



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.12.2002
COM(2002)725 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**SOBRE LA MEJORA DEL CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO
COMUNITARIO**

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

SOBRE LA MEJORA DEL CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

1.	Introducción	3
2.	Prevención de las infracciones	5
2.1.	Refuerzo de la cooperación preventiva entre la Comisión y los Estados miembros ...	5
2.2.	Apoyar y facilitar la correcta transposición de las directivas	7
2.2.1.	Mejorar la transparencia y el conocimiento del Derecho comunitario	7
2.2.2.	Intensificar la cooperación antes del vencimiento del plazo de transposición.....	8
2.2.3.	Mejorar la comunicación de las medidas de transposición	9
2.3.	Reforzar la información del público sobre el Derecho comunitario	10
3.	Control de la aplicación del derecho comunitario y persecución de las infracciones	11
3.1.	Utilización eficaz de los instrumentos disponibles en función de la gravedad de las infracciones	11
3.2.	Las denuncias y su importancia en el control de la aplicación del Derecho comunitario	13
3.3.	Mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en la instrucción de los procedimientos de infracción (aplicación rigurosa del artículo 10 del Tratado CE)	15
3.4.	Mayor respeto del Derecho comunitario	16
3.5.	Mejora de la comunicación y control de la conformidad de las medidas nacionales de ejecución	19
3.5.1.	Acelerar la comunicación de las transposiciones pendientes.....	19
3.5.2.	Acelerar la conformidad de los textos de transposición	20
4.	Prevenir la repetición de las infracciones.....	20
5.	Conclusiones y disposiciones finales	22

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

SOBRE LA MEJORA DEL CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

1. INTRODUCCIÓN

Para que las políticas de la Comunidad se apliquen efectivamente y produzcan los efectos esperados, ganando así la confianza de los ciudadanos, las instituciones deben esforzarse no sólo en mejorar la calidad de la legislación, sino también en garantizar un control eficaz de su aplicación. En esta perspectiva, la reflexión iniciada por el "*Libro blanco sobre la gobernanza europea*"¹ se dirige por una parte a la calidad de las normas comunitarias y, por otra parte, a la mejora de su control.

Estos dos retos están muy vinculados. La calidad de la redacción de los actos legislativos, que es objeto de la Comunicación de la Comisión "*legislar mejor*"², es un elemento esencial que influye a la vez en la capacidad de los Estados miembros para aplicar el Derecho comunitario, en la eficacia de este Derecho y en su control por la Administración comunitaria. Las posibles dificultades de aplicación y control del Derecho deberían tenerse aún más en cuenta en el momento de la redacción de las propuestas legislativas, en particular mediante una mayor motivación de la elección del instrumento legislativo (directiva o reglamento) y una evaluación previa de las dificultades previsibles de transposición y de contenciosos.

En cualquier caso, la presente comunicación tiene por objeto profundizar en el segundo aspecto, el del control respecto del cual el Tratado confía a la Comisión Europea una responsabilidad exclusiva, la de "guardiana del Tratado". Su importancia no es conocida por la opinión pública, siendo así que es esencial desde el punto de vista del interés de los ciudadanos, tal como recuerdan regularmente la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo.

La responsabilidad de la Comisión en materia de control de la aplicación del Derecho comunitario se contempla en el artículo 211 del Tratado CE. El artículo 226 prevé a tal efecto el *recurso por incumplimiento*³. A lo largo de los años, la Comisión ha desarrollado ampliamente la fase precontenciosa generalmente denominada "*procedimiento de infracción*". El recurso por incumplimiento y el procedimiento de infracción que lo precede constituyen medios no exclusivos de una misma misión, la de garantizar el respeto del Derecho comunitario. El Tratado no impone una elección restrictiva de estos medios, por lo que incumbe a la Comisión adaptarlos permanentemente para cumplir su misión con eficacia y, si es preciso, innovar con vistas a una mejor aplicación del Derecho comunitario.

Si el método actual de control y represión ha demostrado su eficacia con un porcentaje de acciones ante el Tribunal de Justicia equivalente al 10% del volumen de las presuntas

¹ COM(2001)428 final.

² Comunicación de la Comisión sobre un plan de acción «*Simplificar y mejorar el marco regulador*», COM(2002)278 final.

³ La presente Comunicación se refiere a la aplicación del artículo 226 TCE y de su homólogo, el artículo 141 del Tratado EURATOM; no cubre las acciones por incumplimiento correspondientes a otras disposiciones de la legislación comunitaria, como las relativas al ámbito de la competencia.

infracciones (véase el recuadro de la página 4), es necesario anticipar el aumento mecánico de las tareas derivadas de la futura ampliación y tener en cuenta también la ampliación del acervo comunitario. La presente Comunicación expone a tal efecto *distintas acciones* destinadas a la mejora del control de la aplicación del Derecho comunitario.

La presente Comunicación distingue en primer lugar lo que corresponde a la prevención realizada en cooperación *leal y recíproca* entre la Comisión y los Estados miembros para evitar las infracciones (artículo 10 del Tratado CE)⁴. A continuación describe las condiciones para una gestión eficaz de los controles y de la persecución de las infracciones. Estas acciones se basan en la experiencia adquirida a lo largo de los años. La comunicación incluye y valoriza así un conjunto de métodos extraídos de la práctica. De esta manera, realiza una función pedagógica y de transparencia en un ámbito complejo que es responsabilidad exclusiva de la Comisión.

Un procedimiento eficaz⁵

La persecución de las presuntas infracciones de la legislación comunitaria se realiza en varias etapas, destinadas a disipar las dudas o a facilitar la reparación de la infracción en cuestión.

Las posibles violaciones se inscriben en primer lugar en un registro único, cualquiera que sea su origen: *denuncias* dirigidas directamente a la Comisión o transmitidas por el Parlamento Europeo (a través de la Comisión de Peticiones) o por el Defensor del Pueblo Europeo; o *casos detectados de oficio* por los controles previos o proactivos de los servicios.

A medida que se desarrolla el procedimiento de instrucción de cada expediente, la Comisión envía al Estado miembro en cuestión: en primer lugar un *emplazamiento*, luego un *dictamen motivado* y, en última instancia, si la infracción establecida sigue sin corregirse, la Comisión *inicia una acción* ante el Tribunal de Justicia en virtud del procedimiento por incumplimiento. Estas etapas sucesivas permiten movilizar en la medida de lo posible la información y las cooperaciones, lo que conduce en la mayoría de los casos a la extinción de la infracción y al *archivo* del expediente.

Según las estadísticas correspondientes al año 2001, el número de expedientes de infracción que dieron lugar a un emplazamiento fue de aproximadamente la mitad (49%) de las presuntas infracciones registradas; por su parte, los dictámenes motivados representaron poco más de la mitad (54%) de los emplazamientos y las acciones ante el Tribunal ascendieron a cerca de una quinta parte (21%) de los emplazamientos. Al final, la Comisión sólo decidió acudir al Tribunal de Justicia en el 10% de los casos de las presuntas infracciones registradas (10,3%).

El número de nuevas inscripciones es actualmente del orden de 2000 expedientes al año; por razones técnicas, en 2001 esta cifra ha sido superior a la media (2179). El flujo de nuevos expedientes es comparable al número de expedientes tramitados definitivamente para su archivo o para el inicio de una acción judicial, de forma que el número de expedientes en curso se mantiene estable en torno a los 4000 expedientes (3868 expedientes a 10/06/2002). Este número resulta relativamente poco elevado respecto al número de Estados miembros y a

⁴ El Tribunal de Justicia ha consagrado el carácter recíproco de la cooperación leal impuesta por el artículo 10 tanto a los Estados miembros como a las instituciones comunitarias.

⁵ Para más detalles sobre los datos estadísticos del procedimiento, cabe remitirse al informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario de 2001 (publicación de la OPOCE).

la importancia del acervo comunitario, que consta de varios miles de textos de Derecho derivado que se añaden al Tratado. La rápida rotación de los expedientes se refleja en la brevedad de los plazos de tramitación de los mismos, de los que tres cuartos son objeto de archivo o de requerimiento en el año siguiente a su registro.

2. Prevención de las infracciones

A los Estados miembros incumbe la principal responsabilidad de la aplicación del Derecho comunitario tanto por lo que se refiere al Tratado como al Derecho derivado (reglamentos, directivas y decisiones). Sin embargo, la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros es un elemento esencial para un control eficaz de la aplicación del Derecho comunitario.

El artículo 226 del Tratado CE, al imponer a la Comisión que respete una fase administrativa precontenciosa previa al recurso por incumplimiento, consagra simultáneamente el carácter contradictorio de este procedimiento y la obligación de cooperación leal entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. El objetivo de esta fase precontenciosa es la información de la Comisión y la adecuación voluntaria del Estado miembro a las exigencias del Tratado, por lo que su eficacia está íntimamente vinculada a los contactos entre la Comisión y el Estado miembro. *Es necesario avanzar más en la mejora de esta cooperación, previamente al posible inicio de un procedimiento de infracción.*

Esto implica, en general, valorizar o ampliar una serie de herramientas de cooperación con los Estados miembros (2.1). En este contexto, la información acerca de la transposición de las directivas merece una atención especial (2.2). *La red de corresponsales* preconizada por el Libro blanco sobre la gobernanza y por la Comunicación de la Comisión "*legislar mejor*" ofrecería un marco para dar a conocer y debatir estas diversas mejoras.

2.1. Refuerzo de la cooperación preventiva entre la Comisión y los Estados miembros

La acción preventiva mediante una aplicación correcta del Derecho comunitario comienza con la elección de los instrumentos más adecuados. Pero una vez realizada esta elección, la prevención continúa con la cooperación relativa a la aplicación de la legislación. Ya se han experimentado distintos instrumentos prácticos de cooperación para prevenir los casos de infracción. En particular, cabe citar los siguientes:

- (1) Las comunicaciones interpretativas sobre una cuestión particular de Derecho comunitario (tanto sobre el Tratado como sobre el Derecho derivado)⁶.
- (2) La obligación de notificación de los proyectos de reglamentos técnicos relativos a los productos y servicios de la sociedad de la información resultante de la Directiva 98/34/CE (mercancías), modificada por la Directiva 98/48/CE (servicios de la

⁶ Por ejemplo, las comunicaciones interpretativas adoptadas en el ámbito de las grandes libertades del mercado interior y de los contratos públicos, o la relativa a la eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones de jubilación transfronterizas, DO C 165, 8.6.2001, p. 4.

sociedad de la información)⁷, principalmente en el ámbito no armonizado del mercado interior.

- (3) La publicación periódica de estadísticas por la Comisión en el cuadro de indicadores del mercado interior; y el informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, destinado a suscitar una emulación entre los Estados miembros estableciendo una forma de vigilancia mutua de los esfuerzos realizados para aplicar la legislación europea; los informes de la Comisión sobre la aplicación, prevista en determinadas directivas, que desempeñan un papel análogo⁸.
- (4) La anticipación de algunos grandes acontecimientos, vinculados por ejemplo a la realización de proyectos de infraestructuras: la experiencia pone de manifiesto que con motivo de inversiones de envergadura nacional, las autoridades nacionales competentes tienen a veces tendencia a no tener suficientemente en cuenta las normas de Derecho comunitario⁹. Este enfoque se ha seguido en el ámbito de los contratos públicos, tanto por lo que se refiere al Tratado como al Derecho derivado, y podría ampliarse de manera útil a la prevención de las infracciones en el ámbito del medio ambiente¹⁰ y, cuando proceda, a otros sectores.
- (5) Las acciones de formación, información y transparencia destinadas a las administraciones, los jueces y los abogados de los tribunales nacionales, tales como por ejemplo los programas *Grotius II* civil y penal¹¹, o también, en el marco de la ampliación, los hermanamientos entre Administraciones nacionales¹².

⁷ La aplicación de estas Directivas permite, mediante la notificación previa de los proyectos de reglamentos técnicos nacionales, detectar posibles obstáculos a los intercambios antes de la adopción de estos textos, y así evitar el inicio de numerosos procedimientos de infracción. Este procedimiento permite también hacer especial hincapié en el principio de reconocimiento mutuo (mediante la introducción de cláusulas de reconocimiento mutuo). El Tribunal de Justicia también ha estimado que la falta de notificación de un reglamento técnico puede alegarse en un litigio entre particulares; incumbe entonces al juez nacional negarse a aplicar esta disposición y determinar las consecuencias sobre el contrato en cuestión con arreglo al Derecho nacional.

⁸ Por ejemplo, los informes sobre la aplicación de la Directiva 98/49/CE del Consejo de 29 de junio de 1998 relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad.

⁹ En su *Libro verde sobre los contratos públicos*, la Comisión indicó que la anticipación de algunos acontecimientos constituye un elemento eficaz de prevención, limitando considerablemente el riesgo de casos de aplicación incorrecta (ejemplos: diálogo con las autoridades griegas sobre las grandes obras con motivo de los próximos Juegos Olímpicos de 2004, y con las autoridades italianas para los Juegos Olímpicos de invierno).

¹⁰ Respecto de la ampliación al ámbito del medio ambiente, cabe pensar en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 85/337/CE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

¹¹ Véase el Reglamento (CE) n° 743/2002 del Consejo, de 25 de abril de 2002, por el que se establece un marco general comunitario de actividades con el fin de facilitar la cooperación judicial en materia civil y la Decisión del Consejo de 28 de junio de 2001 (con referencia 2001/512/JAI a la que sucederá la Decisión 2002/630/JAI) por la que se aprueba la segunda fase del programa de fomento, intercambios, formación y cooperación destinado a los profesionales de la Justicia (*Grotius II* penal).

¹² *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, COM(2001)428, p. 49. El Libro blanco sobre la gobernanza ya mencionaba la posibilidad de ampliar estos hermanamientos al conjunto de las administraciones de los Estados miembros.

- (6) La utilización a efectos del intercambio de información y buenas prácticas, tanto por lo que se refiere al Tratado como al Derecho derivado, de los comités y redes de expertos que asisten a la Comisión, o también la constitución de grupos de expertos *ad hoc* en ámbitos concretos¹³.

Acciones

- La Comisión sacará conclusiones de los mejores instrumentos y prácticas establecidos a lo largo de los años, las desarrollará y ampliará a otros sectores del Derecho comunitario, con el fin de reforzar la fase preventiva del control.
- La Comisión examinará la pertinencia de poner en marcha un programa de formación destinado a las administraciones, los medios judiciales y los colegios de abogados nacionales, en materia de Derecho comunitario (que se podría llamar programa "JUSTINIEN" o "IRNERIO")¹⁴.

2.2. Apoyar y facilitar la correcta transposición de las directivas

Por lo que respecta al control de la aplicación del Derecho comunitario, las directivas requieren una atención más especial por razón de las exigencias propias de la transposición que incumbe a los Estados miembros¹⁵. La cooperación entre la Comisión y las administraciones nacionales debería por tanto establecerse en una fase muy precoz.

2.2.1. Mejorar la transparencia y el conocimiento del Derecho comunitario

A 31/12/2001, los Estados miembros habían comunicado por término medio un 97,4% de las medidas nacionales de ejecución necesarias para la aplicación de las directivas (de todos los sectores), lo que supone una mejora con relación a 2000 (96,6%). Este porcentaje medio es el más elevado desde 1992, si bien sigue siendo inferior al objetivo del 98,5% fijado por el Consejo Europeo de Estocolmo para la transposición de la legislación relativa únicamente al mercado interior.

La publicación regular por la Comisión de los porcentajes de transposición ejerce una influencia positiva mediante un efecto de control y emulación. El efecto incitativo de esta información *erga omnes* podría mejorarse aún más con la publicación en línea de los plazos de transposición de cada directiva pendiente de transposición. El recordatorio de este plazo, a través de medios susceptibles de llegar al público interesado, dos meses antes del vencimiento del mismo, constituirá una señal útil.

¹³ De esta manera, la Comisión ha creado grupos de expertos gubernamentales en el ámbito de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores y de las Directivas "antidiscriminación" 2000/43/CE y 2000/78/CE. Estos grupos se reunieron antes de la fecha de transposición y sirvieron de foro de debate e intercambio de buenas prácticas. Del mismo modo, el Reglamento (CE) 1408/71 creó la Comisión administrativa sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes (CASSTM), compuesta por expertos gubernamentales, que desempeña un papel muy activo previamente a la presentación por la Comisión de las propuestas de actualización de este Reglamento. También cabe citar la red de puntos de contacto en materia de cualificaciones profesionales.

¹⁴ Nombre del famoso jurista de la Universidad de Bolonia que introdujo a principios del siglo XII el concepto de Derecho común, inspirado en la tradición del Derecho romano y que se extendió en toda la Europa medieval.

¹⁵ Conviene destacar que, en la presente Comunicación, la referencia a la "transposición" sólo contempla las directivas, si bien algunos reglamentos y decisiones requieren a veces medidas de aplicación a escala nacional.

Acción

- La Comisión publicará en línea, a través de un portal "aplicación del Derecho comunitario", todos los plazos de transposición, los porcentajes de transposición por sector y por Estado miembro, así como las medidas nacionales de transposición. Se utilizarán los medios de comunicación más adecuados al público interesado para comunicar los plazos de transposición.

2.2.2. *Intensificar la cooperación antes del vencimiento del plazo de transposición*

La búsqueda de una mejor gobernanza en materia de aplicación del Derecho comunitario exige una mejor evaluación a priori y una mejor utilización del plazo de transposición de las directivas. Este plazo es necesario para permitir la adaptación de las normas nacionales y facilitar la preparación de los actores económicos y sociales. Pero también debe aprovecharse por la Comisión y los Estados miembros, corresponsables de la correcta aplicación del Derecho comunitario, para intensificar su cooperación con el fin de garantizar una adaptación rápida y eficaz de la legislación nacional.

A menudo, los retrasos en la transposición de las directivas no se deben a una abstención voluntaria del Estado miembro, sino a problemas administrativos internos y sobre todo a una dificultad de comprensión de textos legislativos comunitarios a menudo complejos.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha consagrado formalmente en su jurisprudencia sobre el artículo 10 del Tratado CE la existencia de una obligación de cooperación en caso de dificultades relativas a la aplicación del Derecho comunitario, obligación que incluye, para el Estado miembro, la posibilidad de someter estas dificultades a la valoración de la Comisión¹⁶.

Con este fin, los servicios de la Comisión han desarrollado hace varios años la práctica de las "reuniones paquete", así denominadas porque permiten examinar con las administraciones nacionales responsables las posibles dificultades de transposición, así como el conjunto de las infracciones constatadas o presuntas en un Estado miembro para un sector dado. Por regla general, las reuniones paquete sólo se celebran actualmente después de la apertura de un expediente de infracción contra un Estado miembro. Podrían celebrarse con gran provecho en una fase anterior.

A pesar de la mayor atención que se presta a la calidad de las propuestas legislativas y al examen periódico de los textos comunitarios vigentes, el Derecho comunitario puede seguir siendo complejo. La Comisión está dispuesta a prestar en una fase temprana a los Estados miembros su *asistencia técnica* para la transposición de los textos legislativos. El instrumento de las reuniones paquete podría utilizarse para examinar con el Estado miembro en cuestión las dificultades que se encuentren, en su caso, en la transposición de textos comunitarios, y proporcionarle luz a este respecto. En el mismo espíritu, los comités constituidos por determinados textos comunitarios podrán ofrecer un foro adecuado. Tal asistencia podría incluir asimismo el examen previo por los servicios de la Comisión, a petición del Estado miembro, de las medidas de transposición consideradas. Evidentemente, tal examen previo no afectará a la facultad de la Comisión de destacar en una fase posterior posibles defectos de transposición.

¹⁶ Sentencias de 15 de enero de 1986, Comisión/Bélgica, C-52/84, Rec. 1986, p. 89, apartado 16; y de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, C-94/87, Rec. 1989, p. 175.

Otro método de colaboración precoz consistiría en la elaboración por los servicios de la Comisión, en algunos casos específicos, de "elementos de reflexión para la transposición" que se propondrían a las administraciones nacionales. Sin perjuicio de su responsabilidad de control posterior, la Comisión preverá, en los casos en los que el acto adoptado por el legislador lo exija, estos elementos de reflexión en su forma final. Los Estados miembros deberán participar en la redacción de estos elementos, lo que deberá anunciarse en el documento de base.

Sin embargo, a veces resulta difícil para la Comisión definir al interlocutor o interlocutores adecuados para continuar el diálogo. Los órganos de los Estados miembros encargados de transponer las directivas comunitarias varían en función de la materia de que se trate y de la organización de cada Estado. También a menudo, la transposición requiere la intervención de varios órganos administrativos y/o judiciales. Esta multiplicidad de participantes aumenta en el caso de los Estados federales o regionalizados. La creación, en los Estados miembros donde aún no existen, de "instancias de coordinación" adecuadas, permitiría hacer frente a estas dificultades, designando un interlocutor único de la Comisión para las cuestiones de transposición, para las cuestiones relativas a la aplicación del Derecho comunitario así como para la coordinación con los ministerios y las autoridades regionales y locales. Estos interlocutores "horizontales" constituirían la red de corresponsales buscados por la Comisión (véase el punto 2 de la introducción). La organización unificada, en algunos Estados miembros, de la "presidencia de las reuniones paquete" proporciona una imagen de estas instancias.

Acciones

- La Comisión se propone generalizar la práctica de las "reuniones paquete". La Comisión fomentará en la medida de lo posible la instauración, en los Estados miembros, de instancias de coordinación únicas responsables de la aplicación del Derecho comunitario.
- Los servicios de la Comisión se pondrán en contacto con los Estados miembros en cuestión en el mes de la aprobación de la Directiva y propondrán, en particular, su *asistencia técnica* en caso de dificultades de transposición; se mostrarán dispuestos a examinar los anteproyectos de medidas de transposición y organizarán en la medida de lo necesario una reunión paquete.
- Los servicios de la Comisión establecerán, en concertación con las administraciones nacionales y en los casos en que los actos adoptados por el legislador lo exijan, "elementos de reflexión sobre la transposición" en forma de comentarios para los artículos pertinentes.

2.2.3. *Mejorar la comunicación de las medidas de transposición*

Las modalidades de comunicación de las medidas de transposición no se han concretado nunca hasta ahora, siendo la única obligación de los Estados miembros comunicarlas a la Comisión. Hace ya tiempo que se ha observado que esta situación genera retrasos y dificultades inútiles¹⁷.

En el marco de la búsqueda de una mayor eficacia para el control tanto de la transposición como de la conformidad de las medidas nacionales de transposición, las modalidades de esta

¹⁷ Por ejemplo, inicio o continuación injustificada del procedimiento de infracción, dificultad de acceso a las medidas de transposición o dificultades en el control de conformidad.

comunicación deberán definirse y recordarse sistemáticamente en cada propuesta de directiva, con la obligación de establecer un cuadro de concordancia.

El acceso al Derecho comunitario y el control de la conformidad también se verán facilitados por la comunicación electrónica de las medidas de transposición que se desarrollará en el marco del proyecto *EULEX III*, destinado a interconectar las bases de datos de las publicaciones oficiales nacionales utilizando un portal de acceso único dedicado al Derecho comunitario.

Acciones:

- En las propuestas de directivas, la Comisión incluirá lo siguiente:
 - la obligación para el Estado miembro de acompañar la comunicación de las medidas de transposición (a nivel nacional y/o regional o local) de un *cuadro de concordancia*;
 - un modo de comunicación electrónico estándar de las medidas de transposición (*formulario electrónico único*);
 - la mención de la Secretaría General de la Comisión como punto central de comunicación.
- La Comisión llevará a cabo el proyecto *EULEX III*, relativo a la conexión en red de las bases de datos nacionales, a fin de permitir la comunicación electrónica de las medidas de transposición.

2.3. Reforzar la información del público sobre el Derecho comunitario

Una mejor información del público o una mejor participación en los procesos de toma de decisiones mejoran la calidad de las decisiones. También tiene un efecto preventivo respecto a las dificultades de interpretación o litigios posteriores. Este es el objeto de los comunicados de prensa divulgados por la Comisión sobre los procedimientos de infracción en curso, que proporcionan información útil a personas distintas del denunciante afectadas por el mismo problema. El portal "aplicación del Derecho comunitario" (véase el punto 2.2.1), vinculado con la base legislativa EUR-LEX, se concebirá de manera que sea accesible a un público amplio y que proporcione, de forma continua, información actualizada sobre las decisiones y debates relativos a la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros.

Por otro lado, los distintos ámbitos de las políticas europeas pueden prestarse a la instauración de posibilidades específicas de información y de participación de los ciudadanos en su aplicación efectiva. Este es el caso, por ejemplo, del Convenio de Aarhus relativo al acceso a la información, a la participación del público y al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que ofrece un ejemplo completo de este enfoque de información y apertura. Los dos primeros "pilares" de este Convenio, relativos respectivamente al acceso a la información y a la participación del público ya han sido objeto de propuestas de directivas presentadas por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo¹⁸. La aplicación concreta por los Estados

¹⁸ Propuesta de revisión de la Directiva 90/313/CE que prevé, en particular, en su artículo 6 la obligación para los Estados miembros de establecer las vías de recurso judicial o administrativo en caso de denegación de acceso. Propuesta de Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo relativas al

miembros de estas directivas, tras su adopción por el legislador, deberá ser objeto de una evaluación, a fin de inspirar eventualmente a otros ámbitos de la legislación comunitaria.

Acción

- El "portal de acceso único a la aplicación del Derecho comunitario" contendrá información general sobre la aplicación y el acceso al Derecho, legible por no especialistas, y vinculada a la base legislativa EUR-LEX.
- La aplicación de las directivas europeas destinadas a la aplicación del Convenio de Aarhus será objeto de una evaluación bajo el ángulo de la información y la participación efectivas del público.

3. CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y PERSECUCIÓN DE LAS INFRACCIONES

El desarrollo de las medidas de cooperación iniciadas entre la Comisión y los Estados miembros para prevenir las situaciones de incumplimiento del Derecho comunitario no sustituye la responsabilidad de control de la aplicación del Derecho comunitario, de persecución de las infracciones y, cuando proceda, del inicio de un procedimiento por incumplimiento. La presente comunicación expone las *prioridades* con arreglo a las cuales la Comisión prevé gestionar lo mejor posible los distintos instrumentos previstos por el Tratado (3.1). A este respecto, cabe señalar la tramitación de las denuncias, instrumento esencial de detección de las infracciones (3.2) y la necesaria cooperación de los Estados miembros en la instrucción de los expedientes (3.3). Por último se aborda la persecución concreta de las infracciones, distinguiendo las situaciones en las que no se respetan las normas comunitarias, de aplicación directa o indirecta (3.4), y la situación particular de no comunicación y de no conformidad de las directivas (3.5).

3.1. Utilización eficaz de los instrumentos disponibles en función de la gravedad de las infracciones

La jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia consagra el poder de apreciación discrecional de la Comisión en materia de infracciones¹⁹, que hace de ésta el único juez respecto de la pertinencia de iniciar diligencias relativas al control de la aplicación del Derecho comunitario. El Defensor del Pueblo Europeo, tras destacar que este poder no puede ejercerse manera arbitraria²⁰, también ha recordado regularmente en sus dictámenes este poder de apreciación discrecional²¹.

La misión de "*guardiana*" del ordenamiento jurídico comunitario, que el artículo 211 del Tratado CE confía a la Comisión, implica por tanto la responsabilidad de ésta de adoptar las medidas de organización internas necesarias para el ejercicio efectivo e imparcial de su misión, con arreglo al Tratado.

acceso del público a la información medioambiental por las que se modifican las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. Véase COM/2000/839 final.

¹⁹ Sentencia de 1 de junio de 1994, Comisión/Alemania, C-317/92, Rec.1994, p. I-2039; sentencia de 10 de mayo de 1995, Comisión/Alemania, C-422/92, Rec.1995 p. I-1097.

²⁰ Observaciones críticas relativas a la denuncia P.S. Emfietzoglou – Macedonian Metro Joint Venture (Ref. 995/98/OV).

²¹ Véase la investigación por iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo de 1997 sobre los procedimientos administrativos aplicados por la Comisión al tratamiento de las denuncias sobre las infracciones de los Estados miembros del Derecho comunitario.

En este espíritu, la Comisión anunció su intención, en el Libro blanco sobre la Gobernanza, de realizar su acción de control y persecución de las infracciones con eficacia y equidad, basándose en *criterios de prioridades* que expresan la gravedad del incumplimiento posible o constatado de la legislación²². Estos criterios, que concretan el marco esbozado por el Libro blanco, derivan de la experiencia acumulada. Se consideran graves, ya sean presuntas (por ejemplo, a raíz de denuncias) o constatadas, las siguientes:

a) Infracciones que cuestionan los fundamentos de la comunidad de Derecho:

- Atentados a los principios de primacía y de aplicación uniforme del Derecho comunitario (se trata de infracciones sistémicas que, por ejemplo, obstaculizan el buen funcionamiento de la remisión de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia o que impiden al juez nacional dar primacía al Derecho comunitario, o que consisten en la falta de vías de recurso efectivas a nivel nacional; serían ejemplos de este último tipo de infracción la no aplicación de la Directiva "recursos" en un Estado miembro, o una jurisprudencia nacional no conforme al Derecho de la Comunidad Europea, según la interpretación del Tribunal de Justicia).
- Atentados a los derechos humanos y a las libertades fundamentales consagradas por el Derecho comunitario material susceptibles de poner en peligro el ejercicio efectivo de estas libertades (p. ej., incumplimientos graves del ejercicio de las cuatro libertades de circulación, atentados al ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos europeos, denegación de acceso al empleo o a los derechos sociales derivados del Derecho comunitario, atentados a la salud humana, y atentados al medio ambiente que puedan causar problemas de salud humana).
- Ataques graves a los intereses financieros de las Comunidades (omisión de medidas de lucha contra el fraude con repercusiones para el presupuesto comunitario o violación del Derecho comunitario en una acción que se beneficia del apoyo financiero del presupuesto comunitario²³).

b) Infracciones que atentan al funcionamiento eficaz del ordenamiento jurídico comunitario:

- Cuestionamiento de una competencia exclusiva de la Unión Europea, por ejemplo en materia de política comercial; obstrucción grave a la aplicación de una política común.
- Repetición de una infracción en el mismo Estado miembro en un período concreto o con relación al mismo instrumento de Derecho comunitario; se trata, en particular, de los casos de aplicación incorrecta sistemática detectados a partir de una serie de denuncias concretas de particulares o a raíz de controles a priori de la Comisión.
- El carácter transfronterizo de la infracción, cuando esta dimensión haga más compleja la invocación de sus derechos por los ciudadanos europeos.
- Incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia contra un Estado miembro, a raíz de una demanda de la Comisión por incumplimiento del Derecho comunitario (procedimiento del artículo 228 CE).

²² Libro Blanco sobre la gobernanza europea, p. 48: Prioridades reservadas al examen de la posible violación del Derecho comunitario.

²³ En estos casos, el nuevo Reglamento financiero vigente a partir de enero de 2003 obligará a la Comisión a suspender las ayudas financieras correspondientes a la acción inculpada.

c) *Infracciones consistentes en la no transposición o la no conformidad de la transposición de las directivas*, pues pueden privar de hecho a un gran número de ciudadanos del acceso al Derecho comunitario y constituyen una fuente potencial de numerosos incumplimientos.

Los criterios anteriores ayudarán a la Comisión a *optimizar el recurso a los distintos instrumentos dirigidos a obtener el restablecimiento más rápido posible de una situación, conforme a los Tratados*. El objeto del control de la aplicación del Derecho y de la persecución de las infracciones asumidos por la Comisión no consiste, en efecto, en "sancionar" a un Estado miembro, sino en restablecer la correcta aplicación del Derecho comunitario.

Concretamente, cuando una infracción responda a estos criterios prioritarios, *se iniciará inmediatamente el procedimiento por incumplimiento, a menos que pueda corregirse con más rapidez por otros medios. Los otros casos –menos prioritarios- se perseguirán a través de instrumentos complementarios, que se detallarán a continuación, sin quedar por ello exentos de un posible recurso por incumplimiento*. De esta manera, se hará frente a una cuestión de eficacia -intervenir con mayor rapidez y eficacia, incluso en los casos para los cuales el procedimiento por incumplimiento no constituya el instrumento más adecuado- respetando la equidad de tratamiento respecto a los Estados miembros y las distintas vías de detección de las presuntas infracciones (denuncias, casos detectados de oficio, casos presentados por el Parlamento Europeo o por el Defensor del Pueblo Europeo).

Con motivo del debate en la Comisión del *informe anual sobre la aplicación del Derecho comunitario*, se evaluará la aplicación de los criterios de prioridad. La Comisión debatirá el informe en junio. Este informe orientará la realización de las misiones de control del Derecho comunitario y de persecución de las infracciones; podrán sacarse conclusiones desde el punto de vista de la calidad de la legislación. Sus conclusiones se tendrán en cuenta también para la aprobación del programa anual de trabajo en septiembre de cada año. Se presentarán en el debate público en el pleno del Parlamento.

Acción

- La Comisión se basará en criterios de prioridad relativos a la gravedad de las infracciones para escoger los instrumentos que le permitan gestionar rápida y equitativamente sus acciones de control y persecución de las infracciones, en un diálogo abierto tanto con los ciudadanos como con los Estados miembros.
- La aplicación de los criterios de prioridad será objeto de una evaluación anual, con motivo del debate del informe sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario.

3.2. Las denuncias y su importancia en el control de la aplicación del Derecho comunitario

Tal como ha destacado la Comisión en varias ocasiones, las denuncias constituyen un instrumento esencial de detección de las infracciones del Derecho comunitario.

El volumen de denuncias registradas aumentó claramente entre 1996 y 1999, pero en el año 2000 comenzó el descenso. El número de denuncias aumentó de nuevo de 2000 a 2001, permaneciendo por debajo del límite máximo alcanzado en 1999²⁴.

Las denuncias constituyen el origen principal de los expedientes de infracción registrados, pero dan lugar a un número muy limitado de *emplazamientos*. En 2001, sólo el 7% de las denuncias registradas por la Comisión dieron lugar a un emplazamiento, y el 1% a un *dictamen motivado*²⁵ (véase el recuadro de la página 4). Las denuncias registradas son de esta manera objeto de una selección eficaz a fin de dar curso a las que justifican una acción y resolver rápidamente las supuestas infracciones del Derecho comunitario²⁶; en un gran número de casos, la instrucción precontenciosa de las denuncias llama suficientemente la atención de los Estados miembros para que reparen la situación que ha dado lugar a la infracción.

En una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al defensor del pueblo Europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del derecho comunitario [COM(2002)141final], la Comisión confirmó su voluntad de tramitar todas las denuncias procedentes de los ciudadanos, persiguiendo, si procede, el comportamiento infractor denunciado. El registro de las denuncias recibidas por la Comisión no es objeto de ninguna selección, pero el curso que se dé a estas denuncias estará sujeto a los criterios de prioridad mencionados en el punto 3.1. y a la posibilidad de tramitarlas a través de vías complementarias. Para aumentar la eficacia de las diligencias, la Comisión agrupará en un mismo procedimiento de infracción las denuncias que correspondan a una causa común de violación de la legislación europea.

De forma más general, las relaciones con los denunciantes se rigen por el *código de buena conducta administrativa* adoptado por la Comisión. Según el espíritu de este código, el denunciante que se dirige a la Comisión tiene derecho a recibir una respuesta a su expectativa, incluso si ésta excede las prerrogativas de la Comisión.

En efecto, es más frecuente que los ciudadanos busquen un consejo sencillo y práctico que que denuncien una infracción. También es frecuente que los denunciantes se dirijan a la Comisión con el fin de obtener una reparación financiera por la violación del Derecho comunitario, que sólo puede obtenerse en un tribunal nacional. También a menudo, los denunciantes se dirigen a la Comisión para obtener la reparación de una disposición del Derecho nacional respecto a la cual la competencia comunitaria no es vinculante.

²⁴ El máximo estadístico observado en 2001 está vinculado al hecho de que este mismo año se decidió, a raíz del dictamen de mala gestión emitido por el Mediador en el expediente relativo al Metro de Salónica, registrar sistemáticamente todos los escritos relativos al Derecho comunitario emanados de la sociedad civil como denuncias, independientemente de la viabilidad de una instrucción potencial, y ello hasta la adopción de una codificación de las normas relativas a la tramitación de las denuncias [COM(2002)141].

²⁵ Véase el anexo 2 del XIX Informe sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario.

²⁶ Si se examina el origen de los procedimientos de infracción (véanse los cuadros 3 y 4 del anexo), con excepción del año 2001, el porcentaje de procedimientos incoados sobre la base de una denuncia es inferior al de los procedimientos incoados sobre la base de expedientes abiertos por iniciativa de los servicios de la Comisión ("*casos detectados de oficio*"). Si a ello se añaden los expedientes de no comunicación, las denuncias constituyen una minoría de los procedimientos incoados. En la fase de dictamen motivado, el porcentaje de procedimientos incoados sobre la base de denuncias es inferior, todos los años, al porcentaje de procedimientos sobre casos detectados de oficio, con excepción de los casos de no comunicación.

La obligación de respuesta derivada del código de buena conducta debería utilizarse para proporcionar al ciudadano una respuesta cuidadosa y motivada, acompañada de consejos prácticos útiles (p. ej., vías de recurso disponibles en el plano nacional, condiciones que deben cumplirse para obtener una reparación, etc.). La Comisión, que no tiene vocación de sustituir a los abogados de las partes, velará por mantenerse neutra y objetiva en sus respuestas. El portal de acceso único al Derecho comunitario incluirá, a estos efectos, información y referencias útiles.

Acciones

- Se mantendrá informados a los denunciantes, con claridad, del curso que se dé a sus denuncias, con arreglo a los compromisos adoptados en la comunicación dirigida al Defensor del pueblo europeo y al Parlamento Europeo. En particular, las decisiones adoptadas en materia de instrucción de un comportamiento infractor se explicarán con toda transparencia.
- Se establecerá una distinción administrativa clara entre las denuncias que puedan dar lugar al inicio de un expediente de infracción y las otras. Todos los expedientes serán, en la medida de lo posible, objeto de una respuesta útil de acuerdo con el código de buena conducta administrativa.

3.3. Mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en la instrucción de los procedimientos de infracción (aplicación rigurosa del artículo 10 del Tratado CE)

La cooperación entre la Comisión y las administraciones nacionales debe mantenerse constantemente, puesto que es un elemento esencial de la eficacia del control de la aplicación del Derecho comunitario. Esta colaboración puede acelerar el cumplimiento del Estado miembro y garantizar así más rápidamente el resultado buscado.

En la instrucción de los procedimientos de infracción, la dificultad de reunir elementos completos relativos a una infracción ocasiona a menudo retrasos considerables debido a la falta o a la insuficiencia de la cooperación de las administraciones nacionales, en todos los niveles.

Las instancias de coordinación ya propuestas (véase el punto 2.2.2.) desempeñarán una función útil a estos efectos.

Al tener el procedimiento un carácter contradictorio, a veces es necesario recordar con firmeza a los Estados miembros su deber de cooperación leal, consagrado en el artículo 10 del Tratado CE. En caso de mala voluntad manifiesta y persistente del Estado miembro, sería inevitable incoar un procedimiento de infracción por violación del artículo 10 del Tratado CE. Para que sea eficaz, el recurso a esta disposición deberá ser específico (por ejemplo, agrupando las infracciones de un mismo Estado miembro en un sector determinado); acelerado, limitando a 4 meses como máximo entre el emplazamiento y la consulta; y deberá recibir la publicidad adecuada.

Acción

- Cuando los Estados miembros no adopten las medidas destinadas a garantizar la ejecución de sus obligaciones o a facilitar el cumplimiento de la misión de la Comisión y, en particular, en caso de reticencia del Estado miembro interesado a colaborar en el

procedimiento de infracción, se utilizará de forma más sistemática y acelerada el artículo 10 del Tratado CE, junto con las otras bases jurídicas pertinentes del Tratado.

- En los casos pertinentes, este procedimiento podrá verse apoyado por una acción del miembro responsable y/o del Presidente de la Comisión dirigida directamente al Estado miembro.

3.4. Mayor respeto del Derecho comunitario

En general, el incumplimiento del Derecho comunitario consiste bien en la violación del Tratado, los reglamentos y las decisiones, o en la "incorrecta aplicación de las directivas". Esta última situación constituyó la principal fuente de emplazamientos, dictámenes motivados y acciones ante el Tribunal en 2001, detectados bien a raíz de denuncias (la mayoría de los casos), o de oficio. Un lugar específico ocupan las situaciones de no comunicación o no conformidad de los textos destinados a la transposición de las directivas al Derecho nacional.

El Libro blanco sobre la gobernanza europea insiste en que un mayor respeto de la aplicación del Derecho comunitario es una responsabilidad conjunta de los Estados miembros y de las instituciones europeas, incluso si en definitiva corresponde a la Comisión garantizar la aplicación correcta. De esta manera, se subrayan las responsabilidades directas de las jurisdicciones nacionales y las vías extrajudiciales de los Estados a efectos de la reparación de las infracciones, antes de abordar las condiciones para una mayor eficacia de las acciones de control llevadas a cabo por la Comisión. El orden inverso es el escogido para exponer la complementariedad entre estas vías: la Comisión deberá aplicar los instrumentos complementarios al procedimiento por incumplimiento para obtener rápidamente la corrección de un comportamiento infractor, sin que necesariamente se llegue a la reparación inmediata de un perjuicio individual; los instrumentos extrajudiciales y los recursos directos al juez nacional tienen por objeto permitir al ciudadano obtener directamente esta reparación.

a) Instrumentos complementarios al procedimiento por incumplimiento

Para la tramitación de los casos de incumplimiento del Derecho comunitario, existe una serie de *instrumentos complementarios* que permiten darles curso de manera eficaz y rápida. En cualquier momento, un expediente tramitado en el marco de un instrumento complementario puede ser invocado por la Comisión y perseguido a través del procedimiento por incumplimiento. Los resultados positivos que se obtengan redundarán en que se active con mayor frecuencia y que se extienda a los otros sectores del Derecho comunitario. En el informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, se presentará la utilización de estos instrumentos, así como los resultados obtenidos.

Cabe mencionar los siguientes instrumentos complementarios:

- (1) En caso de violaciones numerosas y repetidas de las normas comunitarias en un sector concreto, el recurso a una *negociación global* con el Estado miembro en cuestión ha resultado a veces más eficaz que el recurso al procedimiento de infracción²⁷.

²⁷ Cabe citar el caso de los problemas de matriculación transfronteriza de vehículos, en los que esta negociación con las autoridades nacionales interesadas, completada por una comunicación interpretativa, ha resuelto las dificultades recurrentes de matriculación a que se enfrentaban los particulares.

- (2) La red de resolución de problemas SOLVIT²⁸ ha demostrado su eficacia en el ámbito del mercado interior. Una recomendación de la Comisión²⁹ establece los principios de trabajo de los centros SOLVIT y define sus responsabilidades respectivas y los plazos en los que deben solucionarse los problemas (en principio, 10 semanas). Esta red se renovó a raíz de una evaluación de la Comisión que determinó³⁰ las vías de mejora del sistema con el fin de convertirlo en un verdadero instrumento comunitario de resolución extrajudicial de los problemas cotidianos vinculados a la realización del mercado interior³¹. Determinadas denuncias que no plantean problemas de incompatibilidad entre el Derecho nacional y el Derecho comunitario podrán ser tramitadas por la red SOLVIT.
- (3) Las "*reuniones paquete*" constituyen, como ya se ha señalado, un instrumento de diálogo y cooperación permanente entre la Comisión y las autoridades competentes de un Estado miembro, con el fin de examinar un "paquete" de expedientes y buscar soluciones no contenciosas. Estas reuniones traducen en términos concretos el espíritu de la subsidiariedad, ya que ejercen también una función pedagógica en favor de las autoridades nacionales (y también regionales y locales).
- (4) Para la aplicación de directivas que hayan creado derechos para un gran número de ciudadanos comunitarios y que requieren un tratamiento y soluciones concretas en cada caso³², los *puntos de contactos ad hoc* pueden resultar eficaces.
- (5) La instauración de *autoridades nacionales independientes y especializadas* contribuye en algunos casos a facilitar la realización por la Comisión de su tarea de guardiana del Tratado³³.

b) Resolución extrajudicial de las infracciones

²⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Resolución Eficaz de Problemas en el Mercado Interior, COM(2001)702 de 27 de noviembre de 2001.

²⁹ Recomendación de la Comisión, de 7 de diciembre de 2001, sobre los principios para la utilización de "SOLVIT" - Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Resolución Eficaz de Problemas en el Mercado Interior, COM(2001)702 de 27 de noviembre de 2001.

³¹ Numerosas actividades de información tienen por objeto dar a conocer mejor la red SOLVIT a los ciudadanos europeos y a los intermediarios que puedan conocer casos de aplicación incorrecta que deban presentarse a la red SOLVIT. Desde el 22 de julio de 2002, una base de datos en línea de fácil utilización permite a los centros SOLVIT (un centro en cada Administración nacional) registrar los detalles de los casos que se les presentan e intercambiar información.

³² Existe un ejemplo eficaz, por lo que se refiere al mercado interior, en materia de reconocimiento de títulos. Se trata de un sistema de puntos de contacto o de coordinadores responsables de la aplicación de las directivas relativas a las profesiones reguladas, a los que los ciudadanos europeos pueden dirigirse cuando un Estado miembro no reconoce los derechos que les confiere el Derecho comunitario. La reciente propuesta de Directiva relativa a las cualificaciones profesionales, que codifica y simplifica quince directivas vigentes relativas a las profesiones reguladas, consagra y regula la existencia de estos puntos de contacto, precisando al mismo tiempo que deben informar a la Comisión acerca de los casos tratados en los dos meses siguientes a su recepción.

³³ Véanse, por ejemplo, las autoridades nacionales independientes en materia de competencia, de protección de datos y de contratos públicos creados por algunos Estados miembros. Una contribución del mismo orden aportan los defensores del pueblo nacionales y regionales establecidos en la mayoría de los Estados miembros.

Debe llamarse la atención de las partes interesadas sobre las posibilidades que existen a nivel nacional para la resolución extrajudicial de las infracciones del Derecho comunitario, tales como el recurso a un mediador local, regional o nacional. En su Libro blanco sobre la Gobernanza, la Comisión sugirió a los Estados miembros que organizaran un trabajo en red de los defensores del pueblo y de los mediadores³⁴ ya establecidos a nivel nacional o regional. Algunos de ellos podrían recibir una formación especialmente adaptada para la escucha y la tramitación de las denuncias en los ámbitos del medio ambiente y de la protección de la salud.

c) *Acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales*

Todo ciudadano tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales, primeros jueces del Derecho comunitario. Esta oportunidad podría ser más valorizada por las instituciones europeas y por los propios Estados miembros, en aplicación del principio de cooperación leal.

A este respecto, cabe destacar dos iniciativas legislativas recientes o próximas de la Comisión:

- La propuesta de Directiva del Consejo destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita y otros aspectos financieros vinculados a los juicios civiles³⁵.
- La futura propuesta de Directiva para el acceso a la justicia, establecida de conformidad con el Convenio de Aarhus. Esta propuesta, que está siendo elaborada por la Comisión, establece disposiciones sobre el acceso a la justicia de las organizaciones no gubernamentales, en caso de litigios medioambientales.

En algunos ámbitos de la aplicación del Derecho comunitario donde los litigios son numerosos, como el medio ambiente, el recurso al juez nacional debería poder efectuarse de manera más eficaz que en la actualidad, lo que justifica que la Comisión tome iniciativas legislativas destinadas a facilitar este recurso.

Acciones

- La Comisión favorecerá el desarrollo de sistemas complementarios de tramitación de los casos de incumplimiento del Derecho comunitario en cooperación con los Estados miembros y en función de las características propias de cada sector. En los casos en que un expediente que no cumpla los *criterios de prioridad* (véase el punto 3.1) pueda ser tramitado rápida y eficazmente mediante el recurso a un mecanismo complementario, se favorecerá este recurso.
- La Comisión ha previsto adoptar una propuesta de directiva que aplique a nivel comunitario el tercer pilar del Convenio de Aarhus y estudiará la posibilidad de una iniciativa complementaria destinada a establecer en los Estados miembros mecanismos extrajudiciales para la investigación de las denuncias.

³⁴ Véase la nota anterior.

³⁵ COM(2002)13 final, de 18/01/2002. Esta Directiva deberá ser formalmente adoptada antes de finales de diciembre de 2002.

3.5 Mejora de la comunicación y control de la conformidad de las medidas nacionales de ejecución

En el caso específico de las directivas, la infracción puede resultar a priori del retraso de su transposición; en este caso, los ciudadanos están completamente privados de su beneficio, salvo en los casos de las directivas con efecto directo. La infracción puede también deberse a la no conformidad con la Directiva comunitaria; en tal caso cabe prever numerosas dificultades de aplicación. En el desarrollo del procedimiento de infracción cabe distinguir estas dos situaciones.

3.5.1. Acelerar la comunicación de las transposiciones pendientes

Después del vencimiento del plazo de transposición, si bien los contactos entre los servicios de la Comisión y los Estados miembros deben continuar, la persecución de la infracción resultante de la no comunicación de las medidas nacionales de transposición es automática.

Con el fin de garantizar mejor la aplicación uniforme del Derecho comunitario, la Comisión, desde 1990, ha adoptado normas internas particulares que le permiten controlar sistemáticamente la comunicación de la transposición de las directivas.

Este sistema se basa en la habilitación del miembro de la Comisión responsable del ámbito en cuestión, así como del Presidente, para emplazar a los Estados miembros que aún no hayan transpuesto las directivas cuyo plazo expire y que no hayan comunicado a la Comisión las medidas nacionales de transposición. Este sistema ya ha sido probado y podría ampliarse a la fase de dictamen motivado por no comunicación, a falta de respuesta (y/o de comunicación geográficamente parcial) del Estado miembro. En efecto, en estos casos, la infracción está constituida por el mero rebasamiento del plazo de transposición o del plazo de respuesta al emplazamiento, sin que quede ningún margen de apreciación sobre su materialidad. Esta aceleración del procedimiento deberá permitir a la Comisión decidir si acude al Tribunal de Justicia en el plazo de seis meses a partir del emplazamiento de los Estados miembros en cuestión.

El examen del estado de transposición de las directivas cuyo plazo de transposición expira se realiza sobre la base de la información que figura en la base de datos Asmodée II, dedicada a la aplicación de las directivas. En este contexto, se está desarrollando un sistema de notificación electrónico a los Estados miembros.

La Comisión examinará la posibilidad de desarrollar los intercambios electrónicos con los Estados miembros, en el marco de los procedimientos por incumplimiento por no comunicación.

Acciones

- La Comisión prevé mantener los contactos con el Estado miembro en caso de dificultades de transposición, sin por ello suspender el procedimiento de infracción en curso.
- El carácter sistemático del control de la transposición, en caso de falta de reacción del Estado miembro al emplazamiento, se verá reforzado ampliando el procedimiento por habilitación dentro de la Comisión a la fase de dictamen motivado. La decisión de acudir al Tribunal de Justicia se tomará en los seis meses siguientes al emplazamiento.

- Se extenderá el uso de los intercambios electrónicos entre la Comisión y los Estados miembros.

3.5.2 *Acelerar la conformidad de los textos de transposición*

La constatación de la no conformidad de las medidas nacionales que transponen una Directiva puede realizarse a raíz del examen efectuado por los servicios de la Comisión, o de denuncias. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia que admite el efecto directo vertical de las directivas no transpuestas o incorrectamente transpuestas³⁶ permite paliar parcialmente este problema. No obstante, no exonera a la Comisión de su misión de control.

La Comisión tratará prioritariamente este tipo de infracción (véase el punto 3.1, criterios de prioridad según la gravedad). En efecto, al atentar contra los principios de primacía y de aplicación uniforme del Derecho comunitario, impide a los ciudadanos y a los agentes económicos prevalerse del beneficio individual que deben obtener del Derecho comunitario. Los riesgos vinculados a la no conformidad de las medidas nacionales de transposición aumentan con el número de Estados miembros, por lo que la Comisión, con la perspectiva de la ampliación, prestará especial atención a la prevención (véase el punto 2.2.3 con la utilización de "cuadros de concordancia") y a la detección precoz.

La Comisión ya elabora, para algunas directivas, *informes de aplicación* a petición del Parlamento Europeo. La elaboración de estos informes implica una revisión de las medidas y técnicas de transposición en todos los Estados miembros. Constituye por tanto una buena ocasión para determinar no sólo las transposiciones incorrectas, sino también las dificultades de transposición. En la medida en que algunas normas comunitarias plantean problemas recurrentes cuando se transponen en el Derecho nacional, la Comisión examinará las razones y propondrá las soluciones adecuadas, incluido, en su caso, iniciativas legislativas.

Acciones

- La Comisión considera las infracciones por no conformidad como una prioridad en su función de guardiana del Tratado. Estas infracciones se perseguirán sistemáticamente a la mayor brevedad.
- En algunos sectores se sistematizará la práctica de los informes de aplicación de las directivas. Estos informes se comunicarán al Parlamento Europeo.
- En caso de dificultades recurrentes planteadas por la aplicación de una misma Directiva, la Comisión tendrá en cuenta el enfoque legislativo para solucionar la causa.

4. PREVENIR LA REPETICIÓN DE LAS INFRACCIONES

La función de "guardiana del Tratado" de la Comisión implica también que ésta deberá adoptar todas las medidas susceptibles de evitar la repetición o la continuidad de las infracciones. El Tratado prevé la posibilidad de que la Comisión solicite al Tribunal de Justicia que imponga el pago de una multa coercitiva o de un importe global a un Estado

³⁶ En los casos en que las disposiciones de una Directiva sean, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente concretas, los particulares podrán invocarlas contra un Estado miembro cuando éste no haya transpuesto la Directiva dentro del plazo, lo haya hecho incorrectamente e incluso cuando los plazos de recurso hayan expirado en el Derecho nacional (sentencia de 25/07/1991, C-208/90, *Emmott/Minister for Social Welfare y Attorney General*, Rec.1991, p.I-4269).

miembro que no haya adoptado las medidas necesarias para la ejecución de una primera sentencia por incumplimiento (artículo 228 del Tratado CE)³⁷. La persecución de estas situaciones es una de las prioridades de la Comisión (véase el punto 3.1), pero no existe una sanción general por violación del Derecho comunitario, ni la posibilidad de una sanción capaz de prevenir la repetición de la infracción constatada en el marco del Tratado CE.

No obstante, el propio procedimiento de infracción ofrece la posibilidad de limitar el riesgo de repetición. Se trata concretamente de obtener del Estado miembro garantías mínimas de no repetición en los casos en que no haya sido posible poner fin a una infracción, por haberse ya cometido ésta en el momento en que el Estado miembro decide adherirse a la posición de la Comisión (por ejemplo, en el caso en que un contrato público haya sido adjudicado y la obra realizada, mientras que se ha exigido y obtenido del operador una autorización de importación, contraria al Derecho comunitario), tales como: a) el reconocimiento por el Estado miembro en cuestión de que se ha cometido una infracción; b) el compromiso del Estado miembro a seguir una política proactiva de prevención e información (dando, por ejemplo, las instrucciones necesarias a las autoridades competentes, y en particular a las autoridades descentralizadas, para que éstas interpreten y apliquen correctamente una disposición del Tratado o de Derecho derivado).

La Comisión también prevé publicar una *recopilación* que recoja algunas tipologías de infracciones constatadas y archivadas (sin mencionar los Estados miembros en cuestión) a fin de mejorar la información de los ciudadanos y agentes económicos sobre sus derechos, así como de las autoridades nacionales (centrales y locales) sobre la aplicación correcta del Derecho comunitario.

En definitiva, una de las formas más eficaces de luchar contra la repetición o la persistencia de una infracción que ya haya sido objeto de una sentencia del Tribunal de Justicia, consiste en informar a los ciudadanos de los derechos a reparación que les abre la jurisprudencia del Tribunal³⁸. En efecto, ésta ofrece la posibilidad de sancionar, con daños y perjuicios dictados por el juez nacional, la violación del Derecho comunitario o la no transposición de directivas. Esta jurisprudencia y sus consecuencias positivas en la situación de los justiciables lesionados por la violación del Derecho comunitario en un Estado miembro es ahora bien conocida por los profesionales del Derecho, pero no tanto por los ciudadanos ni por los actores económicos.

Por tanto, la Comisión recordará en los comunicados de prensa publicados con motivo del archivo de importantes procedimientos de infracción que este archivo no prejuzga los derechos de los particulares perjudicados ni las acciones de reparación que puedan iniciar ante

³⁷ Respecto de las modalidades y el método de cálculo de la multa coercitiva, la Comisión mostró su preferencia por el importe global (DO n° C 063 de 28.2.1997, págs. 2 a 4).

³⁸ En 1960, en su sentencia Humblet (sentencia de 16 de diciembre de 1960, *Humblet/Estado belga*, C-6/60, Rec. 1960, p. 1125.), el Tribunal de Justicia destacó que si "constatara en una sentencia que un acto legislativo o administrativo emanado de las autoridades de un Estado miembro es contrario al Derecho comunitario, este Estado se vería obligado (...) tanto a revocar el acto en cuestión como a reparar los efectos ilícitos que haya podido producir". En su jurisprudencia "*Francovich*" (sentencia de 19 de noviembre de 1991, *Francovich e.a./ Italia, Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90*, Rec. 1991, p. I-5357) el Tribunal de Justicia reafirmó la posibilidad para un particular de pedir reparación del daño causado por la violación del Derecho comunitario por un Estado miembro. En este caso, se trataba de la falta de transposición por Italia de la Directiva 80/987/CE relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. La sentencia "*Brasserie du Pêcheur*", de 5 de marzo de 1996, (sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du Pêcheur/Bundesrepublik Deutschland & The Queen/Secretary of State for Transporte, ex parte Factortame e.a.*, Rec. 1996, p. I-1029) confirmó y reforzó los principios de la sentencia "*Francovich*".

los órganos jurisdiccionales nacionales. La Comisión publicará una comunicación interpretativa relativa al derecho a la reparación de los daños resultantes de una violación del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro.

Acciones

- La Comisión supeditará el archivo de un procedimiento por incumplimiento relativo a una infracción corregida a la adopción de compromisos y medidas del Estado miembro destinadas a evitar la repetición del incumplimiento.
- La Comisión publicará una recopilación de tipologías de infracciones constatadas y archivadas.
- Los comunicados de prensa relativos al archivo de procedimientos de infracción importantes mencionan los derechos de recurso de los ciudadanos perjudicados ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Se publicará una comunicación informativa que dará a conocer los derechos a la reparación de los daños.

5. CONCLUSIONES Y DISPOSICIONES FINALES

Las acciones que la Comisión se propone realizar para mejorar el control de la aplicación del Derecho comunitario son modestas en apariencia, como todo lo que afecta a la ejecución. Sin embargo, son decisivas. La correcta aplicación de la legislación y el respeto de sus disposiciones constituyen bazas importantes para la confianza: confianza mutua entre los Estados que confían en un control equitativo del respeto de la legislación, y confianza de los ciudadanos en la capacidad de la Unión para que se les respete.

Estos retos cobrarán aún mayor importancia con la ampliación. Pensemos solamente, por ejemplo, en la tarea de garantizar la homogeneidad futura de 25 medidas nacionales de transposición de una misma directiva comunitaria. Sin duda, será necesario dedicar más recursos que en la actualidad a escala de la Unión y en los Estados miembros. De forma inmediata, con la presente comunicación, la Comisión pretende iniciar un cambio en la cultura de control: la mera represión de los comportamientos infractores ya no bastará, sino que es necesario prevenir tales comportamientos; pero la cooperación tampoco dispensará a la Comisión, guardiana de los Tratados, de recordar a los Estados miembros sus compromisos, con rigor y buscando siempre los mejores instrumentos.

En el punto de mira de estos esfuerzos conjuntos no se encuentran sólo las instituciones, europeas y nacionales. La presente comunicación se dirige en varias ocasiones, en definitiva, a los propios ciudadanos. Éstos están llamados a convertirse, a su manera, mediante la información, la participación y el acceso a la justicia, en actores de una Comunidad de Derecho. Por último, en el espíritu del Libro blanco sobre la gobernanza, el conjunto de las acciones previstas podrán aplicarse sin esperar a una modificación de los Tratados actuales. Estas acciones no prejuzgan otras mejoras en el contexto de la aplicación del Derecho comunitario, como la propuesta que acaba de presentar la Comisión a la Convención europea dirigida a modificar el desarrollo del procedimiento por incumplimiento, a fin de que los Estados miembros que no cumplan un dictamen motivado no puedan recurrir por sí mismos en casación ante el Tribunal.

La Comisión dará cuenta de la aplicación de las medidas previstas en la presente Comunicación en su informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario

dirigido al Parlamento Europeo. Este informe se publica en la serie C del Diario Oficial y en el servidor *Europa* de las Comunidades Europeas, en la siguiente dirección:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/19report_2001_fr.htm

Este informe también está disponible, previa petición, en los servicios de la Comisión, en los *info points Europe* y en los *Euro Info Centres*.

La presente Comunicación va dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, a los Estados miembros y al Defensor del Pueblo Europeo. Se publicará en la serie C del Diario Oficial y en el servidor *Europa* de las Comunidades Europeas en la dirección previamente mencionada.