-0001-5074-8322>

Extracto

En el artículo se realiza un estudio sobre la aplicación de las normativas europeas, así como su posible revisión, con la finalidad de facilitar la misma y su comprensión por parte de la ciudadanía, dado que van a ser los principales afectados o beneficiados.

Para ello, se ha tenido en cuenta una comunicación de la Comisión, de los últimos meses, lo que ha permitido ver los mecanismos establecidos en la Unión Europea para la mejora de sus políticas y regulaciones.

Asimismo, hemos estudiado el principio de transparencia y obtención de información, como elementos esenciales de cualquier sociedad democrática. Estos aparecen reconocidos en los tratados constitutivos de la Unión Europea, debiendo ser todos sus actos, legislativos o no legislativos, próximos y abiertos a los ciudadanos, favoreciendo la aproximación de las instituciones a estos.

Finalmente, se han detallado unas conclusiones con base en todo lo analizado.

Palabras clave: mejora de la regulación; participación ciudadana; transparencia.

Fecha de entrada: 08-07-2021 / Fecha de aceptación: 21-07-2021

Cómo citar: Molina del Pozo, C. F. (2021). La información, participación y revisión en la mejora de las políticas europeas. *Revista CEFLegal*, 249, 113-130.



Information, participation and review in the improvement of European policies

Carlos Francisco Molina del Pozo

Abstract

This article studies the application of European regulations, as well as their possible review, with the aim of facilitating their implementation and allowing citizens to understand the rules that will affect them.

For that purpose, we have taken into consideration a communication from the Commission in recent months, which has allowed us to see the instruments established in the European Union to improve its policies and regulations.

We have also studied the principle of transparency and obtaining information, as essential elements of any democratic society. These are recognised in the founding treaties of the European Union, and all its acts, legislative or non-legislative, must be close and public to the citizens, favouring the approximation of the institutions to them.

Finally, we have drawn some conclusions on the basis of what has been analysed.

Keywords: better regulation; citizen participation; transparency.

Citation: Molina del Pozo, C. F. (2021). La información, participación y revisión en la mejora de las políticas europeas. *Revista CEFLegal*, 249, 113-130.



Sumario

1. Introducción
 2. El principio de transparencia y la obtención de información
 3. Instrumentos en la consecución de la mejora de las políticas comunes
 - 3.1. Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)
 - 3.2. La estrategia *one in, one out*
 - 3.3. Plataforma Preparados para el Futuro (F4F)
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Nota: El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento a Nuria Puentes Ruiz, colaboradora de la cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alcalá, por su inestimable apoyo en la preparación del presente trabajo.



1. Introducción

Las instituciones europeas tienen por intención que la legislación sea ejecutada en aquellos ámbitos en los que tenga superior repercusión, con la finalidad de ser eficiente y eficaz en la consecución de los objetivos comunes.

Asimismo, las instituciones quieren que la normativa sea sencilla y clara para los ciudadanos, evitando un exceso que pueda suponer obstáculos y cargas administrativas, como contraposición al objetivo que esta tiene de facilitar la actuación.

La Unión tiene la obligación de legislar, sometida de forma clara y en todo momento a la estricta aplicación del principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea¹, lo que implica que únicamente pueden desarrollar normativa cuando sea necesario.

Como es bien conocido, ese mismo artículo referido hace mención e incluye también el principio de proporcionalidad, por el cual se dispone que la Unión, de igual modo que sucedía con la utilización del principio anteriormente citado (subsidiariedad), solamente podrá concebir nueva normativa en la medida en la que esta vaya a ser necesaria.

En consecuencia, debe advertirse que la Unión habrá de realizar un estudio pormenorizado antes de aprobar cualquier tipo de acto legislativo, con la finalidad de descubrir si posee la competencia adecuada y precisa como para sacar adelante el proyecto que plantea.

No obstante, si el objetivo final de cualquier acto legislativo es favorecer la vida y actuación de los ciudadanos y empresas europeas, entonces es conveniente confeccionar un análisis complementario *ex post*, una vez aprobada la normativa y tras unos años de aplica-

¹ [Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012, p. 0001-0390.](#)

ción de la indicada regulación. De esta manera, la Unión podría comprobar que la normativa instaurada, efectivamente, no impone obstáculos en el desarrollo de las políticas europeas, permitiendo la consecución de los objetivos finales o si, por el contrario, es necesario ejecutar ciertas modificaciones.

Las consultas públicas, consultas a los interesados, la evaluación *ex post* y las evaluaciones de impacto constituyen y representan herramientas adecuadas para la elaboración de dicho análisis complementario. Los aludidos instrumentos ayudan a la Unión para que conozca el verdadero impacto de sus políticas en las vidas de los ciudadanos y empresarios europeos, lo que, a su vez, impulsa el propósito de la Unión de acercar su postura a los ciudadanos y ser transparente en sus actuaciones.

Con todos estos aspectos en mente, en el año 2016 se adoptó un Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea², con el compromiso de mejorar la legislación por medio de iniciativas que hiciesen de esta una regulación comprensible y esclarecida para los ciudadanos, Administraciones públicas y empresas.

En este documento se establecían varios mecanismos para conseguir la mejora de la legislación. En este sentido, cabe resaltar los siguientes: evaluación de impacto, consultas públicas a los interesados y tratamiento de la información recibida, y, por último, evaluación *ex post* de la legislación vigente.

La evaluación de impacto era definida como una de las medidas que contribuían positivamente a la mejora de la legislación, al ser un instrumento que coadyuva a las instituciones en la toma de decisiones fundadas, sin sustituir las decisiones políticas.

Sin llegar a provocar retrasos en el procedimiento legislativo, debe incluir un estudio que abarque la posible existencia de un problema, valorando la necesidad de actuación por parte de la Unión, y las consecuencias que esta tendría. Además, debe señalar las alternativas en la finalización del problema con los costes y beneficios, tanto a largo como a corto plazo.

Estas evaluaciones estaban previstas para las iniciativas legislativas, no legislativas, actos delegados y medidas de ejecución con un impacto económico, medioambiental o social significativo, en el caso de la Comisión. En cambio, el Parlamento Europeo y el Consejo, únicamente, debían efectuar dichas evaluaciones en el proceso legislativo, cuando lo estimasen conveniente.

Por otra parte, se proponían –como hemos indicado– las consultas públicas a los interesados, así como el tratamiento de la información recibida. Estas consultas podían ser

² [Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, DOUE L 123, de 12 de mayo de 2016.](#)

efectuadas por la Comisión, con anterioridad a la adopción de su propuesta, debiendo ser abiertas, transparentes y llevadas a cabo con un plazo suficiente que permitiese la mayor participación posible.

Los resultados de las consultas debían ser comunicados a los legisladores y hechos públicos, para que todos los participantes y aquellos que estuviesen interesados pudiesen consultarlos.

Finalmente, como ya se ha referido, se proponía la evaluación *ex post* de la legislación vigente. La Comisión afirmaba su decisión de informar al Parlamento Europeo y al Consejo de su planificación plurianual en relación con las evaluaciones, para las que se hubiere solicitado una valoración en profundidad en torno a ámbitos o actos legislativos específicos.

Estas evaluaciones, que presentan como claro objetivo revisar la eficiencia, eficacia, coherencia y pertinencia de la legislación, podían servir como base para la evaluación de impacto de otras opciones de actuación.

Ulteriormente, el acuerdo interinstitucional exponía la posibilidad de utilizar los actos delegados y de ejecución como instrumento en la mejora de la legislación, siempre y cuando estos fuesen usados de manera transparente y justificadamente. Semejante opción es debida al hecho de que los actos delegados y de ejecución contribuyen a la simplificación y actualización de la legislación, teniendo como consecuencia una aplicación eficiente y rápida.

El 24 de abril de 2021, la Comisión presentó una comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de Regiones sobre unir fuerzas para mejorar la legislación³.

Reafirmandose lo establecido en el acuerdo interinstitucional, la Comisión dispone que las políticas europeas tienen un impacto económico, social y medioambiental. Por consiguiente, es necesario, en la coyuntura actual de la crisis de la covid-19, asegurar que las acciones y medidas políticas adoptadas tengan resultados a favor en la recuperación y resiliencia de la Unión.

El propósito reseñado ha aumentado nuestro interés en la materia, lo que, a su vez, ha dado lugar al estudio que, en las siguientes páginas, se ha llevado a cabo acerca del contenido de dicha comunicación, así como también de los instrumentos que plantea la Unión en su objetivo de mejorar las políticas comunes.

³ [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Better regulation: Joining forces to make better laws», COM\(2021\) 219 final, de 29 de abril de 2021.](#)

2. El principio de transparencia y la obtención de información

El principio de transparencia y el acceso a la información suelen ir asociados, siendo, incluso, el primero, en ocasiones, definido como el acceso público a la información, pese a ser fundamentos distintos, pero necesarios, en cualquier sociedad democrática.

La transparencia puede ser definida como el deber de los poderes públicos a dar explicaciones razonadas de sus actos, viéndose obligados por dicho principio, para que cualquiera tenga la información esencial que le permita comprender los motivos que llevaron a la institución a proceder de esa manera.

Tanto la transparencia como el acceso a la información, o acceso público a los documentos, están reconocidos como principios del derecho administrativo, que los ciudadanos pueden usar como instrumentos de control en casos de corrupción o en defensa de sus derechos frente a probables vulneraciones por parte de las instituciones.

Pese a que, desde los inicios de la Unión, en los tratados constitutivos ya se disponía la transparencia de las decisiones para que estas fuesen próximas y abiertas a los ciudadanos, puede advertirse que, en los últimos años, se ha podido constatar una explícita preponderancia de decisiones, adoptadas por parte de las instituciones, declarando la existencia y aplicabilidad estricta de dicho principio en tanto que una prioridad o, inclusive, apareciendo configurado como un derecho, en el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

A nuestro entender, la situación descrita se debe al claro y determinante objetivo de la Unión de obtener la confianza de las personas, pudiendo observarse el hecho indicado en la declaración n.º 17, anexa al acta final del Tratado de la Unión Europea, o mediante el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴, que reconoce el derecho de acceso a la información de toda persona con residencia en un Estado miembro.

Ahora bien, aunque en los tratados –como decimos– se inserte y exponga la transparencia de las decisiones, consideramos adecuado que cualquier acto, ya sea legislativo o no legislativo, emanado de las instituciones tiene que estar recogido y protegido bajo el imperio de dicho principio, así como también del de acceso público a los documentos.

Es decir, las motivaciones, informaciones, consultas, así como cualquier documento que facilite las acciones y comprensión de los interesados o ciudadanos europeos, debería ser catalogado como de acceso público, convirtiéndose de este modo el aludido

⁴ [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE C 326 de 26 de octubre de 2012, p. 47/390](#), en futuras referencias, TFUE.

procedimiento en una forma muy positiva de favorecer la aproximación de las instituciones a la ciudadanía, al mismo tiempo que expresión y clara manifestación de un requisito capaz de conseguir asegurar que los ciudadanos tengan a su entera disposición todas las herramientas necesarias para conocer las políticas y decisiones de la Unión (Molina del Pozo, 2020).

La Comisión Europea ha dispuesto el principio de transparencia como uno de los encargados de regir sus actuaciones, aclarando que se debe entender por este, o como parte del mismo, el acceso a los documentos, registros de comités de comitología, grupos consultivos de expertos y de interés y, también, beneficiarios de la financiación de la Unión⁵.

En cambio, el Parlamento Europeo, siguiendo el tenor del artículo 15 del TFUE, considera el acceso público a los documentos como un componente de la política de transparencia de las instituciones europeas, con base en la cual, debe proporcionar visibilidad a su trabajo mediante un registro electrónico⁶.

Cuanto acabamos de exponer hasta este momento demuestra y pone de relieve el interés de las instituciones por hacer públicas sus actuaciones, con la evidente finalidad de acercar sus posturas a los ciudadanos y a su realidad diaria. Sin embargo, y en concordancia con la comunicación que en estas páginas estamos analizando, la transparencia y el acceso a los documentos pueden ser utilizados con el objetivo de mejorar las políticas comunes de la Unión Europea.

Las evidencias recogidas mediante la publicidad de las decisiones institucionales, las consultas públicas o las evaluaciones de impacto sirven para subrayar información que, en un principio, puede haber sido pasada por alto o que no ha sido apreciada, debido a la falta de tiempo suficiente para realizar un estudio pormenorizado. Es por ello que se propone la revisión de las políticas cuando estas hayan sido declaradas vigentes, dado que pudiera ocurrir que, tras años de llevarse a cabo su aplicación, se podrían apreciar factores y elementos que, a la hora de diseñar la política concreta en cuestión, no fueron tenidos en cuenta debidamente.

Asimismo, puede señalarse el hecho de que tanto el Comité de Regiones como el Comité Económico y Social Europeo, las autoridades nacionales y determinadas asociaciones representativas ejecutan el papel de intermediarios entre los ciudadanos y las instituciones, lo que ayuda, sin duda, a mantener la confianza de la ciudadanía en la Unión y, también, a que esta reciba las opiniones de los ciudadanos sobre sus políticas.

⁵ Comisión Europea. «Transparencia» <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_es>.

⁶ Parlamento Europeo. «Acceso público a los documentos» <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/transparency/public-access-to-documents>>.

El sistema actual de consulta pública incluye diferentes oportunidades de contribución en la realización de las políticas mediante periodos de reacciones o *feedbacks*, mapas de actuación o *roadmaps*, consultas para las propuestas o actos delegados. No obstante, este proceso puede resultar, en ocasiones, algo contraproducente, por ejemplo, si los interesados se encuentran con tiempo insuficiente para proceder con todas las aplicaciones posibles, o bien las mismas no son suficientemente claras, o incluso si no saben dónde deben acudir para expresar sus opiniones.

En consecuencia, podemos destacar que la Comisión propone, en la reiterada comunicación, la recopilación del conjunto de todos los instrumentos mencionados de consulta pública en el portal *Have Your Say* o Díganos lo que Piensa⁷, en español, combinando dos procesos, *feedbacks* y *roadmaps*, para reducir los trámites que los ciudadanos deben completar y, como resultado, el tiempo de espera para la obtención de la información por parte de las instituciones, así como de realización de los formularios por parte de los ciudadanos.

En dicho portal se publicarán las convocatorias de evidencias o *calls for evidence*, que consistirán en una descripción de la iniciativa y el enlace a la consulta pública en cualquier idioma oficial de la Unión, facilitando así la participación de cualquier ciudadano, que tendrá un plazo de 12 semanas para responder. Se unificarán las consultas y las evaluaciones de impacto en un único proceso, para, como comentábamos anteriormente, evitar que estas actividades de participación supongan una carga para los interesados o los ciudadanos.

Por consiguiente, el nuevo plan de revisión de las políticas incluye una evaluación a mitad del plazo establecido, con la finalidad de comprobar en la práctica si las propuestas adoptadas cumplen con los objetivos o si, por el contrario, será necesario hacer modificaciones.

Cabe destacar, asimismo, que las instituciones se comprometen, según se configura en la reseñada comunicación, a responder a las consultas realizadas en *Have Your Say*, mediante la publicación de un resumen, en un plazo de 8 semanas desde el cierre de esa consulta. Esto contribuirá a la continuación de la retroalimentación entre las instituciones y los ciudadanos o interesados, ya que estos podrán conocer y apreciar en qué medida las primeras han llegado a tener en cuenta sus opiniones manifestadas procedimentalmente.

Finalmente, y subrayando la importancia de la transparencia, la Comisión dispone que las instituciones deben mejorar el acceso a las evidencias que se han tenido en consideración en cada propuesta legislativa, para combatir la desinformación y hacer frente a los conflictos globales, como las *fake news*.

⁷ Puede consultarse el portal Díganos lo que Piensa en la siguiente dirección: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es>.

3. Instrumentos en la consecución de la mejora de las políticas comunes

Como se pone de manifiesto en la repetida comunicación que estamos examinando, la legislación europea tiene el objetivo, a largo plazo, de mejorar la vida de los ciudadanos y posibilitar la actuación de las empresas, por medio de mandatos concretos y positivos que sirvan para ayudar a hacer frente a desafíos actuales y futuros.

Cualquier normativa europea debe atravesar por un complicado proceso para su aprobación, dándose, generalmente, tres fases: primera, la presentación de proposiciones por parte de la comisión; segunda, la negociación entre las instituciones con objeto de lograr la adopción del acto legislativo final; y, tercera, la aplicación de la correspondiente disposición a nivel nacional, regional y local.

Sin embargo, y pese a la existencia de dicho proceso, por el cual se comprueba que lo dispuesto sea adecuado para la consecución de los objetivos específicos de la norma, puede advertirse que, en ciertas ocasiones, a la hora de su aplicación, es posible constatar que las decisiones adoptadas no eran suficientes o no se obtienen los resultados esperados.

En esas situaciones es necesaria una modificación de la normativa, por lo que la Comisión, a lo largo de los años, ha ido estudiando y poniendo en práctica distintas maneras para revisar la legislación y evitar así mantener como vigentes normativas que producen más cargas que beneficios. Con esa intención como primordial objetivo, puede destacarse la Comunicación de 15 de abril de 2019⁸, que tenía por finalidad revisar los esfuerzos de la institución detentadora del poder ejecutivo en el marco de la Unión Europea, y que resultó ser la antecesora de la comunicación que en estas páginas analizamos.

Finalmente, la Comisión llegó a aprobar el Programa de Mejora de la Legislación, con el cual se pretende relanzar una técnica de contrastación de datos, así como de elaboración de la legislación de forma más transparente, permitiendo, de esta manera, tener en cuenta la opinión de los interesados y el impacto de la legislación.

Es decir, podemos apreciar que el objetivo fundamental del referido programa consiste, básicamente, en añadir una última fase en el curso del relatado proceso de creación de normativas, el cual se va a manifestar contundentemente a través de la realización de una evaluación y revisión de las mencionadas fases, una vez que ya han sido aplicadas, para ver, verdaderamente, si son eficaces en el cumplimiento de sus reseñados propósitos.

⁸ 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», COM (2019) 178 final, de 15 de abril de 2019.

La Comisión ha estado, desde el año 2002, desarrollando medidas que permitiesen la reducción de la posible carga que podrían introducir las nuevas normativas, pudiendo destacarse la configuración y existencia de los diversos instrumentos que, a continuación, nos ocuparemos de detallar.

Sin embargo, consideramos que, con anterioridad, convendría destacar la labor del Comité de Control Reglamentario como órgano independiente de la Comisión, encargado del asesoramiento y control de la calidad de las legislaciones, junto con el apoyo en la realización de las evaluaciones de impacto en las primeras fases del proceso legislativo.

Compuesto por siete miembros (un director general, tres altos funcionarios y tres expertos ajenos a la Comisión), presenta, de manera anual, un informe pormenorizado de sus actuaciones, analizando las prácticas y tendencias en la mejora de la legislación.

Asimismo, cuando realiza evaluaciones de impacto, así como evaluaciones de carácter general, debe presentar dictámenes o informes, que podrán ser favorables, negativos o, incluso, favorables con reservas, en el caso del primer control citado⁹.

3.1. Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)

El programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, REFIT por sus siglas en inglés (*regulatory fitness and performance programme*), se estableció en el año 2012 con la finalidad de simplificar la normativa europea y reducir los costes considerados innecesarios, pero manteniendo las ventajas que la aludida normativa europea viene a manifestar como atractivo característico.

Este programa garantiza la aportación de beneficios de la legislación europea a los ciudadanos y empresas, reduciendo, a su vez, los costes y los trámites administrativos y burocráticos.

El REFIT permite a las autoridades nacionales y a los ciudadanos, así como a todos aquellos posibles interesados, participar en la mejora de la legislación por medio de la emisión de cualquier tipo de sugerencias acerca de la reducción de cargas reglamentarias y administrativas. Estas recomendaciones serán revisadas por la plataforma y la Comisión, lo que ayudará a analizar las repercusiones de la legislación y a procurar actuar en concordancia con el conjunto de los programas de trabajo anuales de la institución comunitaria.

Con carácter anual, la Comisión Europea publica el Cuadro de Indicadores REFIT, que implica la elaboración de un resumen general, en el que se recogen todos los cambios como consecuencia de la simplificación, ofreciendo así una visión global de los resultados, de acuerdo con

⁹ Comisión Europea. «Comité de Control Reglamentario» <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_es>.

las prioridades políticas, y mostrando, en aplicación del principio de transparencia, cómo se han tenido en cuenta las aportaciones de la plataforma REFIT, es decir, las iniciativas ciudadanas¹⁰.

Pese a que la revisión correspondiente al año 2020 todavía no ha sido publicada, se sabe que incluye 44 nuevas iniciativas, gracias al programa REFIT. Para entender mejor el funcionamiento de este programa, vamos a analizar, brevemente, a título de ejemplo, el Estudio Anual de las Cargas del año 2019, publicado en 2020¹¹.

En dicho documento se dispone que la responsabilidad por el programa REFIT es compartida por la Comisión, las instituciones colegisladoras, es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo, así como por los Estados miembros. Esto se debe a que el resultado positivo de la simplificación, llevada a cabo por la Comisión, dependerá tanto de las negociaciones realizadas por las instituciones colegisladoras, como de la aplicación acometida por parte de las autoridades administrativas de los Estados miembros.

Menciona dos mecanismos parte del programa, que nos permiten vigilar los cambios producidos en las políticas, como consecuencia de la descomposición y la reducción de las cargas. Se trata, por una parte, del ya conocido Estudio Anual de Cargas o *Annual Burden Survey* y, por otra, del también indicado Marcador REFIT o *REFIT Scoreboard*.

Debido al cambio de legislatura, durante el año de análisis de este estudio, la Comisión realizó varias evaluaciones, con el objetivo de identificar posibles modificaciones de cargas. Se pudieron cuantificar 31 iniciativas de reducción y simplificación adoptadas, 14 evaluaciones terminadas y 79 iniciativas y evaluaciones en estudio, tratándose en todas las ocasiones descritas de ámbitos de materias muy diversas, como la política digital, energética, financiera, etc.

La Comisión se comprometió ese año a elaborar las evaluaciones, teniendo muy en cuenta los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Anteriormente, la Comisión había presentado una comunicación¹² sobre el uso de dichos principios en la elaboración de las políticas europeas.

En el caso del principio de subsidiariedad, se proponía la interacción con los parlamentos nacionales, transmitiéndose desde la Comisión las propuestas de actos legislativos, para aproximar la Unión a los ciudadanos, dado que estos poseen la habilitación para controlar la subsidiariedad.

¹⁰ Comisión Europea. «REFIT - Simplificar y abaratar la legislación de la UE» <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_es>.

¹¹ Comisión Europea. «The European Union's efforts to simplify legislation» <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/annual_burden_survey_2019_4_digital.pdf>.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE», COM (2018) 703 final, de 23 de octubre de 2018.

La Comisión entiende que el principio de subsidiariedad, en relación con la mejora de la legislación, significa que se debe identificar el nivel de gobernanza, ya sea europeo, nacional, regional o local, adecuado para la elaboración y, consiguiente, aplicación de la normativa, al presentar mayores ventajas en dichos procesos para la ciudadanía.

En cambio, el principio de proporcionalidad requiere que la Unión actúe de conformidad con los objetivos establecidos, sin suponer un exceso, por lo que es necesario revisar las políticas para reducir las cargas financieras o administrativas que recaigan sobre cualquier nivel de gobernanza o sobre los propios ciudadanos.

Asimismo, se aborda la introducción de la conocida como estrategia *one in, one out*, y también de la plataforma Preparados para el Futuro, de la cual, por cierto, nos ocuparemos en las siguientes páginas, como complemento del programa REFIT.

Continuando con las funcionalidades de la plataforma REFIT, el estudio señala que el objetivo principal, desde su instauración en 2015, ha sido otorgar opiniones a la Comisión sobre posibles mejoras en la regulación vigente, basándose en las informaciones dadas por los ciudadanos, organizaciones sociales civiles y empresas.

Es conveniente precisar que la actividad de la plataforma encuentra su sustento sobre la base de tres principios: 1) transparencia: todos los documentos de cualquier grupo, ocupado en el desarrollo del programa, deben ser de conocimiento público; 2) inclusión: el trabajo realizado por los expertos debe tener fundamento en informaciones proporcionadas por todos los interesados; y, 3) receptividad: al ser necesario que todas las sugerencias reciban respuesta para que exista realmente una continua comunicación entre la Unión, por un lado, y los ciudadanos y las empresas, por el otro lado.

En consecuencia, podemos apreciar que, durante todo el periodo de aplicación del programa, la plataforma ha recibido 758 sugerencias, de las cuales 151 han sido contestadas mediante la adopción de una opinión, 151 fueron eliminadas por los usuarios, 447 recibieron una respuesta directa y 9 fueron consideradas inadecuadas por el contenido. Cabe destacar, asimismo, que la política que más sugerencias ha obtenido y en la que más opiniones se han adoptado ha sido, con una gran diferencia, la política agrícola.

3.2. La estrategia *one in, one out*

Esta estrategia, propuesta en el año 2021 por la presidenta Von der Leyen¹³, complementa al programa REFIT, dado que se centrará en la acumulación de cargas en los ciuda-

¹³ [Communication from the President to the Commission, «The Working Methods of the European Commission», P \(2019\) 2, Brussels, 1 de diciembre de 2019.](#)

danos y empresas. Deberá compensar las nuevas cargas impuestas mediante la reducción de una anterior carga que sea equivalente a escala europea.

De esta forma, la Unión conseguirá equilibrar el hacinamiento de las cargas en cada política, con la finalidad de eliminar todos los gravámenes que se consideren innecesarios para los ciudadanos y para las empresas europeas, tanto por parte de la normativa existente como de otra posible y diferente nueva normativa.

Este tipo de estrategias, como se reseña en la comunicación de la Comisión, obliga a mantener la vista en la implementación de las políticas, ayudando a reforzar la realización de la legislación, conseguir los objetivos específicos de cada política y atender a cómo queremos alcanzar los objetivos.

Por ejemplo, la digitalización puede servir para simplificar ciertas políticas, ya que nos permitirá lograr las metas de manera más eficaz, sin elevar en niveles desmedidos los costes de implementación. Como resultado, se reducen de manera ostensible las cargas impuestas, al mismo tiempo que se mejora la calidad de la legislación, siendo esta, por consiguiente, más eficaz en la consecución de los objetivos.

Ahora bien, la aplicación de la estrategia *one in, one out* no puede ser mecánica, sino que debe consistir en decisiones individualizadas, tras la realización de estudios pormenorizados que permitan determinar cuál es la opción más eficaz. Para ello, se llevará a cabo un estudio anual de la implementación de esta estrategia, que se publicará junto al Estudio Anual de las Cargas del Programa REFIT.

Con todo lo expresado anteriormente, podemos afirmar que el cambio que plantea llevar a término la Comisión comporta la exigencia de realizar un análisis específico que estudie si los beneficios de cada política, al ser esta aplicada, son superiores a los costes, dado que, en el supuesto de ser la respuesta positiva, se podría considerar que, en ese caso individual, existe una legislación eficaz y no serían necesarios cambios.

No obstante, si el resultado del balance resultase ser en favor de la producción de mayores costes que beneficios, entonces se podría considerar que dicha política no es eficaz y requiere de una modificación que tienda a simplificar su uso y acceso, por parte de los ciudadanos y las empresas de la Unión.

Para facilitar la identificación de cargas que deben desaparecer, *one out*, existirá una flexibilización, manifestándose tres posibles soluciones. En primer lugar, será viable fichar esa carga en el programa anual del año siguiente.

En segundo lugar, en casos en los que la Comisión incluya una carga en una política y no encuentre cargas que se puedan eliminar en esa misma política, se dará la posibilidad de eliminar el gravamen de otra política, dándose así una conmutación.

Y, por último, podrán darse exenciones en circunstancias especiales, entendiéndose por las mismas aquellos casos en los que hay una voluntad política de eliminar una carga, pero no se llega a identificar ninguna en concreto, pudiendo así la Comisión determinar la exención de la legislación de esta estrategia.

3.3. Plataforma Preparados para el Futuro (F4F)

La plataforma Preparados para el Futuro, F4F por sus siglas en inglés (*Fit for Future*), está formada por un grupo de expertos, encargados de ayudar a la Comisión en su intento de simplificar la legislación europea y reducir los costes innecesarios.

Utilizando la experiencia otorgada por la plataforma REFIT, el objetivo de la Comisión con la plataforma F4F consiste en aumentar los beneficios de los ciudadanos y de las empresas, sobre todo las pymes.

Para ello, el grupo de expertos deberá examinar la eficacia de las leyes para alcanzar los objetivos, a la vez que se hace frente al conjunto de los desafíos actuales, como la digitalización, y efectuar unos dictámenes o informes. Estos documentos serán usados por la Comisión en sus modificaciones de la legislación, con el propósito de afirmar que esta no suponga obstáculos para los ciudadanos y las empresas europeas.

Actualmente, la plataforma F4F está dirigida por el vicepresidente de la Comisión encargado para las relaciones interinstitucionales y prospectiva, que debe centrarse en los temas destacados del programa de trabajos anual, al objeto de reunir datos y pruebas que justifiquen los dictámenes o informes que, más tarde, deberá presentar a la Comisión.

Asimismo, pueden ser miembros de la plataforma los representantes de las autoridades nacionales, regionales o locales de los Estados miembros, del Comité de las Regiones, del Comité Económico y Social Europeo y de las partes interesadas y representantes de empresas y organizaciones no gubernamentales. Esto hace necesario que el grupo de expertos que configura la plataforma se divida en dos, por una parte, el grupo gubernamental, con los representantes de los Estados miembros y el Comité de las Regiones, y, de otra parte, el grupo de partes interesadas, formado por expertos en mejora de la legislación, empresas, organizaciones no gubernamentales y el Comité Económico y Social Europeo¹⁴.

Finalmente, vamos a analizar el Programa de Trabajo Anual correspondiente al año 2021¹⁵. En el mismo, se destaca el uso de la plataforma F4F para asegurar una respuesta adecua-

¹⁴ Comisión Europea. «Plataforma «Preparados para el Futuro» (F4F)» <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es>.

¹⁵ Comisión Europea. «2021 Annual Work Programme: Fit for Future Platform» <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_annual_work_programme_fit_for_future_platform_en.pdf>.

da a la crisis de la covid-19, que ha afectado de forma distinta a los sectores y empresas de la economía y sociedad europeas, sin imponer mayores cargas. Con la consecución de dicho objetivo en el horizonte, se disponen varias prioridades. Así, en este mismo sentido, podemos poner de relieve lo que sigue a continuación.

La primera de las preponderancias es la digitalización, como parte de la doble transformación, que representa una de las mayores ambiciones de la Comisión para lograr implementar en el futuro, al permitir la reducción de la complejidad en la legislación.

Ahora bien, para que la digitalización pueda servir como política que coadyuve en la aplicación del resto de políticas europeas, es necesario colaborar con las empresas en la aplicación de soluciones digitales y en la modernización y conectividad, dado que, en caso contrario, sería una solución contraproducente.

La segunda prioridad consiste en la articulación de un sistema de etiquetado eficaz, la propia autorización y las obligaciones de notificación. El mantenimiento de estos aspectos esenciales de la administración y la protección social, del consumidor y del medioambiente, son necesarios para la completa recuperación de la crisis actual.

La plataforma F4F deberá dar con la manera más eficaz de reducir las disparidades entre los Estados miembros, minimizando los procesos administrativos, pero consolidando la protección de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.

La tercera y última prioridad viene constituida por la simplificación de la legislación europea, ya que la existencia de las distintas normativas, en muchas ocasiones, puede producir solapamientos en ciertas áreas, creando dificultades e inconsistencias para los ciudadanos y las empresas. La simplificación puede dar lugar a la implantación de un más elevado grado de seguridad y claridad en la normativa, todo lo cual sirve para estimular y promover la participación de ciudadanos y empresas, sobre todo pymes que, en otras circunstancias, decidirían limitarse al ámbito de actuación nacional.

4. Conclusiones

Las intenciones de la Comisión para mejorar las políticas han quedado reseñadas, a lo largo de los años, por las diversas acciones e instrumentos que la propia institución comunitaria ha ido adoptando al objeto de conseguir dicha finalidad.

No obstante, la pandemia provocada por la covid-19, y consiguiente crisis sanitaria, económica y social, ha puesto de relieve la necesidad de diseñar las políticas, hoy en día, con la vista puesta en el horizonte del futuro, para aumentar la resiliencia europea y hacer frente a las posibles y venideras crisis, ya sean sanitarias, económicas, sociales o políticas.

Esto, asimismo, nos proporcionará las herramientas necesarias para atestiguar, a la hora de elaborar y adoptar la política, que esta vaya a ser adecuada para su inserción e implementación en los próximos años, siguiendo, en todo momento, los objetivos de la Unión. El acompañamiento de las evaluaciones, mientras continúe estando vigente, permitirá aseverar el correcto funcionamiento de la normativa, así como su aplicación, o la necesidad de realizar cambios con el propósito de mejorar dicha legislación y, en consecuencia, la vida de los ciudadanos europeos o las actuaciones de las empresas.

Los instrumentos instaurados por la Comisión con el propósito de mejorar la legislación, hasta el momento, han demostrado su utilidad, al reducir cargas, tanto administrativas como fiscales, y al acercar las políticas europeas a los ciudadanos.

En ese mismo sentido, el principio típico del derecho administrativo cual es el de transparencia, se nos antoja que resulta ser de necesaria aplicación, otorgando a la Unión la capacidad para dar publicidad de sus actuaciones y decisiones, lo que, a su vez, posibilita la aproximación de esta a la ciudadanía y evita la proliferación de las temidas *fake news*.

Cabe destacar la estrategia *one in, one out* y su propósito de hacer un balance en la acumulación de cargas que soportan las empresas y ciudadanos europeos. Esto plantea una ayuda en las intervenciones, lo que llevará a un allanamiento del camino para que, por ejemplo, las pymes, debido a sus reducidos niveles de beneficios en comparación a otras empresas, tengan más posibilidades de expandir su ámbito de actuación, llegando sin dificultades a otros países.

En concordancia con lo expuesto hasta el momento, puede afirmarse que no resulta absolutamente necesario que se produzca un cambio radical en la forma de adopción, tanto de la nueva legislación como de la mejora de la ya vigente, con la finalidad de hacer frente a crisis de cualquier tipo que en el futuro estén por venir o se puedan producir. Para aumentar la resiliencia europea, las instituciones deben continuar empleando las herramientas creadas para la mejora de las legislaciones, como las evaluaciones de impacto y las consultas públicas por medio las plataformas desarrolladas para ello.

Ahora bien, estas revisiones, para ser efectivas y no retrasar la adopción de nueva normativa, deberán darse en dos momentos distintos del proceso de creación: en primer lugar, con anterioridad a la aprobación de la propuesta de normativa, para conocer los posibles efectos y el impacto que esta tendría en la actuación de la ciudadanía, empresas y organizaciones; y, en segundo lugar, tras llevar la norma un tiempo vigente, con la finalidad de comprobar si las acciones recogidas son suficientes para alcanzar los objetivos o si, por el contrario, debe darse una modificación.

La primera evaluación deberá consistir en la realización de un análisis específico del impacto, con datos que los expertos hayan podido conseguir mediante el estudio del contexto o por la aportación ciudadana por medio de las plataformas de consulta pública. Asi-



mismo, deberá investigarse sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en ese determinado caso.

En cambio, el segundo examen, es decir, estando la normativa ya vigente, deberá ser más pormenorizado, de manera que se pueda llegar a reunir un dossier con todas las consecuencias que la aplicación de dicha norma ha tenido y han podido ser constatadas, lo que nos permitirá observar, al mismo tiempo que apreciar, si esta es eficaz o si parece conveniente y necesaria la inclusión de determinadas modificaciones.

Referencias bibliográficas

Molina del Pozo, C. F. (2020). La necesidad de aplicación del principio de transparencia en la puesta en práctica del Acuerdo

UE-MERCOSUR. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 16, 249-267.