

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Vigesimoquinto Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2007)»

COM(2008) 777 final

(2011/C 18/17)

Ponente: **Christoph LECHNER**

El 18 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Vigésimo quinto Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2007)»

COM(2008) 777 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor y 4 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Algunos Estados miembros siguen encontrando dificultades para redactar las normas de transposición de las disposiciones de las directivas. En materia de aplicación, hay que considerar, además, la variabilidad del carácter vinculante previsto por las directivas que va desde las disposiciones «facultativas», que dejan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para escoger los instrumentos nacionales de transposición, hasta las disposiciones preceptivas o incondicionales. Es preciso encontrar un justo equilibrio entre una transposición excesivamente estricta y una aplicación demasiado libre.

1.2 El Comité respalda los principales objetivos de la Comisión, concretamente:

- tratar el problema del retraso generalizado en la transposición de directivas;
- incrementar el número de medidas preventivas, incluida la necesidad de seguir desarrollando el análisis de la aplicación y de su cumplimiento en el marco de la preparación de evaluaciones de impacto;
- mejorar la información y los métodos informales de resolución de conflictos en aras de los intereses de los ciudadanos y de las empresas; y
- otorgar prioridad a los asuntos principales y colaborar estrechamente con los Estados miembros para corregir las infracciones con mayor celeridad.

1.3 El Comité acoge también favorablemente las declaraciones de la Comisión según las cuales seguirá dando prioridad a los problemas que tengan mayor impacto en los derechos fundamentales y en la libre circulación. Celebra, asimismo, la prio-

ridad concedida a las infracciones en las que los ciudadanos sufren un daño directo considerable o de manera repetida, o que afectan gravemente a su calidad de vida.

1.4 El Comité sugiere que se adopte un enfoque más proactivo consistente, concretamente, en:

- elaborar una legislación de la Unión que sea más fácil de transponer;
- establecer desde el principio de los debates un cuadro de correspondencias preciso y actualizado continuamente;
- admitir la transposición por vía de remisión expresa a las disposiciones preceptivas o incondicionales de una directiva.

1.5 No obstante, el Comité llama también la atención sobre los ámbitos en los que debería adoptarse el planteamiento proactivo a la hora de planificar, elaborar y aplicar las leyes. En ese contexto, el CESE sostiene que las disposiciones y las normas no son siempre la única forma, ni tampoco siempre la mejor, de conseguir los objetivos pretendidos.

1.6 El Comité considera que la Comisión debería mejorar la gestión de los procedimientos de infracción y, en particular, su forma de aplicar este procedimiento acelerado de seguimiento de los casos de retraso en la transposición.

1.7 El Comité considera que otros mecanismos de resolución de conflictos –como la red SOLVIT, el Sistema de Información sobre el Mercado Interior (IMI), el sistema de intercambio de información en el marco del desplazamiento de trabajadores y el proyecto EU PILOT– son buenas oportunidades para reducir la carga de trabajo de la Comisión respecto de la gestión de los procedimientos de infracción.

1.8 El Comité considera necesario mejorar la forma en que se difunde información a la sociedad civil y a la opinión pública sobre los distintos mecanismos de denuncia a través del portal «Tu Europa», en particular respecto de la excepción relativa a la protección del interés público en el sentido definido por la jurisprudencia.

1.8.1 El Comité también sugiere ampliar la información disponible a través de la página Web y que la Comisión publique sus decisiones relativas a infracciones desde la presentación de la denuncia hasta la conclusión del procedimiento de infracción.

1.9 Deben estudiarse mecanismos colectivos de indemnización de ámbito europeo, con vistas a completar las iniciativas en curso de preparación en materia de Derecho de los consumidores y de Derecho de la competencia, con el fin de reforzar los mecanismos de autorregulación de los Estados miembros.

1.10 El Comité sugiere que la Comisión solicite periódicamente un dictamen sobre los futuros informes anuales, para recabar la opinión de la sociedad civil organizada y reforzar así la aplicación de la legislación en la UE.

2. Informe de la Comisión ⁽¹⁾

2.1 Como guardiana de los Tratados, la Comisión tiene la autoridad y la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, verificando que los Estados miembros respetan las normas del Tratado y el Derecho derivado. Las normas del Tratado, los 10 000 reglamentos y las más de 1 700 directivas vigentes en los veintisiete Estados miembros constituyen un corpus de Derecho considerable. Inevitablemente, los problemas y los desafíos en la aplicación del Derecho de la UE son muchos y variados. Ciertos sectores deben hacer frente a desafíos de aplicación especiales.

2.2 En septiembre de 2007, la Comisión adoptó una comunicación sobre «Una Europa de resultados – La aplicación del Derecho comunitario» ⁽²⁾, 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».

2.3 El 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.

2.4 Análisis por sector: existe un número importante de denuncias y procedimientos de infracción en materia de medio

ambiente, mercado interior, fiscalidad y unión aduanera, energía, transportes, empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades, sanidad y consumidores, así como derechos fundamentales, libertades y seguridad. En algunos otros sectores, como agricultura, educación y cultura, apenas hay retrasos en la transposición de directivas ⁽³⁾.

2.4.1 En 2007, el retraso en la transposición de directivas dio lugar a que se incoaran nuevos procedimientos de infracción en los siguientes ámbitos:

- mercado interior y servicios: 206 procedimientos;
- acervo comunitario en el ámbito de la libre circulación de mercancías: 227 procedimientos;
- salud y protección de los consumidores: más de 330 procedimientos;
- Derecho comunitario en materia de medio ambiente: 125 procedimientos.

2.5 Los ejemplos concretos que figuran a continuación ilustran las distintas problemáticas en función del grado de transposición y de sus consecuencias para los ciudadanos.

Contratación pública:

- En 2007, se tramitaron 344 expedientes de infracción en materia de contratación pública. De ellos, se cerraron 142 asuntos (el 41 %); sólo 12 (aproximadamente el 3,5 %) tuvieron que ser sometidos al Tribunal de Justicia. De estos 344 expedientes, cerca de 200 eran supuestos de infracción, el 25 % de los cuales eran prioritarios.
- En 2007, se incoaron procedimientos de infracción contra siete de los diez Estados miembros que no habían comunicado sus medidas nacionales de ejecución dentro de los plazos señalados para la transposición de las directivas sobre contratación pública ⁽⁴⁾. A finales de dicho año sólo tres Estados miembros –Bélgica, Luxemburgo y Portugal– no habían comunicado aún sus medidas de ejecución. Actualmente Luxemburgo es el único Estado miembro sujeto a un procedimiento de infracción ⁽⁵⁾.

Protección de los consumidores:

- El plazo para transponer la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior ⁽⁶⁾ venció el 12 de junio de 2007. Veintidós Estados miembros no comunicaron a tiempo sus medidas de ejecución a la Comisión, por lo que ésta les dirigió los correspondientes escritos de requerimiento. A raíz de ello seis Estados miembros comunicaron sus medidas de ejecución antes de finales de 2007.

⁽¹⁾ COM(2008) 777 final y SEC(2008) 2855, puntos 1 y 2.

⁽²⁾ COM(2007) 502 final, de 5.9.2007; véase también el Dictamen correspondiente del CESE, DO C 204 de 9.8.2008, p. 9.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_sector_na_20091124_en.pdf.

⁽⁴⁾ DO L 134, 30.4.2004, p. 1 y DO L 134, 30.4.2004, p. 114.

⁽⁵⁾ COM(2008) 777 final y SEC(2008) 2854, de 18.11.2009, p. 206.

⁽⁶⁾ DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

— En 2007 la Comisión también comprobó la transposición, en los diez Estados miembros que se adhirieron a la UE en mayo de 2004, de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. En nueve de dichos Estados se identificaron problemas en función de los distintos grados de transposición y se les dirigieron escritos de requerimiento.

— Se identificaron una serie de dificultades potenciales de transposición de la Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores ⁽⁷⁾, pero en 2007 no se recibieron reclamaciones por insatisfacción de la opinión pública respecto de su aplicación.

2.6 En los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que figuran como anexos al informe ⁽⁸⁾ se recogen 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.

3. Observaciones generales

3.1 El informe y los documentos de trabajo adjuntos, algunos de cuyos pasajes son muy difíciles de entender, muestran que determinados Estados miembros todavía encuentran dificultades a la hora de redactar las normas de transposición de las disposiciones de las directivas. Aunque la transposición pueda parecer simple en teoría, en la práctica se presentan casos en los que algunos conceptos propios del Derecho comunitario no tienen una figura equivalente en la terminología jurídica nacional ⁽⁹⁾, o en los que el concepto de Derecho comunitario no conlleva remisión al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y alcance ⁽¹⁰⁾.

3.2 En materia de aplicación hay que considerar, además, la variabilidad del carácter vinculante previsto por las directivas, que va desde las disposiciones «facultativas», que dejan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para escoger los instrumentos nacionales de transposición, hasta las disposiciones preceptivas o incondicionales como, por ejemplo, definiciones, listas o tablas con inventarios de sustancias, objetos o productos, que requieren que los Estados miembros adopten medidas simples de transposición para ajustarse a lo dispuesto por la directiva.

3.3 La redacción de cualesquiera nuevas disposiciones debe garantizar la seguridad jurídica: dicho de otro modo, deberán eliminarse del ordenamiento nacional las disposiciones redundantes o contradictorias. Por lo tanto, es preciso encontrar un justo equilibrio entre una transposición excesivamente estricta y una aplicación demasiado libre.

3.4 No obstante, la transposición no consiste únicamente en incorporar al Derecho nacional los conceptos del Derecho de la UE; se trata también de un proceso concreto. A este respecto, una vez publicada una directiva en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, los Estados miembros deberían acelerar el proceso de transposición, encargando a los funcionarios nacionales respon-

sables de la transposición –que podrían y deberían disponer de una base de datos establecida con este fin– que colaboren con las autoridades de los demás Estados miembros a través de una red en la que intercambiar experiencias y explicar sus dificultades para la transposición de disposiciones concretas.

3.5 La Comisión subraya la necesidad de:

— tratar el problema del retraso generalizado en la transposición de directivas;

— incrementar el número de medidas preventivas, incluida la necesidad de seguir desarrollando el análisis de la aplicación y de su cumplimiento en el marco de la preparación de evaluaciones de impacto;

— mejorar la información y los métodos informales de resolución de conflictos en aras de los intereses de los ciudadanos y de las empresas; y

— otorgar prioridad a los asuntos principales y colaborar estrechamente con los Estados miembros para corregir las infracciones con mayor celeridad.

3.5.1 En cuanto a este último aspecto, la Comisión está de acuerdo en establecer prioridades en materia de procedimientos de infracción. Señala, además, que ello implica decisiones políticas y no soluciones meramente técnicas sin escrutinio externo, control ni transparencia. En este sentido, la Comisión debería consultar a la sociedad civil sobre las decisiones de establecimiento de prioridades respecto del tratamiento de las infracciones. No obstante, el Comité expresa su satisfacción por el hecho de que se hayan tenido en cuenta sus recomendaciones anteriores, en particular las relativas a la consulta a las organizaciones de la sociedad civil, interlocutores civiles, expertos y profesionales durante la fase preparatoria del proceso de transposición ⁽¹¹⁾.

3.5.2 El Comité acoge también favorablemente las declaraciones de la Comisión según las cuales seguirá dando prioridad a los problemas que tengan mayor impacto en los derechos fundamentales y en la libre circulación. Celebra, asimismo, la prioridad concedida a las infracciones en las que los ciudadanos sufren un daño directo considerable o de manera repetida, o que afectan gravemente a su calidad de vida.

3.6 El Comité aprovecha la oportunidad para sugerir que se adopte un enfoque más proactivo. Para facilitar la adecuada transposición de la legislación de la UE el Comité sugiere que se respeten ciertas reglas, lo que incluye:

— elaborar a escala europea una legislación de la Unión que sea más fácil de transponer y que, además, tenga coherencia conceptual y una estabilidad relativa, indispensables para la seguridad jurídica; en 2007 los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros plantearon cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 234 del Tratado CE en 265 asuntos ⁽¹²⁾;

⁽⁷⁾ DO L 271 de 9.10.2002, p. 16.

⁽⁸⁾ COM(2008) 777 final, SEC(2008) 2854 y SEC(2008) 2855.

⁽⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 2003, Comisión/República Francesa (C-233/00, Rec. p. I-6625).

⁽¹⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, Luxemburgo/Linster y otros (C-287/98, Rec. p. I-6917).

⁽¹¹⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 39 y DO C 24 de 31.1.2006, p. 39 p. 52.

⁽¹²⁾ COM(2008) 777 final y SEC(2008) 2855, Anexo VI, p. 1.

- establecer desde el principio de los debates sobre el proyecto de directiva un cuadro de correspondencias preciso y actualizado continuamente (como es ya el caso en muchos Estados miembros, lo cual se debería generalizar a todos ellos);
- admitir la transposición por vía de remisión expresa a las disposiciones preceptivas o incondicionales de una directiva como, por ejemplo, listas que figuren como anexo a la misma.

3.7 No obstante, el Comité llama también la atención sobre los ámbitos en los que debería adoptarse el planteamiento proactivo a la hora de planificar, elaborar y aplicar las leyes ⁽¹³⁾. En ese contexto, el CESE sostiene que las disposiciones y las normas no son siempre la única forma, ni tampoco siempre la mejor, de conseguir los objetivos pretendidos. A veces, la mejor manera de apoyar un objetivo valioso es que el legislador se abstenga de regular y, en su caso, fomente la autorregulación y la corregulación. En esas condiciones, los principios fundamentales de subsidiariedad, proporcionalidad, precaución y sostenibilidad cobran nueva importancia y adquieren una nueva dimensión.

4. Observaciones específicas

4.1 In 2007, se constataron 1 196 nuevas infracciones por no comunicación o por retraso en la comunicación de medidas nacionales de ejecución de directivas comunitarias. En general, el período máximo de referencia de la Comisión es de doce meses ⁽¹⁴⁾, que no debe rebasarse con vistas a plantear el asunto ante el Tribunal de Justicia para su resolución, aunque ello requiera un análisis pormenorizado. El Comité considera que debería actuarse de manera más expeditiva para los casos de este tipo que no requieran ni un análisis ni una evaluación especiales. La Comisión debería mejorar la tramitación de los procedimientos de infracción y, en particular, su forma de aplicar este procedimiento acelerado de seguimiento de los casos de retraso en la transposición.

4.1.1 No obstante, procede señalar que en septiembre de 2009 se habían comunicado ya las medidas nacionales de ejecución correspondientes al 99,4 % de todas las directivas adoptadas ⁽¹⁵⁾.

4.2 El Comité respalda la idea de establecer redes y sistemas de intercambio de información entre los funcionarios responsables de la transposición de los Estados miembros, siempre que ello no genere cargas administrativas adicionales o mayor opacidad respecto de la situación actual.

⁽¹³⁾ DO C 175 de 4.8.2009, p. 26.

⁽¹⁴⁾ Entretanto la Comisión ha mejorado la evaluación de impacto de los requisitos de aplicación mediante las Directrices revisadas para la evaluación de impacto, aprobadas en 2009 (http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm#_guidelines) y otros documentos, y prevé emitir una declaración política respecto de la aplicación del artículo 260 del TFUE sobre la imposición de sanciones económicas por el TJUE.

⁽¹⁵⁾ Véase http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_es.htm.

4.3 El Comité considera que otros mecanismos de resolución de conflictos como la red SOLVIT, el Sistema de Información sobre el Mercado Interior (IMI ⁽¹⁶⁾), el sistema de intercambio de información recomendado por la Comisión en el marco del desplazamiento de trabajadores ⁽¹⁷⁾ y el proyecto EU PILOT son buenas oportunidades para reducir la carga de trabajo de la Comisión respecto de la gestión de los procedimientos de infracción, siempre que la Comisión siga realizando evaluaciones sistemáticas y exhaustivas de la conformidad de los textos transpuestos sobre la base de un análisis de riesgos.

4.4 El Comité está de acuerdo en «la necesidad de una continua cooperación proactiva entre la Comisión y los Estados miembros», como subraya la Comisión en su informe. No obstante, dicha cooperación sería más eficaz si interviniese en una fase más temprana y se concretase en cursos de formación dispensados a los funcionarios nacionales sobre la aplicación del Derecho de la UE. La Comisión podría ayudar a detectar las necesidades de formación.

4.5 El Comité considera necesario mejorar la forma en que se difunde información a la sociedad civil y a la opinión pública sobre los distintos mecanismos de denuncia a través del portal «Tu Europa». Actualmente, para el ciudadano de a pie es todo un reto entender cuándo debe presentar una denuncia a la Comisión o si le conviene más recurrir a otros medios como, por ejemplo, solicitar una indemnización en el ámbito nacional o consultar al Ombudsman de su Estado miembro ⁽¹⁸⁾.

4.6 El Comité acoge con satisfacción el nuevo método de trabajo propuesto por la Comisión (EU PILOT), según el cual las peticiones de información y las denuncias presentadas a la Comisión se transmitirán directamente al Estado miembro correspondiente en los casos en que una cuestión requiera la clarificación de la posición de hecho o de Derecho de un Estado miembro.

4.7 Deben estudiarse mecanismos colectivos de indemnización de ámbito europeo, con vistas a completar las iniciativas en curso de preparación en materia de Derecho de los consumidores y de Derecho de la competencia ⁽¹⁹⁾, con el fin de reforzar los mecanismos de autorregulación de los Estados miembros.

4.8 La Comisión ha creado una página Web denominada «Aplicación del Derecho de la Unión Europea» ⁽²⁰⁾, que ya proporciona mucha información sobre la transposición del Derecho de la UE, ateniéndose a la excepción relativa a la protección del interés público en el sentido definido por la jurisprudencia.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE 1694/2009, de 5 de noviembre de 2009, sobre el tema «Hacer realidad las ventajas del mercado interior mediante el reforzamiento de la cooperación administrativa».)

⁽¹⁷⁾ Véase DO C 85 de 4.4.2008, p. 1.

⁽¹⁸⁾ Véase: http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_es.htm.

⁽¹⁹⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 97.

⁽²⁰⁾ Véase: http://ec.europa.eu/community_law/index_es.htm

4.8.1 La protección del interés público justifica que se deniegue el acceso a los escritos de requerimiento y a los dictámenes motivados elaborados en el marco de procedimientos de infracción y relativos a actividades de inspección e investigación o procedimientos judiciales ⁽²¹⁾. No obstante, conviene destacar que la Comisión no puede limitarse a invocar la posibilidad de incoar un procedimiento por infracción para, en aras de la protección del interés público, denegar el acceso a la totalidad de los documentos solicitados por un ciudadano ⁽²²⁾.

4.9 Por otra parte, y porque para ser eficaz una política ha de basarse en información pertinente y en un sistema de comunicación efectivo, el Comité sugiere que la información disponible pueda consultarse en sitios Internet específicos, en los

que se publiquen las decisiones de infracción adoptadas por la Comisión, desde la presentación de la denuncia hasta la conclusión del procedimiento de infracción, teniendo siempre en cuenta la protección del interés público tal como se define en la jurisprudencia.

4.10 La petición del Comité logró que, por primera vez, la Comisión lo consultara acerca del Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario. El Comité sugiere que la Comisión solicite periódicamente un dictamen sobre los futuros informes anuales, para recabar la opinión de la sociedad civil organizada y reforzar así la aplicación de la legislación en la UE.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*

Mario SEPI

⁽²¹⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK (World Wide Fund for Nature)/Comisión de las Comunidades Europeas (T-105/95, Rec. p. II-313), apartados 63 y siguientes.

⁽²²⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 2001, David Petrie y otros/Comisión (T-191/99, Rec. p. II-3677).