



C/2025/5146

28.10.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Simplificación normativa: el uso de herramientas digitales para la mejora de la legislación

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia danesa)

(C/2025/5146)

Ponente: **Alena MASTANTUONO**

Coponente: **Tymoteusz ZYCH**

Asesores	Zdeněk ZAJÍČEK (por la ponente) Antoni RYTEL (por el coponente)
Consulta	7.2.2025, Presidencia danesa del Consejo
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	26.6.2025
Aprobado en el pleno	16.7.2025
Pleno n.º	598
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	173/2/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca la necesidad de una simplificación normativa y el poder de las herramientas digitales, como la inteligencia artificial (IA) y las plataformas de administración electrónica, para mejorar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas del proceso legislativo de la UE, sobre la base de un modelo centrado en el ser humano y en consonancia con los principios democráticos y los objetivos del Programa de Mejora de la Legislación.

1.2. Debido a los constantes cambios normativos y la proliferación de normas a escala de la UE, nacional, regional y local, no es realista esperar que los responsables de las políticas y la legislación, así como el público, estén al tanto de todas las obligaciones. Por lo tanto, el CESE recomienda adjuntar un resumen claro de las obligaciones a cada nuevo acto jurídico, así como a la legislación ya adoptada, para hacer que estas normas sean más accesibles. Estos resúmenes deben ser traducidos por personas, pero con un formato que permita generar metadatos destinados a un uso digital ulterior. De esta forma, la IA puede ayudar a detectar solapamientos, incoherencias o lagunas al vincular las disposiciones relacionadas y destacar las interconexiones entre la legislación procedente de distintas fuentes. También debería servir como base fiable para actualizar la normativa en vigor.

1.3. La UE debe establecer una plataforma digital interoperable y unificada para la elaboración de legislación. Esta plataforma, que podría desarrollarse mediante un acuerdo interinstitucional de la UE actualizado, permitiría a las instituciones europeas elaborar legislación, introducir enmiendas y hacer un seguimiento legislativo de manera colaborativa. Al centralizar los textos y los metadatos, podría realizar comprobaciones de coherencia en tiempo real, señalar las interdependencias jurídicas y proponer un lenguaje armonizado, lo que mejoraría tanto la eficiencia como la transparencia. En la sección 4 más adelante, el CESE propone un modelo de integración de herramientas digitales y resúmenes de obligaciones en el procedimiento legislativo para las instituciones de la UE. El CESE insta a las instituciones de la UE a nombrar a un responsable de tecnología regulatoria con el mandato de introducir herramientas digitales y la inteligencia artificial en los procedimientos normativos de la UE.

1.4. El CESE también anima a las instituciones de la UE a que utilicen la IA para analizar datos como las tendencias económicas y las aportaciones de las partes interesadas, lo que permitiría localizar de forma proactiva los ámbitos que necesitan regulación y establecer prioridades legislativas basadas en datos contrastados. Al mismo tiempo, hace hincapié en que la IA no puede sustituir al diálogo tradicional con las partes interesadas ni las negociaciones con los interlocutores sociales, y debe someterse a pruebas exhaustivas, con el fin de evitar discriminaciones, sesgos y otras posibles imprecisiones.

1.5. Además, la IA debe desempeñar un papel en la aplicación de las normas, tanto para garantizar el cumplimiento y comparar los enfoques de los Estados miembros a la hora de aplicar el Derecho de la Unión, como para detectar buenas prácticas e incoherencias. Esta información puede ayudar a simplificar la ejecución, reducir la fragmentación del mercado y propiciar una aplicación más eficaz y armonizada de las normas de la UE en todos los Estados miembros.

1.6. El CESE considera que estos procesos de mejora de la legislación también contribuirían considerablemente al procedimiento legislativo a escala nacional, puesto que reforzarían la coherencia y la transparencia, y producirían resultados positivos visibles en una reducción significativa de las barreras del mercado único y de la carga administrativa. Y lo que es más importante, incrementarían la confianza en las instituciones públicas y el grado de cumplimiento, coadyuvando así a la mejora del bienestar de la ciudadanía europea.

2. Contexto

2.1. El panorama de la tecnología al servicio del Derecho ha cambiado considerablemente en las dos últimas décadas en las que, al mismo tiempo, se ha producido una evolución tecnológica. Los Gobiernos han comenzado a experimentar con este valor añadido a distinto ritmo. El panorama se basa en distintos elementos: entender el proceso legislativo y la teoría del Derecho, usar herramientas informáticas y su evolución inteligente, así como reconocer la necesidad de tener en cuenta implicaciones éticas y jurídicas más amplias.

2.2. La mejora del proceso legislativo con las herramientas digitales puede lograrse al automatizar los modelos reglamentarios, promover las plataformas de administración electrónica, usar la IA y el análisis de datos en la evaluación del impacto de las políticas, y garantizar la transparencia y el cumplimiento. En la redacción de normas, las herramientas basadas en la IA pueden ayudar a los legisladores a redactar y analizar la legislación, a fin de garantizar la coherencia y reducir los errores. El procesamiento del lenguaje natural (PLN) puede ayudar a simplificar la jerga jurídica, haciendo que las leyes sean más comprensibles para las empresas y la ciudadanía. Los portales digitales centralizados permiten a las partes interesadas acceder a las propuestas legislativas, hacer un seguimiento de estas y formular observaciones en tiempo real. Plataformas como Regulations.gov (Estados Unidos) y Legislar mejor (UE) permiten la participación pública, lo que lleva a una mejor rendición de cuentas.

2.3. El análisis predictivo puede evaluar el impacto potencial de las nuevas leyes en las empresas y en el crecimiento económico. El aprendizaje automático puede detectar normativas redundantes o contradictorias, y garantizar de este modo un marco jurídico simplificado. Gracias en parte a las obligaciones reglamentarias, los reguladores disponen de una gran cantidad de datos. Si estos se almacenan y analizan de forma adecuada, tienen un enorme potencial como fuente de utilidad para realizar las evaluaciones de impacto.

2.4. Aún más importante es que las herramientas digitales pueden ayudar a los ciudadanos a cumplir sus obligaciones. Las herramientas inteligentes, como las calculadoras, los calendarios digitales donde se muestran las obligaciones jurídicas y las declaraciones electrónicas de impuestos, pueden servir para automatizar los procesos de cumplimiento y reducir los trámites y la burocracia. Facilitar los procedimientos administrativos a la ciudadanía conlleva también un aumento del nivel de cumplimiento. Al hacer que las normas sean comprensibles y fáciles de aplicar, se refuerza la confianza en la administración pública.

2.5. Varios países han empezado a utilizar herramientas digitales para la elaboración de legislación. El uso de modelos para supervisar que la estructura de los textos legislativos sea la correcta varía entre los distintos países y puede adoptar la forma de herramientas especializadas o incluso de complementos para Word. Existen herramientas similares que también permiten trabajar con textos completos y generar automáticamente enmiendas, como AT4AM, que se utiliza en el Parlamento Europeo. Otro ejemplo es la transferencia de datos estructurados entre las instituciones. Algunos países tienen estructuras específicas en XML (basadas, por ejemplo, en el estándar Akoma Ntoso), que sirve de estándar para la

transferencia de datos entre instituciones. Alemania y Eslovenia, por ejemplo, pretenden abarcar todo el proceso basándose en normas, mientras que Chequia ha recurrido a un sistema de información común único. La iniciativa checa *eLegislativa* es actualmente una de las más avanzadas. Se trata de una herramienta sencilla y única que cubre todo el proceso de elaboración de legislación, desde la idea inicial, pasando por el desarrollo de documentos conexos, como la evaluación de las repercusiones de la legislación y una visión general de las obligaciones públicas, hasta la publicación en la Recopilación de Leyes, incluida la gestión centralizada de los modelos y las tablas de correspondencias para la aplicación del Derecho europeo ⁽¹⁾. En Polonia se utiliza un sistema similar, *Rządowy Proces Legislacyjny* (RPL) y su portal web correspondiente, legislacja.rcl.gov.pl, que permite la deliberación y el seguimiento multilateral del proceso legislativo entre entidades.

2.6. La Unión Europea ha establecido un marco para los metadatos legislativos comunes basado en las Conclusiones del Consejo en las que se abogaba por la creación del Identificador Europeo de Legislación (ELI) (2012/C325/02). La aplicación de este marco varía considerablemente de un país a otro, lo que da lugar a importantes diferencias en cuanto al grado de digitalización del proceso legislativo de cada país.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reconoce el potencial transformador de las herramientas digitales para mejorar el proceso legislativo. Mediante la automatización, la IA y las plataformas de administración electrónica, la UE y sus Estados miembros pueden lograr una mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en la elaboración de legislación. La integración de soluciones digitales se ajusta a los principios del Programa de Mejora de la Legislación de la UE y sirve de base para un marco jurídico más accesible y simplificado.

3.2. La simplificación de la normativa y la integración de las herramientas digitales y la IA en su elaboración pueden optimizar significativamente el procedimiento legislativo al mejorar la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad. Varios estudios han demostrado que las soluciones impulsadas por la tecnología pueden reducir las cargas administrativas y crear un entorno más favorable para las empresas ⁽²⁾.

3.3. El CESE subraya que, para usar con éxito las tecnologías digitales en la elaboración normativa, previamente hay que respetar los principios de legitimidad y aplicabilidad, en consonancia con el Derecho constitucional de los Estados miembros y los Tratados de la UE, la responsabilidad de los legisladores, la teoría jurídica (hermenéutica) y los sistemas democráticos (separación de poderes). Este enfoque debe basarse también en múltiples disciplinas, como la filosofía del Derecho, la informática jurídica y la lingüística computacional, a fin de fomentar una pluralidad de perspectivas para perfilar una nueva visión.

3.4. El uso de las tecnologías digitales en los proyectos legislativos requiere además una base jurídica con el fin de introducir normas claras para todos los agentes implicados en el proceso de elaboración. El CESE recomienda que, antes de usar herramientas digitales, se realice un análisis de los procesos, las interconexiones entre los distintos operadores y actos jurídicos, y los conocimientos y capacidades de los usuarios, que deberán recibir una formación adecuada para comprender la nueva lógica y los nuevos métodos de elaboración normativa. Además, los usuarios deben tener la opción de notificar los problemas y aportar observaciones, lo que puede mejorar el uso de las tecnologías digitales.

3.5. El uso de herramientas digitales puede ser especialmente útil para los marcos jurídicos basados en la IA, ya que permiten unificar las normativas entre los distintos departamentos y agencias gubernamentales, reduciendo así la duplicación y la confusión. A medida que aumenta el número de Reglamentos, garantizar la coherencia de las normas y las definiciones es difícil para las personas por sí solas, y las herramientas digitales contribuyen a hacerlo más sencillo.

3.6. La mayor simplicidad y transparencia del proceso de elaboración repercute también en la mejora de las consultas a la sociedad civil, que puede hacer un seguimiento de cómo los reguladores y legisladores tienen en cuenta sus observaciones. El CESE considera que una mejor comprensión y una mayor transparencia en el proceso de consulta son fundamentales. Al mismo tiempo, subraya que la alfabetización digital es un requisito previo a este respecto y que las consultas en línea o las herramientas de recopilación de observaciones no pueden sustituir nunca a los procedimientos establecidos para informar, consultar, colaborar y negociar con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, en particular los grupos vulnerables.

⁽¹⁾ Basada en la Ley nacional n.º 222/2016, sobre la recopilación de leyes y tratados internacionales y, por lo tanto, obligatoria para todas las entidades que participan en el proceso legislativo.

⁽²⁾ Estudio encargado por el Grupo de Empresarios del CESE «A Business-Centric Approach to Cutting Red Tape – From Complexity to Clarity: Reducing EU Regulatory Burdens with AI»: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/reducing-eu-regulatory-burdens-ai-eesc-employers-group-present-new-study>.

3.7. El CESE subraya la importancia de centrarse en la fase de aplicación de la legislación. La eficacia de las leyes se mide por su claridad, su aplicabilidad y la facilidad con la que la ciudadanía y las empresas pueden cumplirlas. Recomienda a los Estados miembros y a las instituciones de la UE que mejoren la interoperabilidad entre las distintas herramientas digitales públicas y garanticen que las normas legislativas sean fácilmente accesibles y comprensibles. A este respecto, cabe mencionar algunas iniciativas de los distintos Estados miembros, como la notificación digital interoperativa en la UE desarrollada por la Administración tributaria finlandesa, la notificación normalizada basada en datos de Estonia, la Ley de cuentas anuales de Dinamarca, que propugna el envío automatizado de notificaciones, y el ordenamiento jurídico digitalizado de Chequia ⁽³⁾.

3.8. La Comisión Europea lleva tiempo utilizando las herramientas digitales, incluida la IA. El progreso tecnológico también implica mejorar el sistema y consolidar la interoperabilidad de las diferentes herramientas que utiliza. Sin embargo, sigue careciendo de una visión clara de las normas y de cómo interactúan entre sí. Como se destaca en el informe Draghi sobre el futuro de la competitividad europea, la carga normativa para las empresas europeas es elevada y sigue creciendo, pero la UE carece de una metodología común para evaluarla. La Comisión lleva años trabajando para reducir el cúmulo y flujo de actos normativos en virtud del Programa de Mejora de la Legislación, y en su estrategia de febrero de 2025 prometió introducir mejoras ⁽⁴⁾. El CESE considera que contar con una visión general en tiempo real de la cantidad acumulada y el flujo de normativas es crucial para una mejora de la legislación.

3.9. A este respecto, el CESE pide a las instituciones de la UE la creación de una base de datos centralizada que resuma las obligaciones jurídicas derivadas de los actos jurídicos adoptados. Esta base de datos mejoraría la transparencia normativa y garantizaría que todas las partes interesadas —reguladores, colegisladores, Estados miembros y sociedad civil— entiendan claramente las nuevas normas. Si los propios reguladores traducen las normas en obligaciones (lo que es un enfoque humano), el resultado puede constituir una base sólida que las herramientas digitales, incluida la IA, utilicen como referencia. Basándose en las mejores prácticas, cada instrumento legislativo podría documentarse de tres formas: su objetivo (exposición de motivos de los actos jurídicos con considerandos), el texto de la legislación en capítulos, artículos y apartados y párrafos, y, como nuevo elemento, un conjunto de normas jurídicas «atomizadas» que representen obligaciones, deberes o derechos particulares, con formato de datos estructurados (XML). Tal estructuración de los actos legislativos podría desarrollarse aún con mayor profundidad a través de sistemas de información específicos (similares a *eLegislativa* o el *ordenamiento jurídico digitalizado*).

3.10. Dado que la simplificación normativa y la innovación digital en materia de elaboración de leyes pueden mejorar significativamente la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad, el CESE subraya la necesidad de un enfoque centrado en las personas, en el que las herramientas digitales mejoren los procesos democráticos, no los sustituyan. Si aprovecha los avances digitales y aborda al mismo tiempo los posibles riesgos, la UE puede crear un sistema legislativo más simplificado, favorable a las empresas y orientado a la ciudadanía, garantizando al mismo tiempo la claridad jurídica.

3.11. Los próximos debates sobre el nuevo acuerdo interinstitucional de la UE brindan la oportunidad de institucionalizar las herramientas legislativas digitales. El CESE propone un modelo en el que las instituciones de la UE adopten plataformas digitales de redacción, herramientas de evaluación de impacto y mecanismos de facilitación del cumplimiento para que las distintas normativas de la UE sean más coherentes y accesibles.

3.12. Las instituciones de la UE deben utilizar una IA y tecnologías similares que se hayan puesto a prueba para marcar los ámbitos que requieran acción legislativa, analizar la opinión de las partes interesadas y determinar los aspectos que planteen confusión, así como señalar los ámbitos de interconexión de normas jurídicas procedentes de distintas fuentes.

3.13. Debería aplicarse un enfoque similar a gran escala al tiempo que se realiza un análisis *ex post* con carácter periódico de las normativas vigentes y, en especial, uno de las partes interesadas (un ámbito en el que otros instrumentos con el mismo objetivo han resultado ineficaces) y que compare los modelos de aplicación de los Estados miembros. El análisis *a posteriori* debe vincularse al proceso de diagnóstico mencionado y tenerse en cuenta al elaborar el programa legislativo de la UE.

⁽³⁾ Desarrollado por la Cámara de Comercio checa, el calendario digital donde se muestran las obligaciones jurídicas de los empresarios se basa en un análisis exhaustivo del sistema jurídico: <https://www.pespropodnikatele.cz/>.

⁽⁴⁾ Comunicación «Una Europa más sencilla y rápida».

4. Modelo recomendado para las instituciones de la UE

4.1. Con el fin de garantizar la eficiencia y la coherencia, se necesita una herramienta única y sencilla para la legislación de la Unión que abarque todo el sistema legislativo, desde la redacción de evaluaciones de impacto (previas, dinámicas y *a posteriori*) y actos jurídicos, pasando por el procedimiento de colegislación, en su caso, hasta la aplicación en los Estados miembros y el cumplimiento de la ley por parte de sus destinatarios. El proceso debería enmarcarse en un instrumento legislativo específico e integrarse en el acuerdo interinstitucional.

4.2. El requisito previo es digitalizar todas las leyes y transferirlas a la base de datos en segmentos individuales, como disposiciones, que se enriquezcan con los metadatos necesarios, especialmente datos sobre vigencia temporal y vínculos con otras leyes. Desde el punto de vista del usuario, la promulgación de legislación podría basarse en dos componentes fundamentales: el Portal de editores y el Portal de procesos. El Portal de editores contiene modelos para todos los tipos posibles de actos jurídicos y garantiza el cumplimiento de las normas formales al elaborar propuestas legislativas. El Portal de procesos sirve para aplicar todo el proceso legislativo, obligatorio para un determinado tipo de acto jurídico, incluidos los procesos de aprobación interna de cada institución o la creación de documentos para las reuniones de las comisiones parlamentarias, entre otros.

4.3. Dado que los usuarios trabajarían en una única base de datos, el sistema permitirá comprobar si el instrumento legislativo propuesto se basa no solo en legislación válida, sino también si puede verse afectado o no por cualquier legislación pendiente que aún no haya pasado por todo el proceso legislativo. Los usuarios siempre sabrían si están trabajando en un texto válido, futuro o sujeto a posibles enmiendas. También se les informaría si los cambios que proponen resultarían redundantes debido a otra actividad legislativa. El sistema podría reducir los conflictos de refundición que actualmente surgen al incorporar las enmiendas al texto definitivo. Las herramientas auxiliares, como los programas de traducción y los diccionarios, así como las aplicaciones que permiten al usuario trabajar sin conexión, serían compatibles con el sistema. Todo el material producido deberá estar a disposición de la ciudadanía en un portal público, en el que sea posible supervisar la situación de la propuesta legislativa.

4.4. El CESE hace hincapié en que la integración de la IA y las herramientas digitales en el procedimiento legislativo de la UE puede comenzar en las fases tempranas prelegislativas. Las herramientas digitales se usarían incluso antes de comenzar la iniciativa legislativa a fin de analizar los datos recopilados y examinar la pertinencia de dicha iniciativa basándose en las evaluaciones de impacto con observaciones procedentes de la sociedad civil. Deben utilizarse modelos para elaborar legislación con códigos que dirijan la atención a normas y obligaciones similares y modelos para consultas internas. Todo proyecto debería ir acompañado de un resumen de las obligaciones derivadas del texto antes de someterlo a consulta pública, junto con una evaluación del impacto.

4.5. Contar con un resumen de las obligaciones y con evaluaciones de impacto sería muy útil para la toma de decisiones políticas por parte de la Comisión Europea, pero también para el análisis de la propuesta por parte del Comité de Control Reglamentario.

4.6. El sistema debería hacer un seguimiento de las observaciones de todos los agentes implicados en el proceso. Lo mismo es válido para las consultas públicas y de otro tipo. El sistema también debe garantizar un equilibrio más justo entre los participantes en las consultas públicas sobre proyectos legislativos. No debe darse la misma importancia a las observaciones de una organización que tenga un gran número de miembros que a las de una sola persona. Sería necesario establecer un vínculo entre la base de datos y el registro de transparencia en el que se almacenen estos datos. Esto también implicaría invertir el enfoque actual, según el cual existen normas para un pequeño número de entidades con exenciones para la mayoría y, en su lugar, cambiar al principio de «pensar primero a pequeña escala», con la adopción de condiciones diferentes para las grandes entidades y no al revés.

4.7. El sistema debería permitir mostrar la evolución del trabajo de los órganos colegisladores: el Parlamento Europeo y el Consejo. Esto incluye toda la información sobre enmiendas y las correspondientes evaluaciones de impacto actualizadas, si las hubiera, junto con actualizaciones del resumen de obligaciones. También requeriría un trabajo más transparente y coherente en los diálogos tripartitos. Garantizar la coherencia y la transparencia no debe suponer la debilitación del proceso democrático. De hecho, supondría lo contrario.

4.8. Además, el CESE destaca la necesidad de que los servicios jurídicos de la UE lleven a cabo evaluaciones exploratorias y periódicas *ex post*, a fin de garantizar la coherencia y pertinencia jurídicas. También se considera crucial determinar las interdependencias jurídicas mediante la IA, ya que de este modo los legisladores pueden anticiparse a posibles solapamientos, contradicciones y lagunas jurídicas, y garantizar así que la nueva normativa complemente el marco jurídico existente y propicie la mejora de la legislación. La publicación del texto definitivo adoptado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, junto con una evaluación de impacto actualizada y una lista de obligaciones, facilitaría la aplicación y el cumplimiento. Para la transposición, los Estados miembros deberían atenerse a la lista de obligaciones acordadas, lo que evitaría la fragmentación del mercado único y facilitaría la interpretación de la ley por parte de las autoridades encargadas de la aplicación.

4.9. Disponer de una sola base de datos también garantizaría que la Comisión, como guardiana de los Tratados, cuente con observaciones en tiempo real sobre la aplicación y el cumplimiento. La base de datos debe tener obligatoriamente una ventana abierta destinada a las observaciones de la sociedad civil para evaluar la aplicación, pero también para advertir sobre iniciativas de los Estados miembros que podrían dar lugar a una mayor fragmentación del mercado único.

4.10. Por último, pero no por ello menos importante, la aplicación de las disposiciones normativas debería ir acompañada de herramientas digitales. Puede tratarse de calculadoras automáticas, calendarios digitales o sistemas de notificación. Esto proporcionaría a la Comisión datos valiosos y podría reducir el número de futuras solicitudes de información en consonancia con el principio de «solo una vez» y, lo que es más importante, mejoraría el cumplimiento. El CESE aboga por la creación de espacios de datos a escala de la UE interconectados con los de los Estados miembros y la introducción de un derecho de la ciudadanía a los servicios digitales, lo que garantizaría que la Administración pública solicite la información a los ciudadanos una sola vez y la recupere después de espacios públicos de datos cuando la necesite.

4.11. Estos procesos de mejora de la legislación también contribuirían considerablemente al procedimiento legislativo a escala nacional, puesto que reforzarían la coherencia y la transparencia, y producirían resultados positivos visibles en una reducción significativa de las barreras del mercado único y de la carga administrativa.

Bruselas, 16 de julio de 2025.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

ANEXO

Imagen. Modelo propuesto para el procedimiento legislativo de la UE con el uso de tres plantillas para textos, evaluaciones de impacto y tablas resumen de obligaciones

