

CONVOCATORIA DE DATOS PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO

El presente documento tiene por objeto informar al público y las partes interesadas acerca de la futura labor legislativa de la Comisión, de modo que puedan formular observaciones sobre el modo en que la Comisión percibe el problema y sobre las posibles soluciones, y nos faciliten cualquier información pertinente que posean, como la posible repercusión de las diferentes opciones.

TÍTULO DE LA INICIATIVA	Ley europea de la innovación
DG PRINCIPAL (UNIDAD RESPONSABLE)	DG Investigación e Innovación — RTD.A5 Política de innovación y acceso a la financiación
TIPO PROBABLE DE INICIATIVA	Legislativa — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
CALENDARIO ORIENTATIVO	Primer trimestre de 2026
INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA	-

Contexto político, definición del problema y control de subsidiariedad

Contexto político

Las [orientaciones políticas para la Comisión para 2024-2029](#) de la presidenta Von der Leyen establecen prioridades para situar la investigación y la innovación en el centro de nuestra economía, simplificar el marco regulador y eliminar la burocracia para las empresas innovadoras, así como garantizar que las empresas emergentes europeas puedan acceder al capital que necesitan para su expansión en Europa en lugar de tener que trasladarse al extranjero.

En la [carta de mandato](#) a la comisaria de Empresas Emergentes, Investigación e Innovación se pedía el desarrollo de una **Ley europea de la innovación** para simplificar nuestro marco regulador, facilitar el acceso al capital riesgo para las empresas emergentes y en expansión innovadoras europeas, apoyarlas en la realización de pruebas, por ejemplo con «espacios controlados de pruebas», e introducir nuevas soluciones y tecnologías en el mercado.

En la [Brújula para la Competitividad de la UE](#) se identificó la Ley europea de la innovación como una de las iniciativas clave para cerrar la brecha de innovación entre la UE y sus competidores mundiales, uno de los tres imperativos de transformación para reforzar la competitividad de Europa. Se declaró que la Ley europea de innovación también promoverá el acceso de las empresas innovadoras a las infraestructuras tecnológicas y de investigación europeas y a los activos intelectuales generados por la I+i financiada con fondos públicos.

Esta iniciativa complementa y está estrechamente vinculada a otras iniciativas nuevas de la UE recientemente adoptadas, como la [Estrategia de la UE para las Empresas Emergentes y en Expansión](#), la [Estrategia para el Mercado Único](#), la [Unión de las Competencias](#) y la [Comunicación sobre la Unión Europea de Ahorros e Inversiones](#), así como las iniciativas futuras: la Ley del Espacio Europeo de Investigación, el 28.º régimen para las empresas, la revisión de las Directivas de la UE sobre contratación pública y el Reglamento de la UE sobre normalización.

La Ley europea de innovación también se basa en iniciativas anteriores destinadas a reforzar el panorama de la innovación en Europa, a saber, la [Nueva Agenda Europea de Innovación para 2022](#). Asimismo, responde a las Conclusiones del Consejo Europeo de 2024 para afianzar la contratación de innovación en las políticas de investigación e innovación. Por último, la Ley europea de innovación también responde a los llamamientos continuos de los dirigentes de la Unión Europea, por ejemplo, la [Declaración de Budapest sobre el Nuevo Pacto para la Competitividad Europea de 2024](#) para liberar el potencial del mercado único de la UE.

Problema que la iniciativa se propone afrontar

La Ley europea de innovación tiene por objeto abordar los principales retos a los que se enfrentan todas las empresas innovadoras de la UE, tanto grandes como pequeñas. También incluirá algunas medidas específicas para las empresas más pequeñas, las empresas emergentes y las empresas en expansión, ya que se enfrentan a varios obstáculos adicionales que les dificultan el acceso al mercado y el crecimiento.

Entre los problemas que puede abordar la Ley europea de innovación figuran los siguientes:

- **Fragmentación normativa:** El hecho de contar con veintisiete regímenes reguladores diferentes en la UE crea un entorno regulador complejo para operar e invertir a través de las fronteras dentro del mercado único de la UE.
- **La necesidad de marcos reguladores más favorables para la innovación:** La regulación tiene el potencial de impulsar la innovación cuando está bien diseñada. Sin embargo, es posible que los responsables políticos no siempre evalúen suficientemente la potencial repercusión de la futura legislación en la innovación, lo que puede dar lugar a una carga normativa excesiva.
- **Oportunidades insuficientes para probar soluciones innovadoras:** Si bien los bancos de pruebas y los laboratorios vivos ya se utilizan ampliamente en Europa para probar soluciones innovadoras en el marco de actividades de investigación y desarrollo más amplias, los espacios controlados de pruebas están menos extendidos a nivel de la UE y de los Estados miembros. La cooperación entre las autoridades reguladoras competentes y los innovadores con vistas a beneficiarse del aprendizaje mutuo sobre la posible repercusión reguladora de las tecnologías innovadoras aún no ha alcanzado todo su potencial.
- **Acceso limitado a la financiación:** Es difícil para las empresas emergentes y en expansión de la UE utilizar sus derechos de propiedad intelectual (DPI) como garantía para obtener financiación de los inversores financieros. El acceso a los fondos nacionales y de la UE también sigue siendo limitado, ya que no se ha asignado suficiente financiación pública para apoyar la comercialización de innovaciones y la expansión de las empresas emergentes innovadoras. Además, los modelos de financiación pública que siguen prevaleciendo, basados en subvenciones o centrados en la deuda, son inadecuados para satisfacer las necesidades de financiación del crecimiento de las empresas innovadoras.
- **Explotación comercial insuficiente:** Existe un potencial sin explotar para comercializar los conocimientos/DPI creados en el marco de la investigación y la innovación financiadas con fondos públicos. Este potencial sin explotar se debe a los obstáculos y a la fragmentación relacionados con las políticas en materia de DPI, la normalización, la certificación y la obtención de permisos para soluciones innovadoras en todos los Estados miembros de la UE. Estos obstáculos y fragmentaciones dificultan la comercialización de los resultados de las investigaciones académicas y la colaboración entre la industria, las instituciones académicas y el sector público en el sentido más amplio.
- **Acceso limitado a infraestructuras tecnológicas y de investigación:** Aunque esto suele ser fundamental para desarrollar y probar soluciones innovadoras, las empresas innovadoras más pequeñas a menudo no disponen de los recursos necesarios para construir tales instalaciones o adquirir por sí mismas equipos costosos. A menudo resulta engorroso desde el punto de vista administrativo obtener dicho acceso o los propietarios de las infraestructuras imponen restricciones, lo que limita el acceso de las empresas privadas.
- **Contratación de innovación infrautilizada:** La contratación pública y privada de innovación ofrece a las empresas innovadoras la oportunidad de obtener sus primeros pedidos importantes y desarrollar su negocio. Sin embargo, la contratación de innovación está infrautilizada en la UE y las empresas innovadoras se enfrentan a obstáculos para llevar sus innovaciones al mercado de contratación pública y privada en toda la UE.
- **Atraer y retener a los talentos:** Un panorama complejo de diferentes normas, regulaciones y normas fiscales en los Estados miembros de la UE podría impedir que los sistemas de propiedad del personal de la empresa, como las opciones sobre acciones, se utilicen con mayor frecuencia, a pesar de que pueden ser un incentivo importante para que las empresas innovadoras atraigan y retengan el talento que necesitan.
- **Falta de coordinación de las políticas de innovación:** Las políticas de innovación siguen estando en gran medida descoordinadas entre los Estados miembros y dentro de la UE, ya que actualmente no existe ningún mecanismo formal para coordinar eficazmente las políticas de innovación nacionales y de la UE.

Base para la actuación de la UE (base jurídica y control de subsidiariedad)

Base jurídica

En función de cómo se establezcan los objetivos generales y específicos de una posible Ley europea de innovación, pueden considerarse varias bases jurídicas. Entre ellas figuran: i) el **artículo 114 del TFUE** sobre la adopción de medidas para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior; ii) el **artículo 173, apartado 3, del TFUE** en apoyo de las acciones emprendidas en los Estados miembros para garantizar las condiciones necesarias para la competitividad y la capacidad de innovación de la Unión y el ajuste de la industria a los cambios estructurales debidos a los rápidos ciclos de innovación; y iii) el **artículo 182, apartado 5, del TFUE** sobre la adopción de las medidas necesarias para la realización del espacio europeo de investigación.

Podrán tenerse en cuenta otras bases jurídicas, en función del ámbito de aplicación final de la presente iniciativa.

Necesidad práctica de la actuación de la UE

La Ley europea de innovación tiene por objeto abordar los problemas a los que se enfrentan los diferentes

agentes del ecosistema de la innovación, relacionados, entre otras cosas, con el acceso a la financiación, al talento o a las infraestructuras y los mercados. La Ley europea de innovación también abordará los obstáculos y las deficiencias que frenan a Europa en términos de restablecimiento de la competitividad industrial y de liberación del crecimiento. Muchas de estas cuestiones se derivan directa o indirectamente de la fragmentación del mercado único de la UE, en particular la fragmentación relacionada con la circulación de capitales, trabajadores, así como de bienes y servicios. Además, algunos de los problemas a los que se enfrentan las empresas innovadoras están relacionados con la excesiva burocracia generada por la normativa tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros. Otros problemas se derivan de obstáculos que reducen el potencial de comercialización de las investigaciones académicas y las soluciones innovadoras resultantes de la colaboración entre la industria, las instituciones académicas y el sector público. Por lo tanto, las medidas que pueden formar parte de la Ley europea de innovación solo liberarían todo el potencial del mercado único de la UE para permitir que las empresas innovadoras crezcan si se proponen a nivel de la UE. Del mismo modo, el establecimiento de mecanismos de coordinación eficaces entre la UE y sus Estados miembros solo se lograría mediante una actuación a nivel de la UE.

B. Objetivos y opciones de actuación

El objetivo de la Ley europea de innovación es promover y acelerar la implantación y la difusión de la innovación y crear unas condiciones de competencia equitativas favorables para la innovación con el fin de que las empresas innovadoras, incluidas las pymes, las empresas emergentes y las empresas en expansión, crezcan dentro del mercado único de la UE.

Para alcanzar estos objetivos, se están considerando los siguientes ámbitos de intervención:

- **Simplificar y hacer que el marco regulador existente sea más favorable para la innovación** con el fin de reducir la carga administrativa y normativa a la que se enfrentan las empresas innovadoras.
- **Facilitar el acceso a la financiación** liberando el potencial de utilizar los derechos de propiedad intelectual como garantía para asegurar la financiación de las empresas innovadoras, complementando así el acceso adicional a las medidas de financiación en el marco de la Unión de Ahorros e Inversiones.
- **Apoyar el acceso de las empresas innovadoras a los fondos nacionales y de la UE.**
- **Apoyar a las empresas innovadoras para que desarrollen y prueben sus innovaciones** tanto en infraestructuras tecnológicas y de investigación de vanguardia, complementando así las medidas de la Ley del Espacio Europeo de Investigación, como en las condiciones del mercado, por ejemplo a través de espacios controlados de pruebas, supone pasos importantes hacia la introducción segura de los productos innovadores en el mercado.
- **Facilitar la implantación y la difusión de innovaciones en el mercado**, en particular haciendo que la contratación pública y privada sea más favorable para la innovación, complementando así las medidas previstas en el marco de la revisión de las Directivas de la UE sobre contratación pública.
- **Permitir que las empresas innovadoras atraigan y retengan mejor el talento**, en particular a través de sistemas de propiedad del personal de la empresa, complementando así el 28.º régimen para las empresas y la Unión de las Competencias.
- **Mejorar la comercialización de** los resultados académicos de I+i financiados con fondos públicos mediante la mejora de la explotación de los derechos de propiedad intelectual, la normalización y la certificación, complementando así las medidas de la Ley del Espacio Europeo de Investigación y la Estrategia para el Mercado Único.
- **Establecer un marco que facilite la coordinación de las políticas de innovación** entre los Estados miembros, así como entre los Estados miembros y la UE.

La Ley europea de innovación debe crear un conjunto de condiciones marco horizontales que propicien la introducción de innovaciones en el mercado en todos los sectores, en lugar de introducir iniciativas de innovación sectoriales específicas.

En el contexto de la evaluación de impacto, la Comisión estudiará una variedad de posibles medidas políticas para alcanzar los objetivos mencionados.

Las medidas no legislativas podrían adoptar la forma de diversos mecanismos de apoyo, como asistencia, documentos de orientación y recomendaciones a los Estados miembros. También se considerarán medidas jurídicamente vinculantes. Podrían incluir, por ejemplo, el establecimiento de una definición común a nivel de la UE de las empresas emergentes, las empresas en expansión y las empresas innovadoras para facilitar la adaptación de las medidas reglamentarias a estos tipos de empresas. Además, dichas medidas también podrían incluir el establecimiento de principios jurídicos básicos en virtud del Derecho de la Unión relacionados con la comercialización de activos intelectuales resultantes de la I+i financiada con fondos públicos, el establecimiento de principios jurídicos comunes básicos relacionados con los espacios controlados de pruebas, la introducción de disposiciones jurídicas que eliminen los obstáculos que dificultan el acceso de las empresas innovadoras a la contratación pública y privada, y otras medidas.

La evaluación de impacto evaluará los costes previstos y los efectos positivos de las medidas con respecto a la

hipótesis de referencia de mantener el *statu quo* (situación actual). Las medidas políticas se agruparán en opciones políticas. Las medidas y opciones políticas se perfeccionarán aún más, y podrán establecerse medidas adicionales en el transcurso de la evaluación de impacto y sobre la base de pruebas, también a partir de consultas con las partes interesadas. En función de las medidas de la opción preferida resultantes de la evaluación de impacto, la actuación a nivel de la UE podría adoptar la forma de medidas legislativas y no legislativas.

C. Repercusiones probables

Es probable que la iniciativa mejore las condiciones en las que operan las empresas innovadoras en Europa, garantizando así su crecimiento económico más rápido en el mercado único y creando al mismo tiempo puestos de trabajo para los ciudadanos europeos. Al estimular el establecimiento y el crecimiento de las empresas innovadoras en Europa, se espera que la iniciativa contribuya a mejorar el ecosistema empresarial e industrial europeo en su conjunto. La innovación es fundamental para hacer frente a los retos sociales existentes, y las soluciones innovadoras son factores clave de la transición ecológica y digital de la economía europea. Al estimular la innovación, la iniciativa contribuirá a colmar la brecha de innovación entre Europa y sus competidores mundiales y a aumentar la competitividad de Europa. Al facilitar la adopción de soluciones innovadoras en todo el mercado único y al mejorar la coordinación entre los Estados miembros y la Unión Europea en materia de política de innovación, la iniciativa tendrá una repercusión positiva en la difusión de productos y soluciones innovadores en la UE. Además, al impulsar las oportunidades de expansión de las empresas innovadoras en la UE, evitando que se trasladen a otras partes del mundo, se reforzará la base tecnológica e industrial de la UE. Esto contribuye a la soberanía tecnológica y la autonomía estratégica de la UE, ayudando así al bienestar de la sociedad de la UE.

D. Instrumentos de mejora de la legislación

Evaluación de impacto

Se elaborará una evaluación de impacto para apoyar la preparación de esta iniciativa y orientar la propuesta de la Comisión. La evaluación de impacto se llevará a cabo en el segundo semestre de 2025.

Estrategia de consulta

Las consultas de la Comisión serán lo más amplias que resulte posible al objeto de recabar aportaciones esenciales y garantizar que las opiniones que redundan en el interés público general de la UE se vean reflejadas en el diseño de la iniciativa. En relación con la presente iniciativa está previsto realizar consultas específicas con las partes interesadas y una consulta pública.

La consulta pública, junto con la presente convocatoria de datos, brinda a las partes interesadas la oportunidad de compartir sus puntos de vista y presentar las pruebas pertinentes. La consulta durará doce semanas y está disponible en el portal «Díganos lo que piensa» en todas las lenguas oficiales de la UE.

Como parte de la evaluación de impacto, las consultas específicas se centrarán en: i) las autoridades regionales y de los Estados miembros; ii) los representantes de la industria, iii) los representantes de las pymes innovadoras; iv) los representantes de la comunidad de empresas emergentes; v) los representantes de la educación superior y la investigación, incluidos los viveros universitarios y los aceleradores de empresas; y vi) los representantes del sector financiero y de los sectores de la reglamentación, la normalización, la certificación y la contratación. Las consultas específicas se utilizarán para recabar opiniones y pruebas sobre la repercusión prevista de las posibles medidas.

La evaluación de impacto también se basará en los resultados de las actividades de consulta a las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión en el contexto de la Estrategia de la UE para las Empresas Emergentes y en Expansión.

La consulta se promocionará en el sitio web de la DG Investigación e Innovación, el informe de síntesis fáctico de la consulta pública se publicará en la página de consulta ocho semanas después del cierre de la consulta pública, y se elaborará un informe sinóptico con un resumen de todas las actividades de consulta con el informe de evaluación de impacto.

¿Por qué se realiza la consulta?

La consulta en el contexto de la convocatoria de datos brindará a las partes interesadas la oportunidad de compartir sus puntos de vista, en particular sobre las posibles medidas y la manera en que la iniciativa puede contribuir a facilitar el establecimiento y el crecimiento de empresas innovadoras en la Unión Europea y a mejorar la difusión de la innovación en todo el mercado único de la UE.

Público destinatario

La consulta se dirige a particulares y empresas, representantes de la industria, representantes de las pymes, representantes de la comunidad de empresas emergentes, miembros de instituciones académicas y de investigación, representantes del sector financiero, organismos públicos, en particular compradores públicos,

representantes de infraestructuras tecnológicas y de investigación y otras partes interesadas.