

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.11.2008
COM(2008) 777 final

**VIGÉSIMO QUINTO INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN
SOBRE EL CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO
(2007)**

{SEC(2008) 2854}
{SEC(2008) 2855}

VIGÉSIMO QUINTO INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN

SOBRE EL CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO (2007)

1. INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2007 la Comisión adoptó una comunicación sobre «Una Europa de resultados – La aplicación del Derecho comunitario¹», en la que declaraba que «haría hincapié en su Informe Anual en las cuestiones estratégicas, la evaluación del estado actual del Derecho en los distintos sectores, las prioridades y la programación de las acciones futuras», con el fin de «contribuir al diálogo interinstitucional estratégico destinado a determinar en qué medida el Derecho comunitario alcanza sus objetivos, los problemas encontrados y las posibles soluciones».

El presente informe resalta los desafíos en la aplicación del Derecho, indicando tres ámbitos prioritarios de acción: 1) la prevención, 2) la información y la solución de los problemas de los ciudadanos, y 3) la prioridad a la tramitación de las denuncias e infracciones. Subraya además la importancia de una estrecha asociación entre la Comisión y los Estados miembros, trabajando en grupos de expertos para gestionar la aplicación de los instrumentos jurídicos y cooperando de manera proactiva para resolver los problemas.

En los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión anejos al presente informe² se incluyen más detalles sobre la situación en los diversos sectores del Derecho comunitario, así como las listas y estadísticas referentes a todos los casos de infracción.

2. SITUACIÓN ACTUAL – PROBLEMAS Y DESAFÍOS

Como guardiana de los Tratados, la Comisión tiene la autoridad y la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario, verificando que los Estados miembros respetan las normas del Tratado y la legislación comunitaria. Las normas del Tratado CE, los 10.000 reglamentos y las más de 1700 directivas vigentes en los 27 Estados miembros constituyen un corpus de Derecho considerable. Inevitablemente, los problemas y los desafíos en la aplicación del Derecho comunitario son muchos y variados. Ciertos sectores deben hacer frente a desafíos de aplicación especiales a los que se pasan revista en las siguientes secciones.

2.1. Denuncias e infracciones

El proceso de infracción desempeña un papel esencial para garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario. Alrededor del 70 % de las denuncias puede cerrarse antes de que se envíe una carta de requerimiento; alrededor del 85 % antes del dictamen motivado; y hasta un 93 % antes de una sentencia del Tribunal.

¹ COM(2007)502, de 5.9.2007

² SEC(2008) 2854 y SEC(2008)2855

Comparando el periodo 1999-2002 con el de 1999-2006, la duración media de un procedimiento de infracción, desde la apertura del expediente hasta la presentación del recurso ante el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 226 del Tratado CE, descendió desde aproximadamente 28 a 23 meses. La duración media de los procedimientos de infracción por no comunicación de las medidas nacionales de transposición de las directivas siguió siendo de unos 15 meses. La duración media de los casos basados en denuncias y en acciones por propia iniciativa disminuyó desde aproximadamente 39 a 35 meses. En 2007, hubo siete casos de segundo recurso ante el Tribunal de conformidad con el artículo 228 del Tratado, frente a diez en 2006.

A finales de 2007, la Comisión tramitaba más de 3400 denuncias y expedientes de infracción. El número total de expedientes aumentó un 5,9 % desde 2006, con un aumento del 32,3 % en los procedimientos por no comunicación de las medidas de transposición. Las denuncias supusieron el 35,9 % del total, o dos tercios de todos los casos en asuntos distintos de la transposición tardía, lo que representa una disminución del 8,7 % desde 2006. El número de nuevos casos de propia iniciativa disminuyó un 9,4 %. En enero de 2007 se había recibido una media del 99,07 % de las notificaciones requeridas de las medidas de transposición de todas las directivas adoptadas, incrementándose hasta un 99,46 % a finales de año, frente al 98,93%, y el 99,06 % de principios y finales de 2006, respectivamente. No obstante, por lo que se refiere a las directivas cuyo plazo de transposición concluía en 2007, el 64,55 % de las notificaciones se produjeron fuera de plazo.

2.2. Peticiones

El número de peticiones presentadas ante el Parlamento, respecto a las cuales se solicita información a la Comisión depende en parte de los intereses de los ciudadanos. Aun cuando la mayor parte de las peticiones no conciernen o no dan lugar a procedimientos de infracción, proporcionan al Parlamento y a la Comisión información útil sobre las preocupaciones de los ciudadanos.

El medio ambiente continúa representando el mayor número de peticiones, (146 de aproximadamente 420, referentes especialmente a la contaminación atmosférica, acuática y acústica), seguido por 89 peticiones en el sector del empleo, los asuntos sociales y la igualdad de oportunidades (legislación laboral (30), igualdad de trato (28), libre circulación de trabajadores y seguridad social (25)).

Más de 20 peticiones se referían a la contratación pública (especialmente a los proyectos de desarrollo urbano en España), unos 20 al reconocimiento de diplomas (en particular a los de los guías turísticos y los instructores de esquí) y 15 a los servicios y a los organismos financieros (pagos intracomunitarios). El Parlamento Europeo elaboró un informe sobre la compañía de seguros «Equitable Life» tras las peticiones que se le presentaron. Hubo más de 30 peticiones en el sector de la justicia, la libertad y la seguridad, 21 en el de los transportes, 16 en el de la fiscalidad y la unión aduanera (la mayoría relacionados con los impuestos indirectos de los coches y la doble imposición directa) y 11 en agricultura.

2.3. Análisis por sector

Sigue habiendo un número importante de denuncias y de infracciones en medio ambiente, mercado interior, fiscalidad y unión aduanera, energía, transportes, empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades, así como en sanidad, consumidores y justicia, libertad y seguridad, con un corpus legislativo en rápido crecimiento y de gran interés para los ciudadanos.

A continuación se expone un somero análisis de una amplia gama de problemas clave en una serie de sectores importantes. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión figuran más detalles sobre la 'situación en los distintos sectores'³.

En el sector de la *agricultura*, existen más de 2400 medidas legislativas, sobre todo reglamentos. Este corpus legislativo ha permanecido razonablemente estable, aunque sometido a frecuentes actualizaciones técnicas y a una revisión política regular. La mayor parte de la legislación es directamente aplicable en lo que se refiere a la ayuda financiera al mercado y se gestiona a través del mecanismo de liquidación de conformidad para evitar pagos incorrectos con cargo al presupuesto comunitario. Esto da lugar a que los Estados miembros inicien procedimientos jurídicos contra la Comisión, y no al revés. La gestión se lleva a cabo a través de más de 140 comités y grupos de expertos. El reglamento relativo a la organización común de mercado único y las reformas en los sectores del vino y de las frutas y hortalizas han introducido cierta simplificación en este ámbito. Se han abordado las dificultades de aplicación del sistema de condicionalidad de los regímenes de apoyo directo. Se ha prestado atención a los objetivos del 'chequeo médico', es decir, una ayuda directa más efectiva y más simple, la modernización de los mecanismos de apoyo al mercado y las necesidades del cambio climático, la producción de bioenergía, la gestión del agua y la biodiversidad.

El *mercado interior y los servicios* continúan dando lugar a una amplia gama de problemas y procedimientos de infracción, por ejemplo en la inversión transfronteriza y en la prestación de servicios de salud. El retraso en la transposición de directivas continúa siendo un problema, habiéndose incoado 206 procedimientos de infracción⁴, debidos a los muchos retrasos en lo que se refiere a los mercados de los instrumentos financieros, al derecho de sociedades y al blanqueo de dinero, a las cualificaciones profesionales y a la contratación pública. Las cifras recientes indican una mejora significativa que debe todavía confirmarse como tendencia fiable. Es preciso seguir haciendo grandes esfuerzos en lo que respecta a los instrumentos de gestión, por ejemplo haciendo un buen uso de la red de comités de tres niveles en el ámbito de los servicios financieros y de los grupos de expertos en derecho de sociedades y en el blanqueo de dinero.

La libre circulación de mercancías no sujetas a armonización implica un volumen considerable de trabajo preventivo detallado y de diálogo por parte de los Estados miembros y de la Comisión para notificar y examinar los proyectos de nuevas normas técnicas. Esto evita problemas de compatibilidad de las normativas nacionales con el Derecho comunitario, contribuye a la claridad y eficacia del mismo y a los esfuerzos destinados a legislar mejor. La mayor parte de los problemas se resuelven en el plazo de unos meses. Esa Directiva se aplica también a las normativas nacionales relativas a la sociedad de la información.

El *acervo legislativo en el ámbito de la libre circulación de mercancías* es razonablemente estable, si se exceptúa el problema de los retrasos de transposición, que dieron lugar al inicio de 227 nuevos procedimientos de infracción en 2007. El principal desafío sigue siendo la necesidad de llevar a cabo una actualización técnica regular. La aplicación del Reglamento REACH, relativo a las sustancias químicas, exige realizar un trabajo prioritario durante algunos años para la puesta en marcha del organismo y de la red de puntos de contacto.

³ SEC(2008) 2854

⁴ Salvo indicación en contrario, todas las cifras se refieren a 2007.

En el sector de *la salud y la protección de los consumidores*, los retrasos de transposición de las directivas dieron lugar al inicio de más de 330 procedimientos de infracción. Las inspecciones y otras medidas específicas continúan desempeñando un papel clave para garantizar la seguridad de los alimentos y de los productos alimenticios. Se está prestando especial atención a la consolidación de la red de cooperación en materia de protección de los consumidores, a fin de garantizar el apoyo efectivo a los intereses de los ciudadanos.

En el *transporte*, continúa el rápido desarrollo del acervo. Los retrasos de transposición siguen siendo problemáticos. Es prioritario mejorar continuamente el intercambio de información y la resolución de los problemas con los Estados miembros. Se están haciendo progresos adecuados en la transición a un régimen comunitario de cielos abiertos con los Estados Unidos. Es probable que haya que supervisar de cerca la aplicación de los derechos de los pasajeros aéreos, incluidos los de los pasajeros con movilidad reducida. Las inspecciones continúan representando la principal garantía de la seguridad aérea y marítima.

La legislación de la UE se está desarrollando también rápidamente en el sector de la *energía*. La seguridad coordinada del suministro de gas constituye un desafío clave al igual que la aplicación correcta y a tiempo del tercer paquete de directivas relativas al mercado interior del gas y la electricidad, mientras que las misiones de verificación e inspección deben continuar supervisando el respeto de las normas en materia de radioprotección y de control de la seguridad nuclear.

En el sector de *las aduanas y la fiscalidad directa e indirecta*, el amplio ámbito de aplicación del acervo y los límites de la armonización dan lugar al inicio de un elevado número de procedimientos de infracción y de solicitudes de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia sobre la fiscalidad en general y sobre el IVA en particular. Se ha producido un aumento significativo de procedimientos referentes a la no discriminación en materia de fiscalidad directa. En el sector de las aduanas, el desafío consiste en simplificar la legislación y racionalizar los procedimientos.

En el sector *del empleo, los asuntos sociales y la igualdad de oportunidades*, el elevado número de procedimientos de infracción por retrasos en la transposición ha disminuido. No obstante, la carga de trabajo sigue siendo importante en los ámbitos de la seguridad social, la libre circulación, la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación. El riesgo para la salud humana de las enfermedades profesionales y de los accidentes requiere que se preste gran atención a las directivas sobre la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, incluidas las relacionadas con los sectores de la construcción, marítimo y minero.

En el ámbito de *la sociedad de la información*, el marco regulador de 2002 de las comunicaciones electrónicas ha seguido siendo objeto de un gran número de problemas de transposición y de aplicación incorrectas y la Comisión ha propuesto un paquete de instrumentos destinados a modificar y completar el marco existente. La aplicación de la recientemente modificada Directiva de servicios de medios audiovisuales puede dar lugar a un aumento del número de denuncias. El retraso en la transposición de la Directiva relativa a la información del sector público ha provocado un retraso de casi dos años en la evaluación de conformidad.

El acervo en el ámbito del *Derecho de medio ambiente* es amplio y ambicioso, se aplica a una amplia variedad de situaciones en los Estados miembros, es administrado por muy diversos organismos gubernamentales que actúan a diversos niveles y tiene gran interés para el público. Muchos problemas se deben a la transposición tardía (que dio lugar a 125 nuevos

procedimientos de infracción en 2007) e incorrecta de las directivas. A ellos se añaden los desafíos sectoriales descritos detalladamente en la comunicación 'La aplicación del derecho comunitario de medio ambiente'⁵.

Se han realizado esfuerzos para simplificar y modernizar la antigua normativa relativa a los residuos, el agua, el aire y las emisiones industriales, con el fin de ayudar a los Estados miembros a responder a los problemas de su aplicación. La Directiva Marco relativa a los residuos ha sido revisada, a fin de aclarar sus definiciones y de consolidarla y simplificarla. Sigue habiendo retrasos importantes en el ámbito de la gestión de los residuos, debidos principalmente a la inadecuación de las inversiones. Asimismo, es necesario mejorar las infraestructuras en miles de grandes poblaciones para ajustarse a la Directiva relativa a las aguas residuales urbanas. La Directiva Marco del Agua es un ejemplo de los esfuerzos realizados hasta ahora para simplificar y consolidar diversas leyes. Es previsible que se produzca una carga cada vez mayor de casos a medida que expiran los plazos de aplicación de diversas disposiciones.

En muchas ciudades, hay problemas graves y evidentes de incumplimiento generalizado de los valores límites de calidad del aire, incluidos los del dióxido de azufre y las partículas. Se ha hecho un gran esfuerzo para simplificar y racionalizar las normas relativas a las emisiones industriales. Pero ha habido retrasos considerables en la expedición de permisos para miles de instalaciones industriales y uno de los desafíos actuales consiste en mantener al día las 'mejores técnicas disponibles' y los documentos de referencia conexos. Si bien el volumen de infracciones de la Directiva de evaluación del impacto ambiental sigue siendo elevado, aunque estable, hay un número cada vez mayor de casos relacionados con la Directiva de evaluación medioambiental estratégica. Por lo que se refiere al cambio climático, la plena aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión, incluida la obligación de elaborar un informe semestral, representa un desafío importante. Continúan haciéndose progresos en el ámbito del reconocimiento de zonas protegidas con arreglo a las directivas relativas a las aves y a los hábitats pero es preciso realizar mayores esfuerzos para mejorar la salud de algunos hábitats y algunas especies.

En el ámbito de *la justicia, la libertad y la seguridad*, el acervo se ha incrementado perceptiblemente. Los principales desafíos consisten en garantizar la aplicación correcta y a tiempo de toda la legislación recientemente adoptada, así como en gestionar un gran volumen de correspondencia, denuncias y un número cada vez mayor de casos de infracción. La conclusión en 2008 del estudio sobre la transposición de diez directivas sobre inmigración y asilo puede dar lugar a procedimientos de infracción, al igual que el desarrollo de los derechos de los nacionales de terceros países. Es probable que continúe el gran volumen de solicitudes de investigación y de denuncias sobre los derechos fundamentales, la ciudadanía y la libre circulación de personas.

3. ACCIONES PRIORITARIAS

3.1. Acción nº 1: Reforzar las medidas preventivas

Para garantizar la aplicación efectiva del Derecho comunitario en una UE de 27 es importante consolidar los esfuerzos para evitar que se produzcan infracciones. Obviamente, después de que se haya privado a ciudadanos y empresas del pleno beneficio de la ley, se toman medidas

⁵ COM (2008)773

correctoras de las infracciones detectadas. Es necesario un gran esfuerzo de la Comisión y de los Estados miembros para corregir esta situación.

a) Mejora de los instrumentos legislativos

La Comisión hace todos los esfuerzos posibles para garantizar que la legislación sea clara, simple, operativa y aplicable. Cada vez se presta mayor atención a la aplicación y la gestión al elaborar las propuestas, tanto en la etapa de evaluación de impacto como a lo largo del ciclo político. Se están modificando las directrices de evaluación de impacto para asegurarse de que se examinen a fondo las opciones de aplicación, así como la elección del instrumento jurídico.

La Comisión propondrá Reglamentos, cuando sea necesario, en relación con las medidas de aplicación de carácter técnico. Por ejemplo, se han adoptado reglamentos sobre las tarifas de itinerancia, se han propuesto otros sobre los cosméticos y los productos de construcción y se están considerando otros sobre la salud animal, los biocidas y los productos textiles. En el sector de los vehículos de motor, se están ya aplicando normas marco gracias a reglamentos de la Comisión. Se están utilizando reglamentos para la aplicación de directivas relativas a las profesiones reguladas, así como de normas técnicas sobre el ecodiseño relacionadas con los productos consumidores de energía. Se han adoptado reglamentos relativos a la armonización de las sustancias químicas a través de REACH y se han propuesto otros destinados a consolidar el reconocimiento mutuo de la libre circulación de mercancías.

El Parlamento y el Consejo deberían contribuir a la claridad y a la simplicidad de la legislación al examinar las propuestas de la Comisión según el procedimiento de codecisión.

b) Preparación de la aplicación correcta del Derecho comunitario

La Comisión y los Estados miembros están trabajando para mejorar la transposición de las directivas. El objetivo de la Comisión es asegurarse de que las propuestas de nuevas directivas vayan acompañadas, a lo largo de todo el ciclo legislativo, de planes de transposición basados en un análisis de riesgo, identificando el trabajo necesario en función del contenido y de la probable dificultad de aplicación. La Comisión establecerá redes de funcionarios responsables, en los Estados miembros, de la transposición de todas las directivas nuevas y del intercambio en línea de preguntas y respuestas.

Se están organizando seminarios de transposición respecto a muchas nuevas directivas, entre ellas las relativas a las profesiones reguladas, los seguros, la banca, los valores, el derecho de sociedades, la contabilidad y la auditoría en el mercado interior. Continúan celebrándose «reuniones paquete» de transposición en diversos ámbitos. Las frecuentes reuniones del Grupo de Reguladores y del Comité de Contacto sobre la Directiva de servicios de los medios de comunicación audiovisual contribuyen a solucionar los problemas de transposición. El Grupo de Expertos sobre el Control y la Prevención de la Contaminación Industrial se está transformando en el Grupo de Expertos sobre las Emisiones Industriales, con un mandato más amplio en materia de transposición. En 2007 se celebraron seis reuniones del grupo de expertos y en 2008 están programadas otras seis en aplicación de la Directiva de servicios.

Es posible que se necesiten períodos más amplios de transposición para instrumentos más complejos, como el período de tres años propuesto para la Directiva Solvencia II en el ámbito de los seguros. En circunstancias especiales, pueden establecerse plazos diferentes para los distintos elementos de transposición, permitiendo así mejorar el seguimiento, la detección de los retrasos y la rápida adopción de medidas correctoras.

La Comisión colabora también con las administraciones de los Estados miembros y demás partes interesadas en la aplicación correcta y a tiempo de los reglamentos, por ejemplo mejorando los procedimientos de los Estados miembros, elaborando formularios normalizados de denuncia y documentos orientativos relacionados con el reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos.

c) Evaluación de conformidad de las medidas de transposición y prevención de la aplicación incorrecta

Se están utilizando diversos instrumentos para prevenir la no conformidad de la legislación de los Estados miembros con el Derecho comunitario y la aplicación incorrecta del mismo por las administraciones de los Estados miembros. Entre tales instrumentos, cabe mencionar la evaluación de conformidad de los textos transpuestos, las reuniones de comités y grupos de expertos, las inspecciones, los cuestionarios, los informes de aplicación, las misiones exploratorias, la notificación del progreso de los proyectos de nuevos reglamentos técnicos y los estudios y análisis.

La evaluación de la conformidad se basa en un análisis de los riesgos, teniendo en cuenta la experiencia de la fiabilidad de la transposición, el contenido de la medida, el trabajo de preparación de la transposición y la información suministrada por las partes afectadas.

Aun cuando la evaluación de conformidad desempeña un papel importante en muchos ámbitos, entre ellos la legislación medioambiental, otros como los piensos y la alimentación humana requieren que los sistemas de control de los Estado miembro sean supervisados mediante las inspecciones realizadas por la Oficina Alimentaria y Veterinaria. También se organizan otras formas de inspección en sectores tales como el de la seguridad marítima y aérea y el del control de la seguridad nuclear.

d) Gestión activa: el papel de comités y grupos de expertos

Unos 260 comités y 1200 grupos de expertos gestionan el acervo, actualizan los requisitos técnicos y contribuyen a detectar la necesidad de modificaciones legislativas. Trabajan sobre directrices de interpretación, códigos de conducta, dificultades específicas y modos de incrementar la eficacia en la aplicación de la legislación. También hacen contribuciones importantes las ONG, las empresas y otras partes interesadas. Sólo en agricultura, se celebraron en 2007 256 reuniones de 31 comités reguladores y de gestión y 118 reuniones de grupos consultivos y de expertos. Se adoptaron 38 directrices relativas a los productos de protección de las plantas y se han llevado a cabo esfuerzos importantes en materia de seguridad alimentaria gracias a las reuniones de expertos, a la orientación y la formación. En los servicios financieros, tres niveles de comités contribuyen a la interpretación y la aplicación común de la legislación y mejoran su gestión práctica.

3.2. Acción nº 2: Difusión de la información y resolución de los problemas de los ciudadanos y las empresas

El amplio campo de aplicación y el gran volumen del Derecho comunitario, aplicable en 27 Estados miembros, da lugar, inevitablemente, a un gran número de preguntas y de denuncias. Para servir mejor los intereses de las empresas y de los ciudadanos es preciso encontrar soluciones rápidas e informales. Muchos problemas pueden tratarse eficazmente gracias al intercambio inicial de información y a la cooperación. La Comisión responde a los ciudadanos a través de Europe Direct, del Servicio de Orientación para los Ciudadanos, de las redes CEC y Eurojus, y del amplio volumen de trabajo de sus servicios.

El Derecho comunitario establece diversos mecanismos de recurso para que los ciudadanos hagan valer sus derechos frente a los operadores económicos, tales como los procedimientos específicos de tramitación de las denuncias relativas a los derechos de los pasajeros aéreos, el mecanismo de resolución de conflictos relacionados con la Directiva sobre el Servicio Universal de Telecomunicaciones y la cooperación para la aplicación de la normativa de protección de los consumidores. La Comisión coordina la red SOLVIT, en la que los Estados miembros trabajan juntos para solucionar problemas transfronterizos causados por la posible aplicación incorrecta de la normativa del mercado interior por los poderes públicos sin recurrir a procedimientos judiciales.

Además, la Comisión puso en marcha el proyecto «EU PILOT», a fin de proporcionar respuestas y soluciones más rápidas y mejores a las preguntas y los problemas que plantea la aplicación del Derecho comunitario y que requieren confirmación de la situación de hecho o de derecho en un Estado miembro. Quince Estados miembros participan en dicho proyecto, que se puso en marcha el 15 de abril de 2008. A mediados de septiembre, había más de 130 casos en el sistema, de ámbitos tales como la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la seguridad social y la libre circulación de trabajadores, los problemas de visado, la libre circulación de las personas, la protección de los datos personales, los contratos públicos, la normativa medioambiental, la libre circulación de mercancías y la fiscalidad indirecta y directa. Al término de un año, se hará una evaluación inicial del proyecto.

Estos instrumentos representan un compromiso importante de la Comisión y de los Estados miembros para ayudar a los ciudadanos y a las empresas, colaborando cada vez más estrechamente para aprovechar plenamente los beneficios de la UE.

3.3. Acción nº 3: Gestión de las denuncias y las infracciones – Fijación de las prioridades por sector

La aplicación efectiva y eficaz del Derecho comunitario en una UE de 27 Estados miembros requiere que la Comisión adopte prioridades claras en la materia, a fin de maximizar el beneficio para los ciudadanos y las empresas. Para ello, la Comisión debe dar prioridad al tratamiento de las infracciones que tienen un mayor impacto en el bien general. La Comisión tramitará también otros casos a través de mecanismos de solución de problemas tales como SOLVIT o EU PILOT. A menudo, dichos casos, en los que sería útil la cooperación con los Estados miembros a fin de verificar la situación de hecho o de derecho referente a una denuncia, pueden tramitarse más eficazmente a través de esos mecanismos, con lo que puede mejorarse el resultado para los ciudadanos. En caso de necesidad, habrá que recurrir al procedimiento de infracción. En su comunicación de 2007, la Comisión estableció prioridades generales, con la posibilidad de elaborar criterios de prioridad para cualquier sector. La Comisión garantizará así que se lleva a cabo un seguimiento de todos los casos, evaluando el mejor modo de conseguir un resultado rápido y satisfactorio, si bien reservándose el derecho a iniciar un procedimiento formal por las infracciones al derecho comunitario y manteniendo las garantías previstas en la Comunicación de 2002 sobre las relaciones con los denunciantes⁶.

Entre los ejemplos de prioridad, explicados con más detalle en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre «La situación en los distintos sectores» (SEC (2008) 2854), cabe resaltar:

⁶ COM(2002) 141

- *Mercado interior y servicios* - Las prioridades políticas se centran en infracciones al Derecho comunitario 1) que violan libertades fundamentales que afectan gravemente a los derechos de los ciudadanos, 2) que amenazan el funcionamiento general de la legislación sectorial o que afectan a importantes precedentes legales o 3) que pueden tener un impacto económico importante en el mercado interior o en un sector específico del mismo. En el sector de los servicios, el trabajo se ha centrado en casos de clara discriminación debido a la nacionalidad o que afectan a ciertas categorías de prestadores de servicios en sectores importantes.
- *Servicios financieros* – Los problemas afectan, por ejemplo, a restricciones de inversión basadas en consideraciones de seguridad nacional o a los regímenes de pensión.
- *Derechos en materia de empleo, Derecho laboral, seguridad social y lucha contra la discriminación* – En aquellos asuntos que tienen consecuencias importantes para los ciudadanos, el establecimiento de prioridades puede aportar grandes beneficios para el mayor número de ciudadanos. Se aplicarán medidas complementarias para ayudar a los ciudadanos a encontrar soluciones a sus problemas particulares y se supervisará la situación general con el fin de adoptar cualquier otra medida que sea necesaria.
- *Derechos fundamentales, libre circulación de las personas, inmigración, asilo, ciudadanía y justicia civil* – Continuará dándose prioridad a los problemas que tengan mayor impacto en los derechos fundamentales y en la libre circulación, así como en los problemas de Derecho civil en materia de responsabilidad conyugal y parental. Se aplicarán medidas complementarias destinadas a ayudar a los ciudadanos a encontrar la solución a sus problemas, supervisándose la situación general para, en su caso, adoptar otras medidas necesarias.
- *Medio ambiente* - En este apartado cabe citar la tramitación colectiva de infracciones individuales similares en el marco de expedientes horizontales, por ejemplo en materia de gestión de los residuos y de contaminación atmosférica; los grandes proyectos de infraestructura, especialmente aquéllos que reciben financiación comunitaria; las infracciones en las que los ciudadanos sufren un daño directo considerable o de manera repetida o que afectan gravemente a su calidad de vida⁷.
- *Transportes* - Seguridad de los pasajeros y de las operaciones así como las políticas de desarrollo sostenible que tienen un gran impacto.
- *Energía* – *Medidas con un impacto significativo en el cambio climático y que garanticen un suministro de energía seguro y competitivo.*
- *Sociedad de la información* – Problemas de gran importancia referentes al funcionamiento de los reguladores nacionales, protección de los consumidores (como el 112 como número europeo de emergencia) en el sector de las telecomunicaciones, normas de publicidad televisiva, protección de los menores, prevención de la incitación al odio racial en los medios de comunicación y acceso no discriminatorio a la información del sector público.
- *Política de la competencia* - Competencia efectiva en el sector de las industrias de red liberalizadas tales como el mercado de la energía, incluido el acceso no discriminatorio a

⁷ Véase COM(2008) 773

las infraestructuras y a los servicios financieros y recuperación de las ayudas estatales ilegales.

4. CAMBIAR LA LEGISLACIÓN A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA

El acervo continúa desarrollándose a la luz de la experiencia adquirida en el ámbito de la aplicación. Es necesario reforzar el ciclo «Legislar Mejor», seleccionar la respuesta más apropiada a cada tipo de problema en el punto pertinente del ciclo, asegurándose de que la información sobre la aplicación alimenta la revisión legal.

En algunas áreas, tales como la contribución de las partículas a la contaminación atmosférica o el tratamiento de los aceites usados, el cambio en la legislación puede mejorar los objetivos, modificar la parte dispositiva, retrasar la aplicación o introducir una mayor flexibilidad en los requisitos para hacer frente a las dificultades encontradas. En otras áreas, por ejemplo en el código aduanero, se está llevando a cabo una importante modernización, una simplificación administrativa y una mejor gestión. El tercer paquete legislativo ha permitido hacer frente a las dificultades estructurales de la apertura del mercado del gas y la electricidad. Por lo que se refiere al etiquetado y la comercialización de los piensos y los productos alimenticios para animales y a la protección de los vegetales, el proceso de clarificación legislativa y de refundición se encuentra en diferentes etapas de desarrollo. Se ha producido, o se está produciendo, una evolución legislativa significativa en sectores tales como el reconocimiento mutuo de la libre circulación de mercancías, los automóviles, los dispositivos médicos, los productos farmacéuticos y los pagos fuera de plazo con especial atención a las pequeñas empresas.

5. CONCLUSIONES

El presente informe subraya la necesidad de una continua cooperación proactiva entre la Comisión y los Estados miembros, a fin de garantizar la gestión general del Derecho y trabajar en colaboración para garantizar respuestas rápidas y efectivas a las preocupaciones de los ciudadanos, así como la corrección de las infracciones, cuya importancia ha sido resaltada por el Parlamento. La acción coordinada entre la Comisión y los Estados miembros, adaptada a los desafíos específicos, producirá los mejores resultados. La Comisión permanecerá vigilante en su persecución de las infracciones y continuará trabajando estrechamente con el Parlamento Europeo en lo que se refiere a la información y al debate sobre la evolución de la aplicación del Derecho comunitario.

La aplicación efectiva del Derecho comunitario continúa enfrentándose a desafíos importantes, tales como los amplios retrasos en la transposición de las directivas. En algunas áreas del Derecho comunitario continúan también incrementándose el número de denuncias de ciudadanos y empresas de violación de los derechos que les otorga el Derecho comunitario. El año que viene, la Comisión se centrará especialmente en las siguientes medidas:

- hacer frente al problema del amplio retraso en la transposición de las directivas;
- intensificar las medidas preventivas, incluida la necesidad de desarrollar el análisis de los problemas de aplicación y de cumplimiento al preparar las evaluaciones de impacto;
- mejorar la información y la solución informal de los problemas en beneficio de los ciudadanos y de las empresas; y

- conceder prioridad a los casos más importantes y trabajar estrechamente con los Estados miembros para acelerar la corrección de las infracciones.