



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 1.10.2014
COM(2014) 612 final

INFORME DE LA COMISIÓN

31er INFORME ANUAL SOBRE EL CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UE (2013)

INTRODUCCIÓN

La Comisión controla el cumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, es decir, si *transponen de forma completa y correcta* las directivas de la UE y si *aplican correctamente* la totalidad del *acervo* de la UE. Con este fin, la Comisión puede cuestionar formalmente, por propia iniciativa, la aplicación del Derecho de la UE por el Estado miembro, y también hacerlo a petición del Parlamento Europeo (PE) o tras las denuncias recibidas de ciudadanos, empresas, ONG y otros interesados que pongan de manifiesto posibles violaciones del Derecho de la UE como, por ejemplo, la incorrecta transposición o la mala aplicación del Derecho de la UE.

Antes de recurrir a la acción legal, la Comisión trata de solucionar los problemas y de garantizar la correcta aplicación del Derecho de la UE a través de un diálogo estructurado con los Estados miembros en el marco de EU Pilot. Si no lo consigue, inicia un procedimiento formal (carta de emplazamiento al Estado miembro con arreglo al artículo 258 del TFUE)¹. Si el Estado miembro no adapta sus leyes o prácticas al Derecho de la UE durante el procedimiento formal de infracción, la Comisión puede someter el asunto al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 del TFUE, con la posibilidad de solicitar la imposición de sanciones financieras (de conformidad con el artículo 260, apartado 2, o con el artículo 260, apartado 3, del TFUE).

El 31^{er} Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE examina los resultados obtenidos en aspectos fundamentales de la aplicación del Derecho de la UE y destaca cuestiones estratégicas².

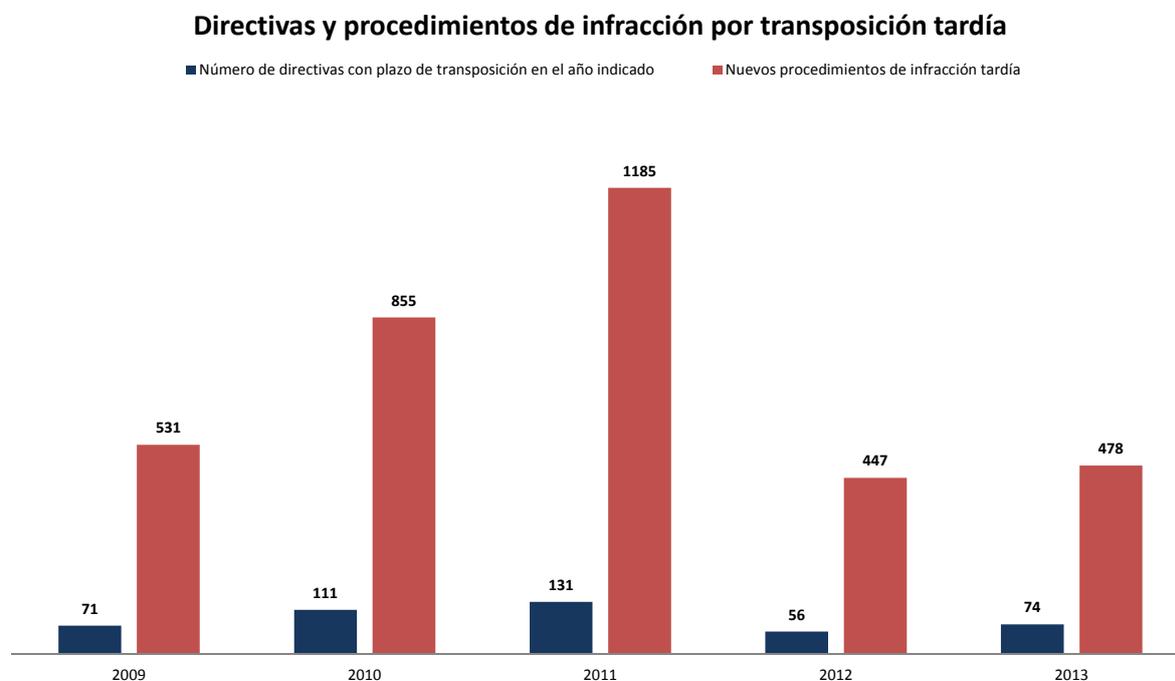
¹ Hay que señalar que los procedimientos de infracción también pueden iniciarse en virtud de otras disposiciones del Derecho de la UE, por ejemplo el artículo 106 del TFUE en combinación con los artículos 101 o 102 del TFUE.

² La información detallada relativa a cada Estado miembro y las diferentes políticas se recoge en un documento de trabajo que se publicará en su versión electrónica en un [sitio web](#) específico de la Comisión.

1. TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS

1.1. TRANSPOSICIÓN TARDÍA

El retraso en la transposición de las directivas sigue siendo un problema persistente que obstaculiza el disfrute de beneficios tangibles por los ciudadanos.

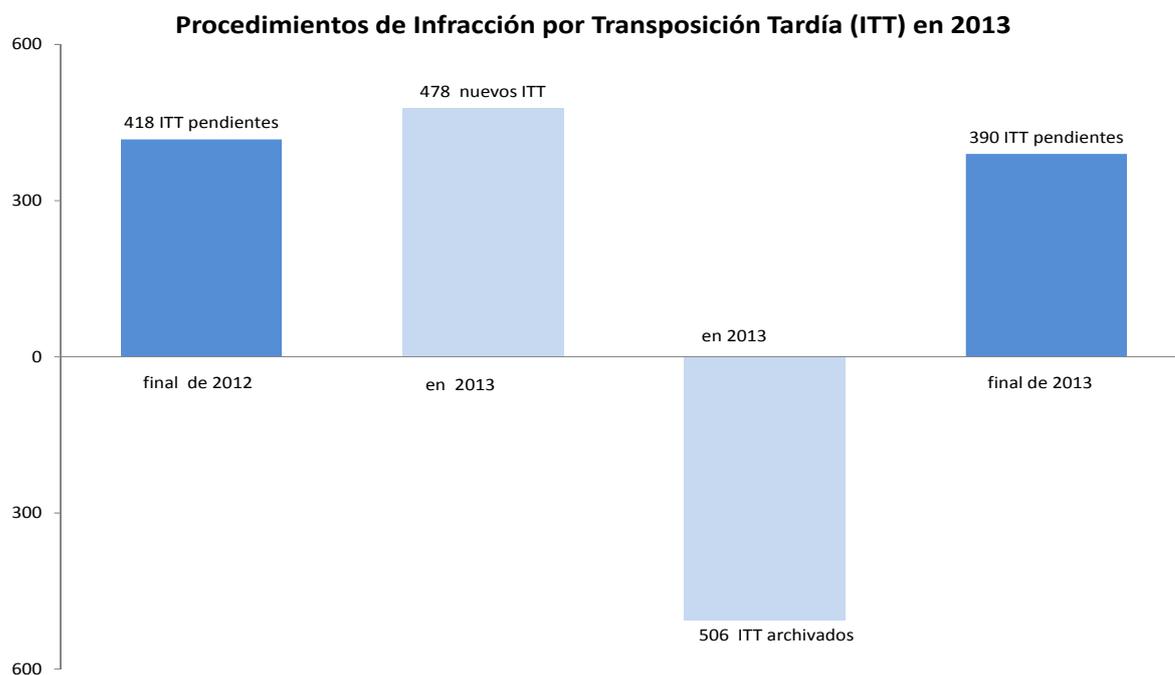


Reducir el retraso en la transposición es desde hace mucho tiempo una prioridad de la política de la Comisión: «*Deberá darse prioridad a aquellas infracciones que presenten los mayores riesgos y que tengan un mayor impacto para los ciudadanos y las empresas [...] Estas categorías son las siguientes: - la no comunicación de las medidas nacionales de transposición de las directivas u otras obligaciones de notificación; [...]»*³.

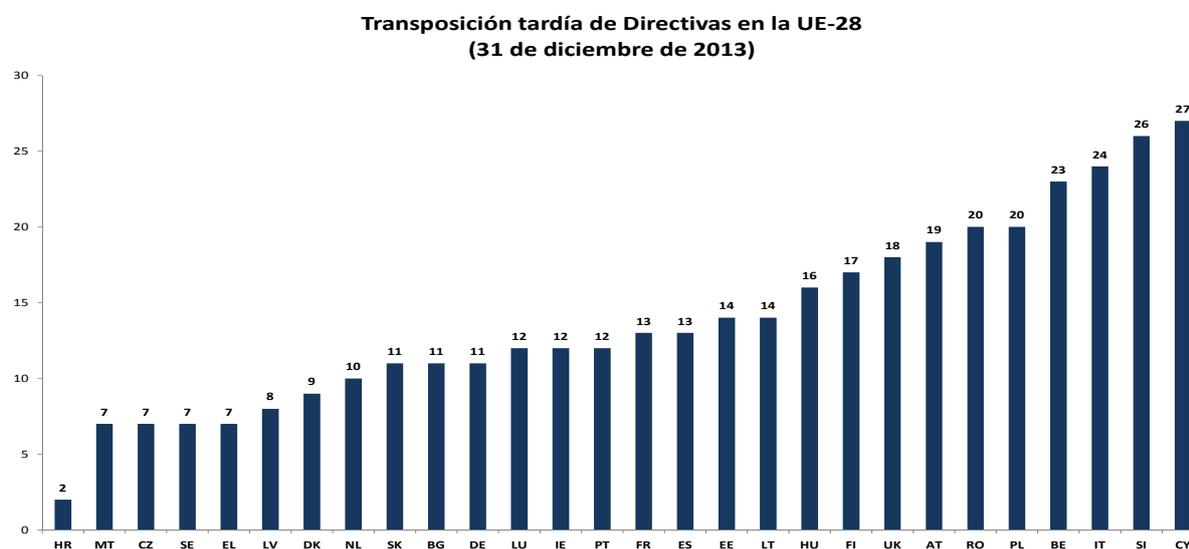
En 2013 se tuvieron que transponer más directivas que en los años anteriores (es decir, 74 frente a 56 en 2012) pero menos que en 2011 (131). No obstante, solo se registró un ligero aumento de los nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía en 2013 en comparación con el año anterior (en 2013 se incoaron 478 nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía frente a 447 procedimientos en 2012; 1 185 en 2011 y 855 en 2010). Al final de 2013 había pendientes 390 expedientes de infracción por transposición tardía, lo que representa una disminución del 6,7 % en comparación con los 418 casos pendientes a finales de 2012. La Comisión archivó más procedimientos de infracción por transposición tardía en 2012 y 2013 que los que inició, por lo que el número de procedimientos de infracción abiertos de este tipo alcanzó su nivel más bajo en 5 años a finales de 2013.

³ Comunicación de la Comisión sobre «Una Europa de resultados – la aplicación del Derecho comunitario», [COM\(2007\)502 final](#), p. 9.

El gráfico siguiente incluye las cifras clave⁴ de los procedimientos de Infracción por Transposición Tardía (ITT) incoados por la Comisión en 2013:



El cuadro siguiente muestra los procedimientos de infracción por transposición tardía por Estados miembros⁵:



⁴ De la suma de los procedimientos ITT iniciados en 2012 y los nuevos ITT de 2013 (418+478=896), se deduce el número de ITT archivados (896-506 = 390).

⁵ El cuadro siguiente indica el número de procedimientos de infracción por transposición tardía abiertos a 31 de diciembre de 2013, independientemente del año de incoación del procedimiento. En cambio, la sección «Transposición de las directivas» de las páginas correspondientes a los Estados miembros en la Parte I del documento de trabajo de los servicios de la Comisión muestra el número de los *nuevos* procedimientos de infracción por transposición tardía que se iniciaron contra los Estados miembros *durante* 2013.

Los cuatro sectores de actividad en los que se iniciaron más procedimientos de infracción por transposición tardía en 2013 fueron los de medio ambiente (168 procedimientos), salud y consumidores (58), mercado interior y servicios (47) y transporte (36).

Se iniciaron procedimientos de infracción por transposición tardía contra 20 Estados miembros por la transposición tardía de la Directiva sobre las emisiones industriales⁶ y la Directiva por la que se introducen nuevas normas para los productos falsificados en el código comunitario sobre medicamentos para uso humano⁷. Además, 19 Estados miembros fueron objeto de procedimientos de infracción por transposición tardía en el marco de la Directiva que adapta una serie de normas relativas al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios como consecuencia de la adhesión de Croacia⁸. Se incoaron 17 procedimientos relativos a la Directiva sobre el nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos⁹. Asimismo, 16 Estados miembros no transpusieron o no comunicaron dentro del plazo fijado las normas de aplicación de la Directiva relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos¹⁰ y de la Directiva relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales¹¹. Por último, 15 Estados miembros recibieron una carta de emplazamiento por la transposición tardía de la Directiva por la que se restringe el uso de diversas sustancias peligrosas en los equipos electrónicos¹².

1,2. RECURSO AL TRIBUNAL CON ARREGLO AL ARTÍCULO 258 Y AL ARTÍCULO 260, APARTADO 3, DEL TFUE

De conformidad con el artículo 260, apartado 3, del TFUE, cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 258 TFUE por transposición tardía, podrá imponer sanciones financieras sin tener que esperar una primera sentencia. El objetivo de esta innovación del Tratado de Lisboa es ofrecer a los Estados miembros un mayor incentivo para transponer las directivas en los plazos fijados por el legislador. La propuesta de la Comisión establece los importes propuestos para las multas en consonancia con lo fijado en su Comunicación sobre la aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE¹³.

En 2013, la Comisión sometió al Tribunal de Justicia una serie de casos de infracción por transposición tardía, solicitando la imposición de multas diarias en virtud del artículo 260,

⁶ 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)

⁷ Directiva [2011/62/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos de uso humano, en lo relativo a la prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal,

⁸ Directiva [2013/25/UE](#) del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, con motivo de la adhesión de la República de Croacia.

⁹ Directiva [2009/119/CE](#) del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos.

¹⁰ Directiva [2011/61/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y por la que se modifican las Directivas 2003/41/CE y 2009/65/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009 y (UE) n.º 1095/2010.

¹¹ Directiva [2010/64/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa a los derechos a la interpretación y la traducción en los procesos penales.

¹² Directiva [2011/65/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos.

¹³ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 260, apartado 3, del Tratado [DOC.12](#), de 15.1.2011.

apartado 3, del TFUE. En 2013 se adoptaron 14 decisiones de este tipo contra 9 Estados miembros: Bélgica, Bulgaria, Estonia, Rumanía, el Reino Unido (dos casos cada uno), así como Austria, Chipre, Polonia y Portugal (uno cada uno). La multa diaria propuesta oscila entre 4 224 y 148 177,92 EUR. La mayoría de las propuestas de sanción por retraso en la transposición de las directivas se ha presentado en el ámbito de la política de la energía. La Comisión todavía no ha propuesto al Tribunal de Justicia que aplique los pagos a tanto alzado¹⁴.

Los Estados miembros redoblaron sus esfuerzos para lograr la transposición completa antes de que el Tribunal de Justicia dictara sentencia en 2013. Sin embargo, considerados conjuntamente con otros casos basados en el artículo 258 y en el artículo 260, apartado 3, del TFUE, que fueron incoados en años anteriores, queda un total de 12 casos de infracción por transposición tardía saldados con una decisión de remisión del asunto al Tribunal¹⁵ y propuestas de multas diarias: dos casos contra Estonia, Rumanía y Eslovenia cada uno, y un caso contra Austria, Bélgica, Chipre, Alemania, Polonia y Portugal¹⁶.

2. FASE PRECONTENCIOSA

Los problemas de transposición o de aplicación del Derecho de la UE son examinados por la Comisión, por su propia iniciativa, o cuando le son comunicados. De hecho, las denuncias de los ciudadanos, las empresas y las organizaciones interesadas contribuyen significativamente al control del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, al informar de los incumplimientos en que incurren las autoridades de los Estados miembros. Una vez detectados, los problemas son objeto de un diálogo estructurado entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate en el marco de EU Pilot, a fin de solucionarlos.

2.1. DETECCIÓN DE PROBLEMAS

2.1.1. DENUNCIAS Y SOLICITUDES

Los ciudadanos, las empresas, las ONG u otras organizaciones presentan frecuentes denuncias a la Comisión. En una Comunicación presentada en 2002, la Comisión fijó sus normas de tramitación de las denuncias, que actualizó en 2012¹⁷.

En 2013, los ciudadanos, las empresas y las organizaciones se mantuvieron muy activos en la denuncia de posibles infracciones del Derecho de la UE. La Comisión recibió más denuncias nuevas (3 505) que en cualquiera de los tres años anteriores (3 141 denuncias en 2012, 3 115 en 2011 y 3 349 en 2010). Como consecuencia de ello, el número total de denuncias pendientes

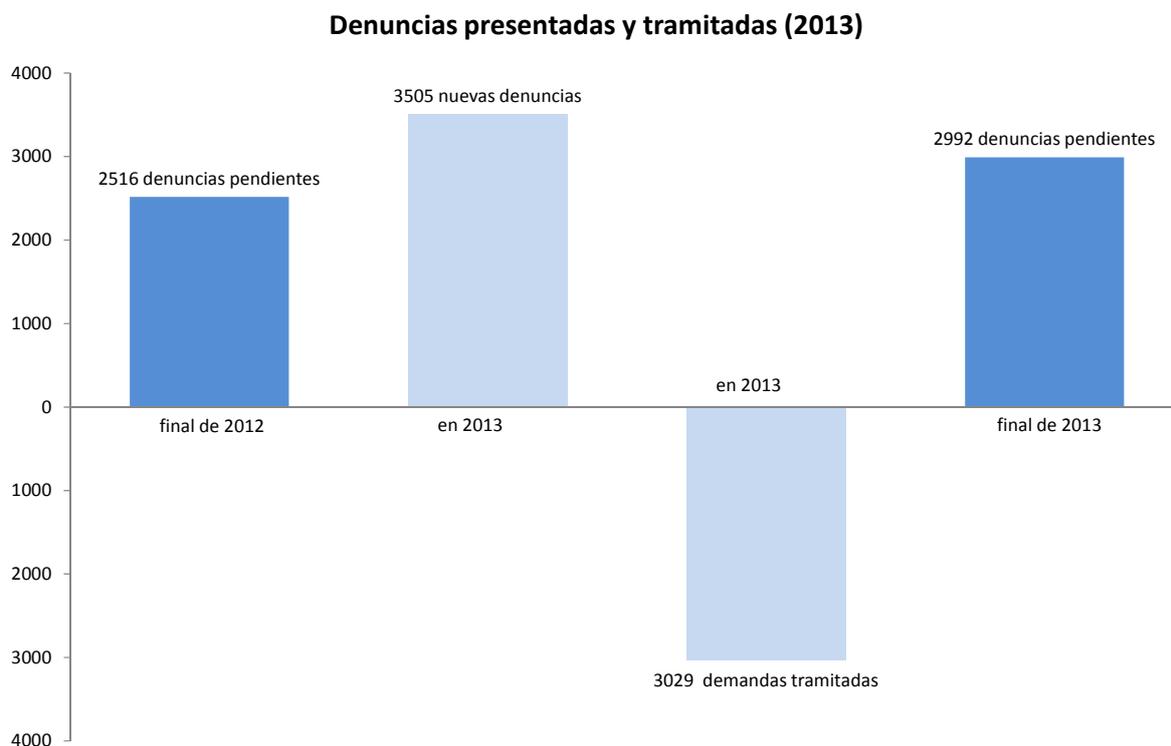
¹⁴ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 260, apartado 3, del Tratado, [DO C 12](#) de 15.1.2011, punto 21.

¹⁵ Algunos de estos doce casos ya están pendientes ante el Tribunal de Justicia. Por lo que se refiere a los otros casos, la documentación correspondiente se está ultimando con vistas a su presentación ante el Tribunal de Justicia.

¹⁶ Véase el documento de trabajo de los servicios para una información más detallada sobre las directivas que no han sido transpuestas por el Estado miembro y las correspondientes propuestas de sanción.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión, [COM\(2012\) 154 final](#).

aumentó un 19 % aproximadamente en 2013. El gráfico siguiente recoge los datos clave sobre las denuncias¹⁸:



Nuevas denuncias – Los tres Estados miembros contra los que se presentó mayor número de denuncias fueron:

- Italia: 472 denuncias, la mayoría relacionadas con el empleo (120 denuncias), el mercado interior y los servicios (81) y el medio ambiente (64);
- España: 439 denuncias, especialmente en relación con el empleo (100 denuncias), la justicia y el medio ambiente (65 en cada uno de estos ámbitos); y
- Alemania: 297 denuncias, principalmente relacionadas con la justicia (64 denuncias), el mercado interior y los servicios (57) y el medio ambiente (53).

El 72 % de las nuevas denuncias se concentró en las siguientes políticas: justicia (590), medio ambiente (520), mercado interior y servicios (494), empleo (470) y fiscalidad y unión aduanera (452).

Denuncias tramitadas – Tras una evaluación inicial de más de 3 000 denuncias presentadas en 2013, la Comisión inició conversaciones bilaterales con los Estados miembros en relación con 487 denuncias, con objeto de esclarecer si se habían infringido las normas de la UE¹⁹. Las

¹⁸ De la suma de las denuncias pendientes en 2012 y las nuevas denuncias presentadas en 2013 (2 516 + 3 505=6 021), se deduce el número de denuncias tramitadas (6 021-3 029 = 2 992).

¹⁹ No se dio curso al resto de las denuncias, bien porque no se había infringido el Derecho de la UE, bien porque la Comisión carecía de competencias o porque la correspondencia no podía considerarse como una denuncia. Cabe asimismo señalar que, en casos excepcionales y urgentes, la Comisión puede decidir enviar

denuncias que dieron lugar a conversaciones bilaterales estaban relacionadas principalmente con el medio ambiente, el mercado interior y los servicios, la fiscalidad y la unión aduanera (se incoaron 82, 78 y 70 expedientes con arreglo a EU Pilot, respectivamente) y afectaban, en particular, a los Estados miembros siguientes:

- Italia: se incoaron 57 nuevos expedientes en EU Pilot, la mayoría sobre denuncias relativas al mercado interior y los servicios (14 nuevos expedientes EU Pilot), el medio ambiente (11), la fiscalidad y la unión aduanera (6);
- Francia: se incoaron 50 nuevos expedientes en EU Pilot, principalmente relacionados con la fiscalidad y la unión aduanera (13), el empleo (7) y la empresa y la industria (7); y
- España: se incoaron 42 nuevos expedientes en EU Pilot, especialmente sobre denuncias relativas al empleo, la empresa y la industria, y el medio ambiente (9, 8 y 8 nuevos expedientes EU Pilot, respectivamente).

El Parlamento Europeo alertó a la Comisión sobre las deficiencias en la manera en que los Estados miembros aplican e implementan el Derecho de la UE por medio de peticiones y preguntas en los ámbitos siguientes:

- *Medio ambiente:*
 - Se han incoado procedimientos formales de infracción contra Italia por presunto incumplimiento de las normas de la UE en materia de emisiones industriales y del principio de «quien contamina paga» en la acería ILVA (situada en Taranto)²⁰, así como por la transposición incorrecta de determinadas disposiciones de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental²¹, y
 - se pusieron en marcha investigaciones dentro de EU Pilot sobre otras posibles violaciones de las normas relativas a la gestión de los residuos, la gestión del agua y la protección de la naturaleza en otros seis Estados miembros;
- *Asuntos de interior:* los tiempos de espera en la frontera española con Gibraltar²², comunicados por el Parlamento Europeo y a través de numerosas quejas de los ciudadanos, dieron lugar a una visita *in situ* de la Comisión y a las subsiguientes recomendaciones dirigidas tanto a las autoridades españolas como a las del Reino Unido²³ ;
- *Justicia:* la Comisión inició una investigación sobre la discriminación por motivos religiosos y dio seguimiento, mediante una carta de emplazamiento adicional, a un

una carta de emplazamiento (artículo 258 del TFUE) al Estado miembro sin mediar conversaciones bilaterales previas.

²⁰ [IP/13/866](#).

²¹ Directiva [2011/92/EU](#) relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

²² Diario Oficial 2013/C246/07 [2013/C 246/07](#).

²³ Diario Oficial 2013/C246/04 [2013/C 357/07](#).

procedimiento de infracción que se había iniciado anteriormente contra Bélgica por la aplicación incorrecta del Reglamento sobre el título ejecutivo europeo²⁴;

- *Transporte*: la Comisión envió una carta de emplazamiento a Austria sobre la posible violación del principio de no discriminación en la fijación de las tarifas de peaje en la travesía de Felbertauern;
- *Salud*: la Comisión inició seis investigaciones sobre presuntas violaciones de la normativa de la UE en materia de seguridad de los alimentos, cosméticos y bienestar de los animales;
- *Fiscalidad*: las iniciativas del Parlamento Europeo llevaron a la Comisión a plantear sus dudas en cuanto a la normativa fiscal aplicable a los trabajadores móviles; y
- *Agricultura y desarrollo rural*: se inició una investigación de la Comisión a partir de una pregunta del Parlamento Europeo que denunciaba la violación de las normas sobre agricultura ecológica.

2.1.2. CASOS INCOADOS DE OFICIO

Además de actuar previa denuncia, la Comisión vela de oficio por la correcta aplicación del Derecho de la UE. En el transcurso de 2013 se iniciaron 1023 investigaciones (en 2012 se iniciaron 791).

Transporte, medio ambiente y justicia fueron los tres sectores en los que se detectó un mayor número de infracciones eventuales (256, 199 y 144 nuevos expedientes EU Pilot, respectivamente). Los Estados miembros más afectados fueron Italia, Grecia y España (67, 61 y 58 nuevos expedientes EU Pilot, respectivamente).

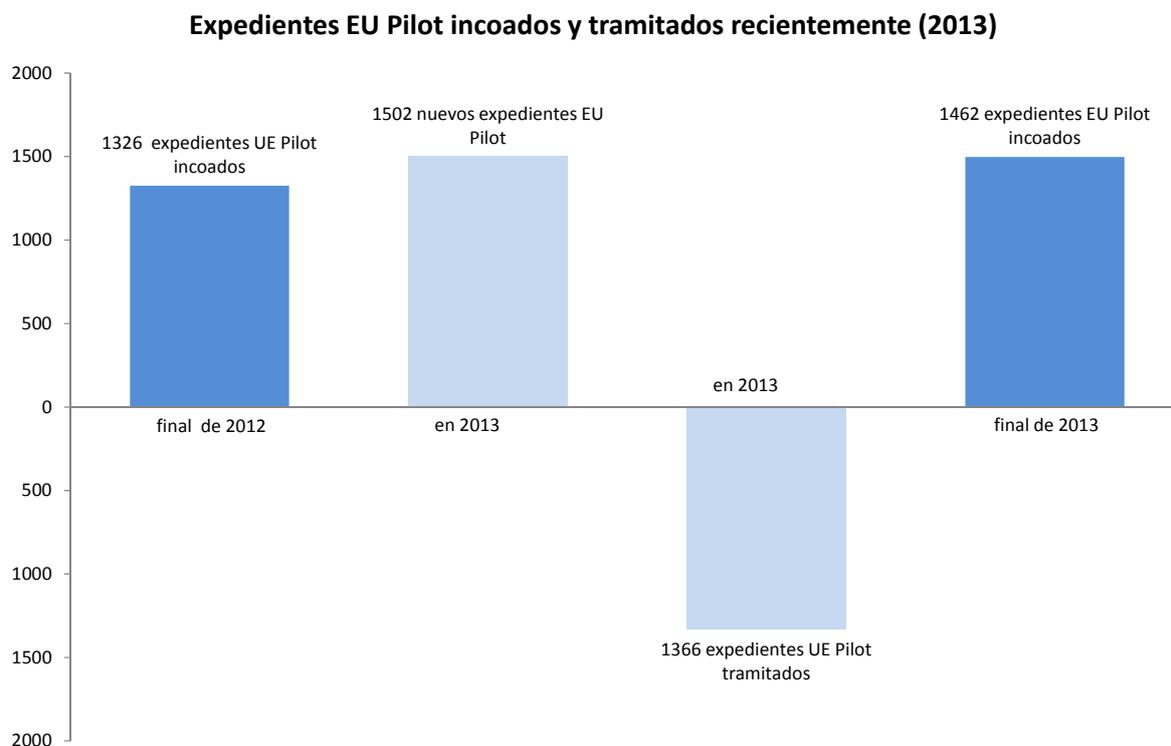
2.2. RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

La finalidad de la política de la Comisión en materia de infracciones es promover la correcta aplicación de la legislación de la UE lo más rápidamente posible. EU Pilot es una iniciativa de la Comisión destinada a resolver los problemas relacionados con la aplicación del Derecho de la UE de conformidad con el Derecho de la UE y responder a las preguntas. Con la ayuda de una base de datos en línea y una herramienta de comunicación, EU Pilot ofrece la oportunidad de resolver los problemas rápidamente dado que, en principio, el proceso debe concluir en 20 semanas. El diálogo a través de EU Pilot facilita el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la UE mediante una rápida solución de los problemas en beneficio de los ciudadanos y las empresas.

El número de nuevos expedientes EU Pilot ha aumentado gradualmente en los últimos tres años (se abrieron 1 201 nuevos expedientes en 2011 y 1 405 en 2012). Por consiguiente, a pesar de que la Comisión ha solucionado un 16 % más de expedientes EU Pilot en 2013 (1 366 frente a

²⁴ Reglamento (CE) nº [805/2004](#) por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados.

1 175), el número de expedientes abiertos es un 10 % superior al del año anterior. El gráfico siguiente contiene las principales cifras EU Pilot de 2013²⁵ :



1 502 nuevos expedientes en 2013 – Esta cifra incluye 479 expedientes motivados por denuncias y 1023 nuevos expedientes de oficio.

1 366 expedientes archivados en 2013 – De los 1 330 expedientes EU Pilot tramitados en 2013, la Comisión archivó 934 expedientes tras recibir una respuesta satisfactoria del Estado miembro. Esta cifra representa un porcentaje de resolución del 70,22 % para los Estados miembros y supone un ligero aumento respecto del porcentaje de 2012 (68,34 %)²⁶.

En 2013, hubo 396 expedientes EU Pilot que dieron lugar a procedimientos formales de infracción (en 2012 fueron 334 los expedientes del mismo tipo). Entre estos casos figuran 79 en transporte, 71 en medio ambiente y 50 en fiscalidad y unión aduanera. España, Italia y Francia acumularon el mayor número de expedientes EU Pilot que dieron lugar a procedimientos de infracción (34, 33 y 32 expedientes, respectivamente).

1 462 expedientes EU Pilot pendientes — A finales de 2013, la mayoría de los expedientes EU Pilot abiertos correspondía a Italia (147), seguida de Francia (112) y España (107). Por lo que respecta a los sectores de actividad, medio ambiente se mantuvo en primera línea con 396 expedientes abiertos, seguido por justicia (210) y transporte (200).

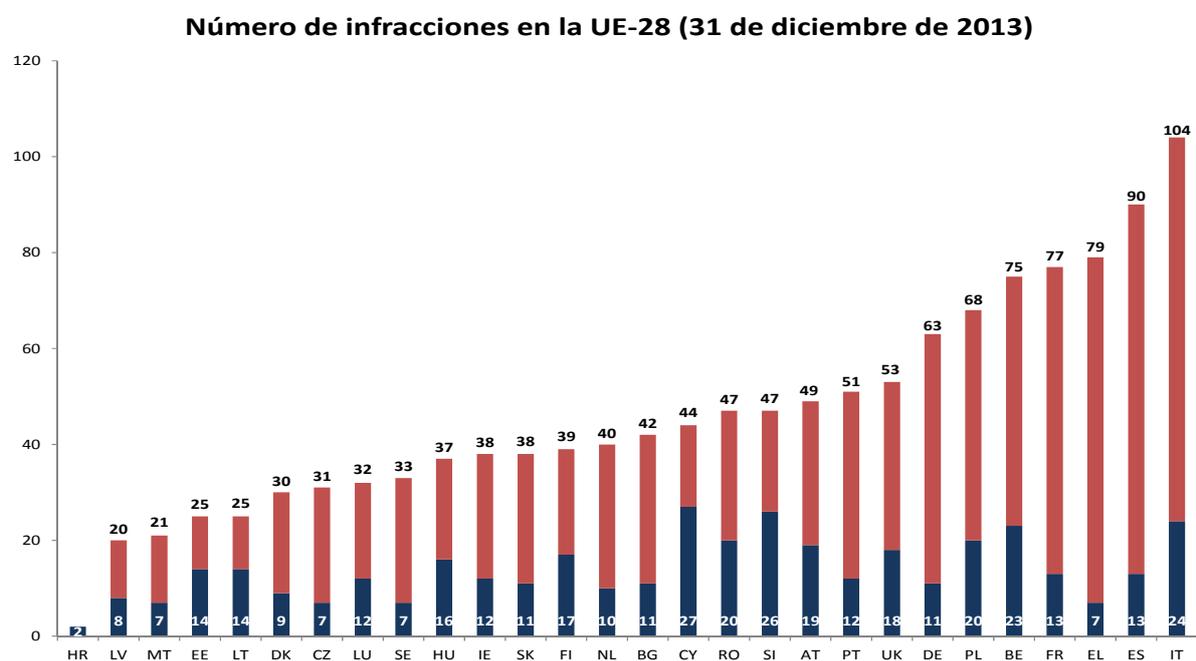
²⁵ De la suma de los expedientes EU Pilot que estaban abiertos en 2012 y los nuevos expedientes EU Pilot de 2013 (1 326+1 502=2 828), se deduce el número de expedientes tramitados (2 828-1 366=1 462).

²⁶ Informe de la Comisión – Trigésimo Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2012), [COM\(2013\) 726 final](#), p. 7.

3. PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN

Si un Estado miembro no soluciona la presunta infracción del Derecho de la UE y la Comisión considera que se incumplen las obligaciones impuestas por el Derecho de la UE, la Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE²⁷ y, en su caso, someter el asunto al Tribunal de Justicia. En 2013, la Comisión incoó 761 nuevos procedimientos de infracción. Italia recibió el mayor número de cartas de emplazamiento de la Comisión (58), seguida de Francia (44) y España (41). En cuanto a los sectores de actividad, los nuevos procedimientos estaban relacionados mayoritariamente con el medio ambiente, el transporte y las cuestiones sanitarias (223, 94 y 69 cartas de emplazamiento, respectivamente). Además, la Comisión envió 217 dictámenes motivados a los Estados miembros en 2013. Italia, Rumanía y Bélgica recibieron el mayor número (20, 15 y 14 dictámenes motivados, respectivamente). Medio ambiente, energía y fiscalidad y unión aduanera fueron los sectores en los que la Comisión dirigió a los Estados miembros más dictámenes motivados (52, 38 y 29, respectivamente).

A finales del año pasado, había 1 300 procedimientos de infracción abiertos²⁸. El número de casos de infracción abiertos ha seguido disminuyendo, pasando de casi 2 100 casos en 2010 a 1 775 casos en 2011 y 1 343 casos en 2012. Los gráficos siguientes desglosan el número total de procedimientos de infracción abiertos entre procedimientos de infracción por transposición tardía y casos de transposición incorrecta/mala aplicación, por Estados miembros y sectores de actividad:



Parte **azul** de las barras: infracciones por transposición tardía

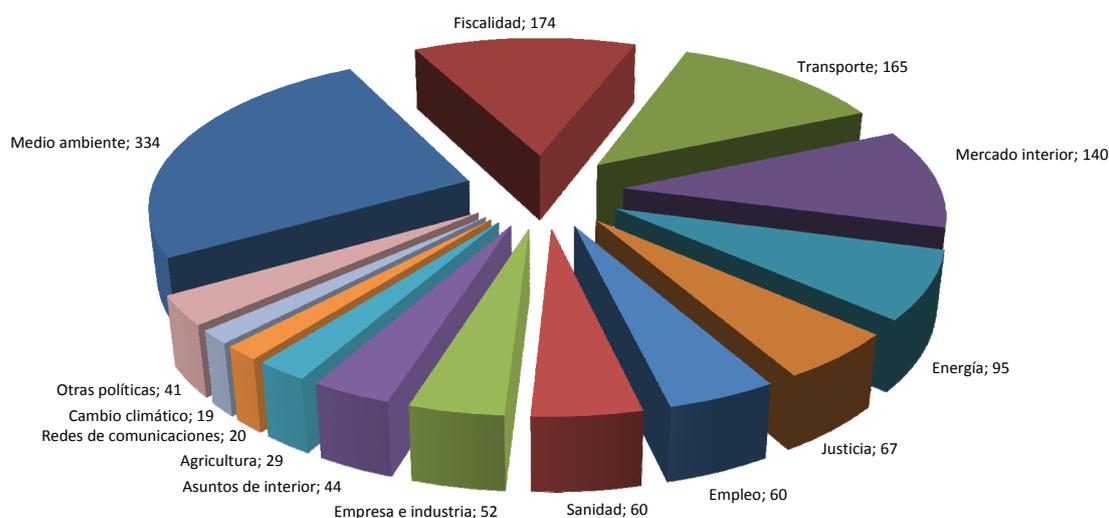
Parte **roja** de las barras: infracciones por transposición incorrecta y/o mala aplicación del Derecho de la UE

Cifras en **negro**: número total de casos de infracción abiertos contra el Estado miembro.

²⁷ O bien en virtud de otras disposiciones del TFUE, véase la nota a pie de página 2.

²⁸ Esta cifra incluye todos los procedimientos en los que el Estado miembro ha recibido al menos una carta de emplazamiento de la Comisión con arreglo al artículo 258 del TFUE.

Casos de infracción por sectores de actividad en 2013



El diálogo entre el Estado miembro y la Comisión prosigue durante el procedimiento formal, a fin de llegar cuanto antes al cumplimiento. Las estadísticas confirman que los Estados miembros hacen serios esfuerzos para solucionar sus infracciones antes de que el Tribunal de Justicia dicte sentencia²⁹. En 2013:

- la Comisión archivó 484 infracciones tras enviar la carta de emplazamiento;
- se resolvieron 200 casos tras el envío de dictámenes motivados al Estado miembro; y
- se archivaron 47 infracciones (o se retiraron del Tribunal) después de que la Comisión decidiera remitir el asunto al Tribunal de Justicia.

En total, se archivaron 731 procedimientos de infracción antes de que el Tribunal de Justicia dictara sentencia en virtud del artículo 258 TFUE, debido a que los Estados miembros afectados demostraron que cumplían. El Tribunal dictó 52 sentencias en virtud del artículo 258 del TFUE en 2013, de las cuales 31 (el 59,1 %) fueron favorables a la Comisión. El Tribunal de Justicia dictó la mayoría de sus sentencias contra Francia (8 sentencias, de las cuales 2 favorables al Estado miembro), Polonia (6/2), España (5/0), Italia, Irlanda y los Países Bajos (4/1, 4/1 y 4/2, respectivamente). La fiscalidad (24), los transportes (11) y el medio ambiente (7) fueron los tres sectores de actividad en los que el Tribunal dictó un mayor número de sentencias en 2013.

Los Estados miembros suelen adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las sentencias del Tribunal dentro del plazo establecido. No obstante, a finales de 2013, la Comisión consideró que 113 sentencias dictadas en virtud del artículo 258 del TFUE aún no se habían cumplido plenamente por los Estados miembros afectados. La mayoría de estos casos correspondía a España (14), Grecia (13) e Italia (12) y a los sectores del medio ambiente (40), el mercado interior y los servicios (18) y la fiscalidad y la unión aduanera (17).

²⁹ Las cifras siguientes se han calculado para todos los casos de infracción, independientemente de su categoría (es decir, denuncia, de oficio por la Comisión o transposición tardía de directivas por los Estados miembros).

De estos 113 casos, 9 se sometían al Tribunal por segunda vez en virtud del artículo 260, apartado 2, del TFUE. En principio, una sentencia del Tribunal en virtud del artículo 260, apartado 2, del TFUE puede imponer el pago de una suma a tanto alzado y/o una multa coercitiva (diaria o con otra periodicidad) al Estado miembro incumplidor, que debe pagar inmediatamente la suma a tanto alzado y abonar al mismo tiempo la multa diaria hasta cumplir plenamente la primera y la segunda sentencias del Tribunal. En 2013, el Tribunal dictó cinco sentencias con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE. El Tribunal de Justicia impuso multas coercitivas a Bélgica³⁰, la República Checa³¹, Luxemburgo³² y Suecia³³, pero desestimó la demanda de la Comisión contra Alemania³⁴.

4. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS

La transposición y la aplicación exactas dentro de los plazos previstos del Derecho de la UE forman parte del programa más amplio de la Comisión para una normativa inteligente.

4.1. ADECUACIÓN DE LA NORMATIVA DE LA UE

En consonancia con su Comunicación de 2012 sobre la adecuación de la normativa³⁵, la Comisión puso en marcha el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) en 2013. REFIT incluye un trabajo de examen y análisis del *acervo* con vistas a garantizar que la legislación sea «apta para el uso previsto» y la eliminación de cargas y trámites burocráticos innecesarios, al tiempo que se mantienen las ventajas de la legislación de la UE. REFIT define los ámbitos en los que la Comisión propondrá simplificar la legislación y reducir las cargas normativas; no actuará; retirará o derogará propuestas y, en su caso, realizará análisis para determinar dónde pueden reducirse las cargas. Los resultados iniciales se publicaron en forma de documento de trabajo³⁶, al que siguió una Comunicación³⁷ que determinó las acciones específicas de modificación, derogación, retirada y evaluación normativas. La Comunicación confirmó que los problemas recurrentes en la aplicación del Derecho también deberían ser objeto de seguimiento en el contexto de REFIT.

4.2. PLANES DE APLICACIÓN

Con el fin de apoyar a las autoridades nacionales competentes a garantizar la correcta transposición y aplicación de las normas de la UE, la Comisión ha incrementado su cooperación con los Estados miembros en materia de planes de aplicación. Estos planes definen los principales riesgos para la aplicación correcta y oportuna de los actos nuevos (o modificados) de

³⁰ Comisión/Bélgica [C-533/11](#) (pago a tanto alzado: 10 000 000 EUR; multa coercitiva: 859 404 EUR por cada periodo de seis meses de incumplimiento de la sentencia con arreglo al artículo 258 TFEU).

³¹ Comisión/República Checa [C-241/11](#) (pago a tanto alzado: 250 000 EUR; sin multa diaria).

³² Comisión/Luxemburgo, [C-576/11](#) (pago a tanto alzado: 2 000 000 EUR; multa: 2 800 por cada día de incumplimiento de la sentencia con arreglo al artículo 258 TFEU).

³³ Comisión/Suecia, [C-270/11](#) (pago a tanto alzado: 3 000 000 EUR; sin multa diaria).

³⁴ Comisión/Alemania, [C-95/12](#) (sin multas).

³⁵ Comunicación de la Comisión sobre la adecuación de la normativa [[COM\(2012\) 746 final](#)]. Esta Comunicación fue seguida por otra Comunicación sobre los resultados y las próximas etapas REFIT [[COM\(2013\) 685 final](#)].

³⁶ REFIT: examen del *acervo*, resultados iniciales- [SWD\(2013\)401 final](#).

³⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Adecuación y eficacia de la normativa (REFIT): Resultados y próximas etapas, [COM\(2013\)685 final](#).

la legislación de la UE, y proponen a las autoridades nacionales medidas para reducir estos riesgos.

Los planes de aplicación han acompañado, entre otras, a las propuestas de la Comisión sobre:

- la reducción de las emisiones nacionales de ciertos contaminantes atmosféricos³⁸;
- la modificación de la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo³⁹, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares⁴⁰;
- la regulación de los servicios de pago en el mercado interior⁴¹;
- el refuerzo de la presunción de inocencia y del derecho a estar presente en el propio juicio en los procesos penales⁴²;
- las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales⁴³;
- la asistencia jurídica gratuita provisional a los sospechosos o acusados privados de libertad y la asistencia jurídica gratuita en el procedimiento de la orden de detención europea⁴⁴;
- los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje⁴⁵, y
- ciertas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros⁴⁶.

4,3. DOCUMENTOS EXPLICATIVOS

Mientras que los Estados miembros son responsables de transponer las directivas de forma exacta y oportuna, corresponde a la Comisión, como guardiana de los Tratados, comprobar que esto se cumple. Para ello, la información que los Estados miembros proporcionan a la Comisión debe ser clara y precisa. En 2011, las instituciones europeas y los Estados miembros establecieron un nuevo marco en virtud del cual los Estados miembros facilitan información sobre el modo en el que han transpuesto las directivas en su ordenamiento. Se convino en que esta información de apoyo («documentos explicativos») se presentaría en casos justificados, junto con las medidas de transposición de las directivas.

En noviembre de 2013, la Comisión presentó un informe sobre la aplicación del nuevo marco⁴⁷, que puso de manifiesto que, desde el 1 de noviembre de 2011, se habían solicitado 29 documentos explicativos en el momento de formular las propuestas. Se presentaron otras 19

38 [COM\(2013\) 920.](#)

39 Directiva [2009/71/EURATOM](#) por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

40 [COM\(2013\) 343.](#)

41 [COM\(2013\) 547.](#)

42 [COM\(2013\)821](#) y [SWD\(2013\) 500.](#)

43 [COM\(2013\) 822](#) y [SWD\(2013\) 492.](#)

44 [COM\(2013\) 824](#) y [SWD\(2013\) 499.](#)

45 [COM\(2013\) 512](#) y [SWD\(2013\) 266.](#)

46 [COM\(2013\) 404.](#)

47 [COM\(2013\) 788 final.](#)

solicitudes sobre propuestas pendientes ante los órganos colegisladores el 1 de noviembre de 2011.

En 2013 no fue posible realizar una evaluación completa del nuevo marco, ya que la primera directiva, adoptada en diciembre de 2011, no debía transponerse por los Estados miembros hasta finales de 2013⁴⁸. Por lo tanto, solo será posible realizar una evaluación más completa una vez que la Comisión haya recibido documentos explicativos relativos a un número significativo de directivas. La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo de la evolución de la situación en los próximos informes anuales.

4.4. TRANSPARENCIA – ACCESO A DOCUMENTOS RELATIVOS A CASOS DE INFRACCIÓN

El Tribunal de Justicia dictó sentencia en un asunto en el que una organización solicitaba acceso a los documentos de la Comisión relacionados con la investigación de una eventual infracción del Derecho de la UE por parte de un Estado miembro⁴⁹.

El Tribunal de Justicia confirmó que, desde el punto de vista del acceso del público en general a los documentos, la Comisión podía tratar todo el contenido de su expediente administrativo como si perteneciera a una categoría única de documentos durante la fase de investigación del procedimiento de infracción (incluido EU Pilot). La Comisión puede aplicar la presunción general de que la divulgación de cualquier documento en esta fase supondría un perjuicio para la protección del objetivo de las investigaciones, a saber, dar al Estado miembro la ocasión de cumplir sus obligaciones y de ejercer su derecho de defensa. En consecuencia, la Comisión no infringió el Reglamento sobre el acceso a los documentos que obren en poder de las instituciones de la UE al denegar el acceso a la totalidad de la documentación durante la fase de investigación⁵⁰.

Además, el Tribunal de Justicia confirmó su jurisprudencia anterior⁵¹ en lo que respecta a la facultad discrecional de que dispone la Comisión en relación con los procedimientos de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE. Concretamente, el denunciante no tiene derecho, en el marco de este procedimiento, a exigir a la Comisión que defina su posición en un sentido específico ni a emprender una acción judicial contra el Estado miembro. También corresponde a la Comisión valorar la conveniencia de actuar contra el Estado miembro, identificar cuáles son las normas de la UE infringidas y fijar el calendario de las fases del procedimiento.

5. CONCLUSIONES

El número elevado y creciente de denuncias indica que los ciudadanos son cada vez más conscientes de las ventajas derivadas de una aplicación plena y correcta de las normas de la UE. Al mismo tiempo, refleja la esperanza de los ciudadanos de que los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos para aplicar el Derecho de la UE y de que la Comisión vele permanentemente por que así sea.

⁴⁸ Directiva [2011/98/UE](#).

⁴⁹ Asuntos acumulados [C-514/11 P](#) y [C-605/11 P](#).

⁵⁰ Reglamento (CE) nº [1049/2001](#) sobre el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

⁵¹ Star Fruit/Comisión, [C-247/87](#) (apartado 11); Sonito y otros/Comisión, [C-87/89](#) (apartado 6) y P Ruipérez Aguirre y ATC Petition/Comisión, C-111/11 ([orden](#) de 14 de julio de 2011, apartados 11 y 12).

La transposición de directivas a su debido tiempo sigue siendo una de las grandes prioridades de la política de la Comisión en materia de Derecho de la UE, y los plazos de transposición se aplicarán estrictamente. Aunque la transposición oportuna de las directivas sigue siendo una cuestión pendiente en muchos Estados miembros, Dinamarca, Letonia y Malta han registrado un reducido número de procedimientos de infracción por transposición tardía en los últimos tres años. Grecia y la República Checa han progresado adecuadamente en la reducción de sus procedimientos de infracción por transposición tardía durante el mismo período.

La disminución global de los procedimientos formales de infracción en los últimos cinco años (de casi 2 900 a 1 300) refleja, en parte, el hecho de que los problemas se han resuelto con la utilización de EU Pilot. El diálogo estructurado a través de EU Pilot ha demostrado su eficacia para la resolución precoz de posibles infracciones, en beneficio de los ciudadanos y las empresas por igual. La situación varía según los Estados miembros. La República Checa y Portugal han conseguido reducir a la mitad el número de casos de infracción durante este período, y los Países Bajos y Luxemburgo también han mejorado considerablemente sus resultados. Eslovenia, Chipre y Rumanía registraron un aumento del número de casos de infracción en los últimos cinco años, pero su número total de casos se sitúa en la media.

La Comisión seguirá controlando activamente la aplicación del Derecho de la UE. Esto incluye la asistencia proactiva a los Estados miembros y, si fuera necesario, la incoación del procedimiento formal de infracción con vistas a garantizar el pleno respeto de las obligaciones derivadas del Derecho de la UE en toda la Unión.