



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 29.9.2011  
COM(2011) 588 final

**INFORME DE LA COMISIÓN**

**VIGÉSIMO OCTAVO INFORME ANUAL SOBRE EL CONTROL DE LA  
APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UE (2010)**

{SEC(2011) 1093 final}  
{SEC(2011) 1094 final}

## 1. INTRODUCCIÓN

El vigésimo octavo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE de 2010 de la Comisión se centra en cuestiones estratégicas y evalúa el estado actual del Derecho, en línea con el formato general de los informes anuales de conformidad con lo definido en la Comunicación de la Comisión de 2007 titulada «Una Europa de resultados – la aplicación del derecho comunitario» («Comunicación de 2007»)<sup>1</sup>.

El informe sigue la misma estructura que en años anteriores<sup>2</sup>.

## 2. INFORMACIÓN GENERAL

### 2.1. Principales características nuevas en la gestión de las infracciones

En 2010, la Comisión siguió aplicando, completando y afinando la reforma de su gestión de las infracciones, iniciada por la Comunicación de 2007, en los cuatro ámbitos señalados para introducir mejoras adicionales.

Se prestó especial atención a la gestión eficiente de los casos mediante el desarrollo coherente y la evaluación del funcionamiento de EU Pilot, la herramienta para el diálogo y la solución de problemas con los Estados miembros. Ello se basó en acciones ya emprendidas en 2009, mediante la puesta en marcha de un nuevo sistema de registro (CHAP «Complaints Handling – Accueil des Plaignants») para las denuncias y las consultas sobre la aplicación de la legislación de la UE por un Estado miembro (para más explicaciones sobre CHAP y EU Pilot, véase el apartado 3.2).

La Comisión también intensificó sus medidas preventivas, por ejemplo, incluyendo la aplicación prospectiva del Derecho de la UE en sus evaluaciones de impacto para las nuevas iniciativas y promoviendo planes de ejecución para apoyar el proceso de transposición de las nuevas directivas (véase el punto 3.4).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa introdujo importantes cambios en la gestión de las infracciones. Una de las novedades es la posibilidad de que la Comisión solicite, en una fase más temprana del procedimiento, sanciones financieras contra los Estados miembros por la falta de notificación de las medidas de transposición de una Directiva adoptada en un procedimiento legislativo (artículo 260 del TFUE, párrafo tercero). En 2010 la Comisión expuso su política sobre la aplicación de este nuevo instrumento en una Comunicación<sup>3</sup> (véase el punto 3.1.1).

---

<sup>1</sup> COM (2007) 502 final.

<sup>2</sup> Para consultar informes anteriores, véase la siguiente dirección:

[http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm)

<sup>3</sup> DO C 12 de 15.1.2011, p. 1.

Por último, la adopción de la versión revisada del acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión<sup>4</sup> dio lugar a disposiciones más amplias sobre información y cooperación en el ámbito de la política de infracciones (punto 3.6.).

## **2.2. Estadísticas generales**

En 2010, el acervo de la UE constaba de cerca de 8 400 reglamentos y casi 2 000 directivas además de la legislación primaria (los Tratados).

Como en años anteriores, el presente informe anual<sup>5</sup> ofrece una panorámica de los principales datos estadísticos sobre la gestión de los asuntos relacionados con la aplicación del Derecho de la UE por la Comisión. Sin embargo, para una interpretación correcta de estos datos, es importante tener en cuenta que la Comisión ha introducido dos nuevos instrumentos de gestión (previos a la infracción) en este ámbito: CHAP (registro de denuncias y consultas) y EU Pilot (resolución de problemas con los Estados miembros). Para más información sobre las nuevas herramientas de gestión véase el punto 3.2.

Anteriormente, una única «base de datos sobre infracciones» (NIF) contenía todos los tipos de casos con independencia de su origen y de la fase del procedimiento. A medio plazo, esta base de datos contendrá únicamente los casos en los que la Comisión haya adoptado medidas formales a partir del escrito de requerimiento dirigida al Estado miembro de conformidad con el artículo 258 del TFUE. Actualmente, todavía incluye un cierto número de casos previos a la infracción (en particular, denuncias) que con el nuevo sistema se habrían tratado en CHAP y EU Pilot.

### *2.2.1. Número de casos según su origen*

A finales de 2010, la base de datos de infracciones contenía casi 2 100 casos activos de infracción. En comparación con la misma cifra de finales del año anterior (casi 2 900 casos), el número de procedimientos en curso disminuyó en casi un 30 %. Ello se debe en parte a que las nuevas denuncias y los nuevos casos incoados de oficio se registran y tratan en las bases de datos CHAP o EU Pilot (véanse las cifras de estas bases de datos en el punto 3.2). El índice de éxito para la resolución de problemas en EU Pilot también contribuyó notablemente a la reducción del número de procedimientos de infracción para los Estados miembros que participaron en el proyecto EU Pilot desde su establecimiento en abril de 2008.

El uso generalizado de herramientas previas a la infracción para el tratamiento de las denuncias y los casos incoados de oficio ha modificado la composición de los casos en la base de datos de infracciones en lo que respecta a su origen. A finales de 2009, el 53 % de los casos activos procedían de denuncias; esta cifra se ha reducido (en más de un 10 %) a ligeramente más del 40 % en 2010.

739 casos abiertos (cerca del 35 % de todos los casos) correspondían a casos incoados de oficio de la Comisión. Este número es inferior al de 2009 (925). Sin embargo, la cifra se ve

---

<sup>4</sup> DO L 304 de 20.11.2010, p. 47.

<sup>5</sup> El presente informe presenta las cifras clave; el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto (SEC(2011) 1094 final) contiene datos más completos.

afectada por el hecho de que los servicios de la Comisión tratan ahora los nuevos casos incoados de oficio en principio a través de EU Pilot.

Los 470 casos abiertos de *falta de notificación*<sup>6</sup> representan el 22 % del total de los casos activos. En comparación con los mismos datos de 2009, se ha producido un aumento en términos absolutos: a finales de 2009 sólo estaban abiertos 407 casos de falta de notificación. Esto puede explicarse parcialmente por el hecho de que la agenda de transposición de 2010 incluía más directivas que en 2009 (véase el punto 3.1.1).

En 2010, la Comisión cerró 987 asuntos de oficio y basados en denuncias (en 2009: 1389). La mayoría de estos cierres (431 decisiones) se produjeron antes de enviar el escrito de requerimiento al Estado miembro y por el motivo de que los Estados miembros tomaron medidas adecuadas en respuesta a la Comisión con el fin de cumplir con la legislación de la UE.

Otros 312 casos se cerraron tras el envío del escrito de requerimiento y antes de enviar un dictamen motivado al Estado miembro (en 2009: 341), y 130 tras el envío del dictamen motivado, pero antes de remitir el asunto al Tribunal de Justicia (en 2009: 151). Así pues, estas cifras muestran que en el 88 % de los cierres, el asunto no llegó al Tribunal de Justicia porque los Estados miembros corrigieron las cuestiones jurídicas planteadas por la Comisión antes de que fuera necesario iniciar la siguiente fase del procedimiento de infracción.

## 2.2.2. *Número de casos por Estado miembro y por ámbito político*

Italia es el Estado miembro que más procedimientos de infracción tenía en curso a finales de 2010 (176 casos abiertos), seguida de Bélgica (159) y Grecia (157). Malta, Lituania y Letonia son los tres Estados miembros con el menor número de casos de infracción abiertos (25, 27 y 32, respectivamente). Italia y Grecia también fueron los Estados miembros contra los que se iniciaron más procedimientos de infracción *nuevos* en 2010 (90 y 89, respectivamente), seguidos del Reino Unido (75 casos nuevos en 2010). El menor número de nuevos procedimientos (19) correspondió a Lituania en 2010; Dinamarca y Malta se clasificaron en segundo y tercer lugar, con 22 y 25 casos nuevos, respectivamente. Y aunque Italia y Grecia lograron cerrar aproximadamente el 40 % de sus nuevos casos en el mismo año, prorrogaron el mayor número de nuevos casos a 2011 (49 y 50, respectivamente). El número de casos a prorrogar también fue relativamente elevado en Polonia y España (40 nuevos casos cada uno). El menor número de prórrogas correspondió a Malta (8), Dinamarca (10) y Lituania (11).

Los tres ámbitos más propensos a la infracción (medio ambiente, mercado interior y fiscalidad) representan el 52 % de todos los casos de infracción. Más de una quinta parte de los casos activos (444) guardan relación con la legislación de medio ambiente, mientras que los casos de mercado interior y fiscalidad (326 y 324, respectivamente) suponen cada uno un 15 % de las infracciones.

---

<sup>6</sup> Casos en que el Estado miembro en cuestión no cumplió su obligación de notificación de las medidas de transposición de una Directiva.

Sin embargo, la mayoría de los *nuevos* procedimientos de infracción en 2010 no se incoaron en ninguno de estos tres ámbitos políticos, sino que fueron los sectores de la salud y de protección de los consumidores donde la mayoría de nuevos casos abiertos (273) fueron casos de falta de notificación (254). Los expedientes relativos al medio ambiente y el mercado interior supusieron el segundo y tercer número más elevado en 2010 (229 y 191 casos, respectivamente). Sin embargo, la Comisión cerró la mayoría de los nuevos casos de falta de notificación en los ámbitos de la sanidad y la protección de los consumidores antes de finales de 2010, dejando solamente 62 casos activos. En cambio, cerca de dos tercios de los nuevos procedimientos se encontraban todavía abiertos en los ámbitos del medio ambiente, el mercado interior y el transporte (148, 131 y 116 casos, respectivamente), donde la prórroga de nuevos asuntos a 2011 fue la más elevada.

### **2.3. Peticiones**

Al igual que el año pasado, correspondieron al ámbito del medio ambiente la mayoría de las peticiones presentadas al Parlamento Europeo (120). Solo los problemas relativos a la evaluación del impacto medioambiental de los proyectos fueron objeto de 42 peticiones, seguidos de la conservación de la naturaleza (32) y la gestión de residuos (20). En el ámbito de la calidad del agua y los recursos marinos se presentaron otras 14 peticiones. Un número significativo de peticiones se refirió a la justicia, los derechos fundamentales y la ciudadanía (61), la mitad de ellas sobre la libre circulación de personas. El mercado interior y los servicios representaron también una parte importante de las peticiones (49), siendo los sectores de las cualificaciones profesionales (13) y la libre prestación de servicios (11) los de mayor afluencia. Varias peticiones plantearon cuestiones fiscales (44), especialmente en el ámbito de la fiscalidad indirecta (33). Las cuestiones relacionadas con el empleo también fueron muy numerosas: de 36 peticiones, 32 trataron sobre la libre circulación de trabajadores y la coordinación de los sistemas de seguridad social.

Por ejemplo, las peticiones registradas en el Parlamento Europeo dieron lugar a procedimientos de infracción sobre normas discriminatorias de percepción del impuesto de sucesiones, sobre las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo y sobre la discriminación contra los residentes de larga duración.

Puesto que la incorrecta evaluación del impacto ambiental es la principal causa de las peticiones, es útil mencionar el ámbito de aplicación temporal en los Estados miembros de la UE-12. La Directiva de la UE pertinente (85/337/CEE)<sup>7</sup> sólo se aplica a los proyectos cuya autorización se solicitó después de la fecha de adhesión de los nuevos Estados miembros (el 1 de mayo de 2004 y el 1 de enero de 2007).

Un creciente número de peticiones llamó la atención de la Comisión sobre los casos de mal funcionamiento en la aplicación de la Directiva 2004/80/CE sobre indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos<sup>8</sup>, especialmente en Italia y Grecia. La importación de

---

<sup>7</sup> Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 175 de 5.7.1985, p. 40.

<sup>8</sup> Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos, DO L 261 de 6.8.2004, p. 15.

vehículos de segunda mano y los impuestos de matriculación cobrados por los Estados miembros también continuaron generando peticiones.

*Conclusión: En general, el número de procedimientos de infracción en curso se redujo en 2010 en comparación con años anteriores. Aunque en esta fase no es posible identificar todos los motivos de esta tendencia, una explicación es la creación de EU Pilot, que contribuye a aclarar y resolver satisfactoriamente algunos problemas relativos a la aplicación del Derecho de la UE planteados por la Comisión, poniendo así fin a los problemas sin necesidad de iniciar procedimientos de infracción. La legislación sobre medio ambiente, mercado interior y fiscalidad son los ámbitos en los que se da un mayor número de infracciones, mientras que cuestiones relacionadas con el medio ambiente, la libre circulación de personas y los derechos fundamentales son los ámbitos que generan mayor número de peticiones al Parlamento Europeo.*

### **3. CUESTIONES CLAVE**

#### **3.1. Transposición tardía**

##### *3.1.1. Desarrollo global de políticas*

Por término medio, los Estados miembros tuvieron que transponer más directivas en 2010 que en 2009 (a saber, 111 frente a 71). Paralelamente, la Comisión tuvo que iniciar un número considerablemente superior de asuntos por falta de notificación (855) en 2010 que en 2009 (531). Aunque más de la mitad de estos nuevos casos de falta de notificación pudieron cerrarse, a finales de 2010 seguían sin resolverse 410. Así pues, junto con los 60 casos de falta de notificación acumulados de años anteriores, a finales de 2010 estaban pendientes un total de 470 casos de falta de notificación.

Esta última cifra representa un aumento de casi el 15 % del número de casos de falta de notificación abiertos desde principios de 2010, cuando solamente se contaban 407 casos de este tipo.

El proceso de transposición se gestiona de forma más efectiva en Dinamarca y Malta (que cuentan cada una con 5 casos abiertos por falta de notificación), mientras que lleva más tiempo en Italia (34 casos) y Polonia (32 casos).

Con mucha frecuencia, un gran número de Estados miembros incumple el plazo de transposición de una Directiva. Una vez que la Comisión incoa el procedimiento de infracción, la notificación de medidas nacionales aumenta considerablemente, lo que permite cerrar el procedimiento. De los 792 casos por falta de notificación cerrados por la Comisión en 2010, 558 procedimientos se archivaron tras el envío de un escrito de requerimiento y antes del envío de un dictamen motivado a los Estados miembros. Posteriormente, el retraso en la transposición sólo tiene lugar en una minoría de Estados miembros.

La Comisión podrá abordar más eficazmente los problemas derivados de los retrasos a largo plazo mediante la aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE. Esta disposición permite al Tribunal aplicar sanciones financieras ya en la fase de la primera remisión al Tribunal de

Justicia de conformidad con al artículo 258 del TFUE, contra un Estado miembro que no haya transpuesto una Directiva, si así se solicita en el recurso de la Comisión. Anteriormente, las sanciones financieras en casos de incumplimiento de la obligación de notificación sólo podían aplicarse en un procedimiento de dos fases, es decir, si un Estado miembro incumplía una sentencia anterior del Tribunal. En su Comunicación<sup>9</sup> sobre la aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE, la Comisión dejó claro que hará uso de esta nueva disposición. Se espera que ello contribuya de forma significativa a mejorar la transposición de la legislación de la UE por los Estados miembros dentro del plazo.

### 3.1.2. Aspectos sectoriales

A juzgar por el número de casos, parece que los retrasos en la transposición se producen sobre todo en los sectores del medio ambiente (115 casos activos), transporte (104) y mercado interior y servicios (78).

Por lo que se refiere a la *legislación medioambiental* de la UE, un gran número de Estados miembros incumple regularmente los plazos, lo que normalmente se resuelve tras el inicio de los procedimientos de infracción, y los retrasos prolongados se dan en una minoría de Estados miembros. Un ejemplo de transposición especialmente lenta es la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales<sup>10</sup>. Sólo cuatro Estados miembros la transpusieron a tiempo y el Tribunal de Justicia tuvo que dictar sentencias contra siete de ellos.

En 2010, la transposición de las Directivas que regulan el *mercado interior* mostró en general las mismas características que pueden observarse en los otros ámbitos políticos. Sin embargo, tras los períodos de intensa actividad legislativa en 2009 y 2010, particularmente en el campo de los servicios financieros, la Comisión se enfrentó a un gran incremento de casos de falta de notificación en este ámbito. La transposición tardía se debió a menudo al amplio alcance de la legislación en cuestión (Directiva sobre servicios, 2006/123/CE<sup>11</sup>; Directiva FPE, 2003/41/CE<sup>12</sup> o, por ejemplo, en el sector bancario, donde el legislador fijó plazos relativamente cortos plazos de transposición, entre 1 y 15 meses, debido a la urgencia para responder a la crisis financiera).

La transposición tardía afecta frecuentemente a las directivas sobre transporte, en particular las que regulan el transporte por carretera y el transporte marítimo. A este respecto, los Estados miembros comunicaron a los servicios de la Comisión los siguientes motivos para la transposición tardía: falta de recursos y conocimientos suficientes, y complejidad de los procesos internos de toma de decisiones en los Estados miembros. Los Estados miembros

---

<sup>9</sup> DO C 12 de 15.1.2011, p. 1.

<sup>10</sup> DO L 143 de 30. 4. 2004, p. 56.

<sup>11</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, DO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

<sup>12</sup> Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, DO L 235 de 23.9.2003, p. 10.

también piden más ayuda de la Comisión en el período comprendido entre la entrada en vigor y el plazo para la transposición.

La transposición dentro del plazo es también una cuestión clave para la *cooperación judicial, los derechos fundamentales y la ciudadanía*. Dado que parte de estos ámbitos pertenecía anteriormente al antiguo tercer pilar, la Comisión ha de aplicar tanto las directivas como las decisiones marco en este ámbito. En muchos sectores regulados por directivas, incluidos los de la libre circulación de personas, la ciudadanía y la igualdad de género, ya se ha logrado la plena notificación. En 2010, a esta lista pudo añadirse la protección de los consumidores, al cerrarse el último procedimiento de infracción por incumplimiento total o parcial de la transposición de la Directiva 2005/29/CE sobre las prácticas comerciales desleales<sup>13</sup>. Por el contrario, los sectores del antiguo tercer pilar que se rigen por decisiones marco anteriores al Tratado de Lisboa están rezagados en la transposición. La Comisión no puede incoar procedimientos de infracción por estas decisiones marco en un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>14</sup>.

Los problemas relacionados con retrasos en la transposición son escasos en ámbitos políticos con un acervo estable de directivas (por ejemplo, la política agrícola). La legislación de la UE en los ámbitos de la empresa e industria, empleo y asuntos sociales, y fiscalidad indirecta, son otros ámbitos en los que no se han observado dificultades importantes en cuanto a la transposición dentro del plazo.

**Conclusión:** *Todavía existen ámbitos claramente identificados en los que la transposición tardía de las directivas es frecuente, como el medio ambiente, el mercado interior, el transporte y la cooperación judicial, los derechos fundamentales y la ciudadanía. El Tratado de Lisboa ha dotado a la Comisión de un instrumento adicional que podría contribuir a modificar esta situación insatisfactoria (artículo 260, apartado 3, del TFUE).*

### **3.2. Mejores métodos de trabajo para la gestión de los asuntos relativos a la aplicación del Derecho de la UE**

**CHAP:** Con la introducción de CHAP en septiembre de 2009, la Comisión tiene ahora una herramienta informática diseñada específicamente para el registro y la gestión de las denuncias y peticiones de información de los ciudadanos europeos sobre la aplicación de la legislación de la UE por los Estados miembros. CHAP garantiza una asignación correcta y en plazo de las denuncias a los servicios competentes de la Comisión, así como la información sistemática a los denunciantes de conformidad con la Comunicación de 2002 sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

<sup>14</sup> Artículo 10 del Protocolo n° 36.

<sup>15</sup> COM (2002) 141 final, DO C 244 de 10.10.2002, p. 5.

En 2010 se crearon 4 035 casos en CHAP (83 % denuncias y 17 % consultas). Los cinco Estados miembros más afectados son: Italia (12 %), España (11,4 %), Alemania (9,5 %), el Reino Unido (7,5 %) y Francia (6,9 %).

El 52,5 % de las denuncias se cerraron directamente en CHAP sobre la base de una respuesta detallada de la Comisión y otro 14 % se cerró por falta de competencia de la UE. En el 17 % de los casos el examen continuó a través de EU Pilot y el 9 % fue objeto de un procedimiento de infracción.

**EU Pilot:** El proyecto UE Pilot funciona desde abril de 2008, con el objetivo de ofrecer respuestas más rápidas y mejores a las preguntas planteadas por los ciudadanos o empresas y soluciones a los problemas que surgen respecto de la aplicación del Derecho de la UE. También tiene por objeto mejorar la comunicación y la cooperación entre los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros por lo que respecta a la aplicación del Derecho de la UE o la conformidad de los Derechos nacionales con éste.

Los servicios de la Comisión pueden registrar en EU Pilot solicitudes de información y denuncias de los ciudadanos y las empresas, así como asuntos de oficio. Esto incluye cuestiones abordadas con la Comisión en la comisión de peticiones del Parlamento Europeo o mediante carta de un diputado del Parlamento Europeo.

Desde su entrada en funcionamiento, EU Pilot ha resultado muy eficaz e ilustra la manera en que la Comisión y los Estados miembros participantes cooperan para encontrar soluciones que permitan al Derecho de la UE producir plena y rápidamente sus efectos en beneficio de los ciudadanos y las empresas. La Comisión examina cada caso e incoa un procedimiento de infracción cuando no se encuentra ninguna solución compatible con el Derecho de la UE. El 31 de diciembre de 2010, la Comisión había considerado aceptables el 81 % de las respuestas proporcionadas por los Estados miembros<sup>16</sup>, mientras que cerca de 160 casos se transfirieron a la base de datos NIF, a fin de permitir a la Comisión iniciar los procedimientos de infracción enviando un escrito de requerimiento en virtud del artículo 258 del TFUE.

En 2008, 15 Estados miembros se prestaron a participar en EU Pilot. Tras el éxito del proyecto, la Comisión decidió, en su primer informe de evaluación de EU Pilot, adoptado en marzo de 2010<sup>17</sup>, invitar a los 12 Estados miembros restantes a incorporarse al proyecto. A finales de 2010, tres nuevos Estados miembros se unieron al proyecto<sup>18</sup>.

### **Bases de datos de la Comisión para la gestión de casos relativos a la aplicación del Derecho de la UE**

Las *denuncias o consultas* se registran en primer lugar en CHAP y, a continuación, se transfieren a EU Pilot para los Estados miembros participantes en caso de que la Comisión

<sup>16</sup> Por «respuesta aceptable» se entiende una respuesta que proporcione información suficiente para que la Comisión pueda prever el cierre del expediente.

<sup>17</sup> COM(2010) 70 final.

<sup>18</sup> Los 18 Estados miembros son: Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. El proceso continúa en 2011.

deba obtener más información factual o jurídica o proporcionar al Estado miembro en cuestión la oportunidad de presentar una solución que cumpla con la legislación de la UE. Si no se encuentra tal solución, los casos se transfieren posteriormente a la base de datos de infracciones NIF.

Los casos incoados *de oficio* por la Comisión se inician en EU Pilot para los Estados miembros participantes y, posteriormente, en caso de que no puedan resolverse, se transfieren a la base de datos de infracciones NIF.

Los casos de *falta de notificación* se registran directamente y únicamente en la base de datos de infracciones NIF, dado que son casos claros en los que la utilización de EU Pilot no aportaría valor añadido.

Para los Estados miembros que aún no participan en EU Pilot, la correspondencia previa al procedimiento de infracción sigue realizándose por vía administrativa clásica.

**Conclusión:** *La Comisión seguirá desarrollando sus bases de datos para la gestión de los asuntos relacionados con la aplicación de la legislación de la UE. La Comisión estudiará la ampliación de EU Pilot a todos los Estados miembros como instrumento de prevención y resolución de problemas. El objetivo global perseguido por la Comisión es garantizar el registro sistemático de todas las denuncias y consultas sobre la aplicación del Derecho de la UE, buscar una solución rápida de los problemas utilizando EU Pilot y, en caso necesario, iniciar y proseguir con determinación los procedimientos de infracción.*

### **3.3. Cuestiones vinculadas a la aplicación de disposiciones**

De conformidad con el artículo 17 del TUE, la Comisión desempeña un papel único y esencial en la supervisión de la aplicación del Derecho de la UE. Una de las tareas esenciales de la Comisión es «*velar por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos*». En este contexto, las posibilidades de iniciar un procedimiento de infracción contra los Estados miembros según lo previsto en el artículo 258 del TFUE y un procedimiento del artículo 260 del TFUE con sanciones financieras cuando los Estados miembros persisten en infringir el Derecho de la Unión, son instrumentos importantes.

No obstante, sólo en pocos ámbitos está la Comisión habilitada para examinar el cumplimiento de las normas de la UE directamente *in situ*. Estos ámbitos incluyen la recaudación de los recursos propios de la Unión procedentes del IVA, que es responsabilidad de los servicios presupuestarios asistidos por expertos del ámbito fiscal. La Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión puede controlar sobre el terreno los requisitos fitosanitarios y de seguridad alimentaria, salud y bienestar animal. Las agencias especializadas de la UE, en cooperación con los servicios de transporte marítimo y aéreo de la Comisión, inspeccionan la seguridad y la protección en el sector marítimo y de la aviación.

Las instalaciones nucleares también están sujetas a inspecciones periódicas por los servicios de la Comisión<sup>19</sup>.

La posibilidad de la Comisión de imponer correcciones financieras a los Estados miembros se limita también a determinados sectores. La Comisión podrá recurrir al procedimiento de liquidación de cuentas en agricultura, si existe financiación de la UE, excluyendo de la financiación de la UE los gastos que no se hayan realizado de conformidad con las normas de la UE. Existe una herramienta similar destinada a garantizar la correcta gestión de los proyectos cofinanciados por la UE en el ámbito de la política regional.

A pesar de estas limitaciones, es importante tener en cuenta que el Derecho de la UE forma parte integrante del ordenamiento jurídico nacional en los Estados miembros, independientemente de si las normas de la UE son directamente aplicables (por ejemplo, los reglamentos) o requieren una transposición al Derecho nacional (directivas). De ello se desprende que la correcta aplicación de la legislación de la UE recae principalmente en la administración y los jueces de los Estados miembros, que deben garantizar que los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las empresas se respeten debidamente.

Las autoridades nacionales suelen disfrutar de amplia discreción para la organización de estos mecanismos de aplicación, incluidas las sanciones por incumplimiento. El legislador europeo y la Comisión pueden, sin embargo, promover la aplicación efectiva de la legislación a nivel de los Estados miembros de varias maneras.

Por ejemplo, en el ámbito de los *derechos de los pasajeros*, en reacción a la crisis provocada por la nube de cenizas volcánicas que paralizó el espacio aéreo europeo en la primavera de 2010, la Comisión se reunió rápidamente con las autoridades nacionales para garantizar, mediante unas directrices acordadas, una interpretación uniforme y equilibrada del Reglamento (CE) nº 261/2004 sobre los derechos de los pasajeros aéreos<sup>20</sup>, en particular por lo que respecta a la asistencia que los pasajeros bloqueados tenían derecho a recibir de las compañías aéreas.

Además, la legislación vigente de la UE y los acuerdos internacionales exigen a los Estados miembros que faciliten *acceso a los mecanismos de reparación* en determinados ámbitos. En el ámbito medioambiental, la propuesta de revisión de la Directiva Seveso<sup>21</sup> contiene normas sobre el acceso a la justicia, que están en consonancia con el Convenio de Aarhus. Estas disposiciones que prevén un mejor acceso a la justicia continuarán vigentes en la refundición de la Directiva sobre emisiones industriales (2010/75/UE<sup>22</sup>). Las normas sobre recursos

---

<sup>19</sup> Este informe no cubre la política de competencia, para la que la Comisión dispone de instrumentos específicos en materia de control de la conformidad.

<sup>20</sup> Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, DO L 46 de 17.2.2004, p. 1.

<sup>21</sup> Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 96/82/CE del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, DO L 345 de 31.12.2003, p. 97.

<sup>22</sup> Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), DO L 334 de 17.12.2010, p. 17.

relativas a las medidas de la sociedad de la información (Directiva 2002/21/CE<sup>23</sup>) y la jurisprudencia correspondiente definen un grupo amplio de personas interesadas que podrán impugnar decisiones adoptadas por las autoridades y los tribunales nacionales. La legislación en materia de asuntos de interior (por ejemplo, la Directiva 2009/52/CE<sup>24</sup> sobre sanciones a los empleadores), obliga a los Estados miembros a permitir a terceros (por ejemplo, sindicatos) intervenir en nombre de los empleados involucrados en procedimientos administrativos o civiles. Las normas sobre migración hacen obligatorio justificar los motivos de la denegación de una solicitud de permiso de residencia e informar a los solicitantes sobre los posibles mecanismos de recurso y plazos. Las denegaciones de las solicitudes de visado también han de justificarse.

Algunas directivas recientes de la UE obligan a los Estados miembros a abrir *canales de resolución de conflictos adicionales o alternativos*. En el ámbito del mercado interior, la Directiva por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios («Directiva OICVM IV», 2009/65/CE<sup>25</sup>), obliga a los Estados miembros a aplicar procedimientos de denuncia y de recurso eficientes y efectivos para la solución extrajudicial de litigios de consumo. La Directiva 2007/66/CE sobre la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos<sup>26</sup> garantiza a través de normas comunes que todos los participantes en licitaciones públicas dispongan de los medios necesarios en todos los Estados miembros para proteger sus derechos en virtud de la legislación de la UE. Las normas de protección de los consumidores siguen siendo un importante ámbito en el que los medios de resolución de litigios están arraigados en el Derecho de la UE, con el proceso europeo de escasa cuantía [Reglamento (CE) nº 861/2007<sup>27</sup>] y la obligación de los Estados miembros incardinada en las principales directivas (2005/29/CE<sup>28</sup> y 97/7/CE<sup>29</sup>) de establecer vías de recurso adecuadas y efectivas. Las Directivas sobre la liberalización de los mercados de electricidad y gas de la UE (2009/72/CE<sup>30</sup> y 2009/73/CE<sup>31</sup>) también profundizan en la protección de los consumidores

---

<sup>23</sup> Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

<sup>24</sup> Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 168 de 30.6.2009, p. 24.

<sup>25</sup> DO L 302 de 17.11.2009, p. 32.

<sup>26</sup> DO L 335 de 20.12.2007, p. 31.

<sup>27</sup> Reglamento (CE) nº 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, DO L 199 de 31.7.2007, p. 1.

<sup>28</sup> Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

<sup>29</sup> Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia, DO L 144 de 4.6.1997 p. 19.

<sup>30</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, DO L 211 de 14.8.2009, p. 55.

<sup>31</sup> Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE, DO L 211 de 14.8.2009, p. 94.

pidiendo la creación de un mediador para el ámbito de la energía o de un organismo de los consumidores para la solución extrajudicial de conflictos. Otro ejemplo de cómo el Derecho de la UE apoya la aplicación de las normas es la creación de organismos de promoción de la igualdad, de conformidad con la legislación contra la discriminación: una de sus tareas consiste en remitir a las víctimas de la discriminación a organismos de mediación.

El fomento de la cooperación entre las autoridades nacionales competentes puede constituir a menudo una medida complementaria útil. Esto puede hacerse a través de redes (por ejemplo, IMPEL, la red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente), los clásicos comités consultivos (por ejemplo, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo) o estructuras innovadoras tales como el «Forum» de autoridades de ejecución vinculado a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos en aplicación del Reglamento REACH<sup>32</sup>.

Los mecanismos informales de resolución de conflictos han continuado dando soluciones rápidas y pragmáticas a los ciudadanos. SOLVIT, una red de autoridades nacionales que cuenta con el apoyo de la Comisión, trata un número creciente de casos cada año, especialmente en el sector de las profesiones reguladas, la residencia y la seguridad social. En 2010, 9 de cada 10 casos de SOLVIT se resolvieron con éxito, la mayoría en un plazo de 10 semanas. Esto muestra una creciente tasa de éxito en comparación con 2009.

En materia de *empleo*, la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social ha creado un comité de conciliación para mediar entre los Estados miembros cuyas opiniones difieren.

**Conclusión:** *La Comisión continuará reforzando y promoviendo instrumentos de resolución de conflictos como SOLVIT y redes como IMPEL, y continuará examinando si al actual sistema de recursos de la UE deberían añadirse otros mecanismos a fin de reforzar la aplicación del Derecho de la UE. También adoptará medidas para mejorar las sinergias entre los instrumentos existentes de resolución de problemas, en la medida de lo posible, a fin de garantizar que los problemas se resuelven de la forma más efectiva posible, en beneficio de las empresas y los ciudadanos europeos.*

### **3.4. Medidas preventivas**

#### **3.4.1. Desarrollo global de políticas**

**Planes de ejecución:** en la Comunicación de 2007, la Comisión se comprometió a diseñar sistemáticamente medidas preventivas destinadas a ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la UE. Los planes de ejecución desempeñan un papel importante en este contexto. En ellos, la Comisión identifica los principales riesgos para la

---

<sup>32</sup> Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión, DO L 396 de 30.12.2006, p. 1.

oportuna y correcta aplicación de una nueva directiva y las medidas adecuadas para hacer frente a dichos riesgos. El desarrollo de planes de ejecución es parte integrante del enfoque de normativa inteligente de la Comisión, y contribuye a garantizar que la ejecución se tiene en cuenta de manera adecuada en todo el ciclo de elaboración de políticas. En 2010, el programa de trabajo de la Comisión de 2011 identificó una serie de importantes y complejas propuestas para las que se elaborarán planes de ejecución.

Los días 22 y 23 de noviembre de 2010, la Presidencia Belga organizó una conferencia sobre la transposición de las directivas de la UE. La conferencia fue reflejo de una conferencia similar organizada por la Presidencia Checa en marzo de 2009 y tuvo como objetivo compartir las mejores prácticas en la aplicación del Derecho de la UE<sup>33</sup>.

**Formación jurídica:** El Tratado de Lisboa establece por primera vez una base jurídica para la acción de la Unión Europea sobre la formación judicial europea (artículo 81, apartado 2, y artículo 82, apartado 1, del TFUE). La formación judicial europea debe abarcar la formación de los profesionales del Derecho (jueces, fiscales, abogados, procuradores, notarios, agentes judiciales y personal de los tribunales) en todos los ámbitos de la legislación de la UE mediante actividades de formación y programas de intercambio. La Comisión Europea está preparando una Comunicación sobre la formación judicial europea para estudiar la manera de satisfacer las considerables necesidades de formación de los profesionales de la justicia. En octubre de 2010, la Comisión puso en marcha una amplia consulta para recabar los puntos de vista de las principales partes interesadas en la formación judicial. Los resultados de la consulta se incluirán en la Comunicación prevista para el segundo semestre de 2011.

### 3.4.2. Principales evoluciones sectoriales

**Planes de ejecución:** en algunos ámbitos políticos, las directivas van acompañadas regularmente de planes de ejecución. En el ámbito del *medio ambiente*, en el que se elaboran tales planes desde 2008, la Comisión revisó su planteamiento con el fin de identificar mejor los riesgos y armonizarlo con otros instrumentos preventivos, como cuadros de indicadores y listas de control de la transposición<sup>34</sup>. En el ámbito del *mercado interior*, se han aplicado planes de ejecución para la Directiva sobre contratos públicos de defensa, la Tercera Directiva Postal y directivas en el sector del Derecho de sociedades. Actualmente, la Comisión exige en general que se elabore un plan de ejecución para cada nueva propuesta de directiva en el

---

<sup>33</sup> Véase el comunicado de prensa de 22.11.2010 en la siguiente dirección: <http://www.eutrio.be/pressrelease/opening-conference-transposition-european-directives-olivier-chastel-describes-belgian->

<sup>34</sup> Una lista de control de la transposición es un documento de carácter no oficial, elaborado por los servicios de la Comisión a raíz de sus discusiones con los Estados miembros afectados en grupos de trabajo o reuniones «paquete», y su objetivo es ayudar a los Estados miembros a aplicar la legislación de la UE.

ámbito de la *salud y la protección de los consumidores*. En el ámbito de la *empresa e industria*, varias propuestas de directivas irán acompañados de planes de ejecución. Estas propuestas incluyen: la nueva matriculación de vehículos usados en otro Estado miembro, la fijación de precios de los medicamentos y modificaciones a la homologación de vehículos de motor.

**Otras herramientas:** casi todos los departamentos de la Comisión emiten directrices, manuales o notas interpretativas para facilitar el proceso de transposición. Todos los departamentos de la Comisión tratan de aclarar las cuestiones de transposición no resueltas con los Estados miembros a través de reuniones de grupos de expertos y contactos bilaterales. Las cuestiones de transposición figuran con frecuencia en el orden del día de las reuniones «paquete». También se utilizan habitualmente instrumentos como seminarios, talleres y documentos de trabajo para mejorar los resultados de la transposición.

La Comisión apoya activamente a los Estados miembros para que el proceso de transposición sea lo más operativo y expeditivo posible, con el objetivo final de que el Derecho de la UE se aplique correctamente y los derechos y obligaciones se respeten de manera efectiva. Por ejemplo, el Libro Verde sobre el futuro del IVA<sup>35</sup> tiene por objeto identificar las maneras de simplificar el sistema de IVA de la UE para hacer más fácil su transposición. La Comisión también desempeña un papel activo en la mejora de la cooperación local en el marco de Schengen entre los consulados de los Estados miembros, incluso a través de actos de formación, y armoniza sus prácticas de conformidad con el acervo de la UE.

Las medidas preventivas *también* se centrarán en la participación de los ciudadanos en la aplicación del Derecho de la UE. Una posible ayuda es la base de datos jurídica en línea sobre Derecho de los consumidores (especialmente la Directiva 2005/29/CE<sup>36</sup>). La sensibilización es una prioridad clave en ámbitos en que los ciudadanos han de basarse principalmente en disposiciones del Tratado para reclamar sus derechos, como por ejemplo la libre circulación de estudiantes, el reconocimiento de títulos académicos y los deportes.

**Conclusión:** *a fin de prevenir problemas de transposición y aplicación con la nueva legislación, la Comisión continuará utilizando una serie de medidas preventivas que incluyen planes de ejecución, para apoyar en última instancia la aplicación correcta y exacta de las futuras directivas.*

### **3.5. Cuadros de correspondencia**

Los cuadros de correspondencia se utilizan para mostrar la manera en que los Estados miembros han transpuesto el Derecho de la UE en su ordenamiento nacional, presentando la manera en que se ha transpuesto cada elemento del Derecho de la UE.

---

<sup>35</sup> Libro Verde de 1.12.2010 sobre el futuro del IVA - Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz, COM (2010) 695 final.

<sup>36</sup> Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

Estos cuadros ofrecen una clara visión de conjunto sobre qué normas nacionales aplican cada uno de los artículos de una directiva y de esta manera facilitan los contactos con la Comisión a la hora de demostrar que una directiva se ha transpuesto en su totalidad. Posteriormente, pueden constituir un punto de entrada para los operadores a fin de identificar disposiciones jurídicas pertinentes.

Desde 2003, la Comisión incluye disposiciones vinculantes sobre los cuadros de correspondencia en sus propuestas de directivas. No obstante, durante el proceso legislativo estas disposiciones suelen suprimirse por iniciativa del Consejo.

En el Acuerdo Marco que rige las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión desde noviembre de 2010, ambas instituciones pusieron de relieve los grandes beneficios de los cuadros de correspondencia y reafirmaron su compromiso con este método. En la sección 44 del Acuerdo, el Parlamento Europeo y la Comisión subrayaron su compromiso de mantener disposiciones obligatorias sobre los cuadros de correspondencia durante las negociaciones legislativas.

*Conclusión: la Comisión considera que en muchos casos los cuadros de correspondencia constituyen instrumentos importantes que contribuyen a garantizar la aplicación efectiva de las directivas. Por tanto, la Comisión incluirá en sus propuestas una formulación adecuada a tal efecto. Asimismo, se ha comprometido a trabajar con el Consejo y el Parlamento Europeo para encontrar una solución que mejore la transposición de las directivas y refuerce la conformidad de los Derechos nacionales con el Derecho de la UE.*

### **3.6. Transparencia**

En 2010, la Comisión prosiguió publicando en su página web<sup>37</sup> información resumida sobre todos los procedimientos de infracción desde la fase de dictamen motivado y, en casos seleccionados, desde la fase del escrito de requerimiento. El resumen incluye el Estado miembro en cuestión, el servicio competente de la Comisión, el número de registro y el título del procedimiento, así como la fecha y la naturaleza de la última decisión de la Comisión.

La transparencia también figura entre los aspectos subrayados en la versión revisada del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión. En la sección 44, dicho Acuerdo Marco establece lo siguiente:

*«Además de los informes específicos y del informe anual sobre la aplicación del Derecho de la Unión, la Comisión pondrá a disposición del Parlamento información sumaria acerca de todos los procedimientos de infracción a partir del escrito de requerimiento, incluida, si así lo solicita el Parlamento, con un criterio casuístico y respetando las normas de confidencialidad, en particular aquellas reconocidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, información sobre las cuestiones a las que se refiera el procedimiento de infracción.»*

---

<sup>37</sup>

[http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_decisions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_en.htm)

*Conclusión: la Comisión seguirá promoviendo la transparencia en su política relativa a las infracciones, dentro de los límites legales y judiciales.*

#### **4. NORMATIVA INTELIGENTE**

En su Comunicación titulada «Normativa inteligente en la Unión Europea»<sup>38</sup>, la Comisión expuso su enfoque para integrar la aplicación del Derecho de la UE en el ciclo de elaboración de las políticas (es decir, desde una fase temprana de elaboración hasta su eventual revisión). El objetivo es tanto mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación existente como aumentar la calidad de la nueva legislación. Este enfoque se seguirá desarrollando y deberá contribuir a la supervisión y la aplicación efectivas del Derecho de la UE.

#### **5. CONCLUSIONES**

El año 2010 se caracterizó por las actividades destinadas a aplicar y seguir desarrollando la reforma de la gestión de las infracciones de la Comisión iniciada en 2007 con la Comunicación «Una Europa de resultados – La aplicación del Derecho comunitario».

En 2011, la Comisión seguirá centrándose en los sectores clave de este enfoque estratégico, y en particular en lo siguiente:

**una resolución efectiva de los problemas:** por ejemplo, ampliando la utilización de EU Pilot con vistas a la inclusión de todos los Estados miembros;

**una gestión eficiente:** mejorando la gestión de los procedimientos de infracción de conformidad con sus criterios;

**medidas preventivas:** garantizando por ejemplo un enfoque coherente y sistemático de los planes de ejecución;

**una regulación inteligente:** integrando en mayor medida el seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE en el conjunto del ciclo legislativo.

---

<sup>38</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Normativa inteligente en la Unión Europea, COM/2010/0543 final. Para más información, véase la página web «Legislar mejor»: [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm)