



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.12.2004
COM(2004) 839 final

INFORME DE LA COMISIÓN
VIGÉSIMOPRIMER INFORME ANUAL SOBRE EL CONTROL DE LA
APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO (2003)

{SEC(2004) 1638}

La Comisión Europea elabora cada año un Informe sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario en respuesta a las sucesivas solicitudes del Parlamento Europeo (Resolución de 9 de febrero de 1983) y de los Estados miembros (Declaración n° 19, apartado 2, aneja al Tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992). Este informe responde también a las solicitudes del Consejo Europeo o del Consejo en relación con sectores específicos.

1. SITUACIÓN GENERAL

Como parte del ejercicio de su función exclusiva de guardiana de los Tratados, la Comisión garantiza y controla la aplicación uniforme del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros según se establece en el artículo 211 del Tratado CE. El artículo 226 CE establece que la Comisión puede tomar medidas contra un Estado miembro que adopte o mantenga una legislación o unas normas contrarias a los principios fundamentales de Derecho comunitario recogidos en los Tratados.

El Libro Blanco sobre la gobernanza europea¹ publicado por la Comisión en 2001 hace hincapié en que la responsabilidad fundamental de la aplicación del Derecho comunitario recae sobre las administraciones y tribunales nacionales de los Estados miembros. La cooperación entre la administración de los Estados miembros y la Comisión constituye un elemento crucial para el control eficaz de la aplicación del Derecho comunitario. Este deber de cooperación está formalmente contemplado en el artículo 10 CE.

El objetivo primario de los procedimientos de infracción, particularmente en el fase precontenciosa, es incitar a los Estados miembros a cumplir voluntariamente cuanto antes lo dispuesto en el Derecho comunitario. En todas las fases del procedimiento precontencioso, la Comisión intenta fomentar el contacto entre sus departamentos y las administraciones nacionales. Además, la Comisión ha intentado propiciar la cooperación con los Estados miembros mediante métodos complementarios o alternativos de resolución de conflictos.

El control de la aplicación del Derecho comunitario es vital desde el punto de vista del Estado de Derecho en general, pero también contribuye a que el principio de una Comunidad de derecho sea una realidad tangible para los ciudadanos y los agentes económicos de Europa. Las numerosas denuncias presentadas por los ciudadanos de los Estados miembros constituyen un medio fundamental para descubrir infracciones del Derecho comunitario. La Comisión ha reforzado los instrumentos y las posibilidades para presentar denuncias y tramitarlas con mayor celeridad. Prueba de ello es la existencia de un formulario en línea². Además, la Secretaría general de la Comisión está desarrollando una nueva herramienta en Internet para facilitar la presentación de una denuncia.

El Vigésimoprimer Informe anual, junto con los documentos anexos de los servicios de la Comisión, resume las actividades de la Comisión relacionadas con el control de la aplicación del Derecho comunitario en 2003. El informe tiene un doble objetivo:

- presentar a los Estados miembros, al público en general y a los agentes económicos una descripción de la actividad destinada a garantizar los beneficios de una Comunidad de derecho;

¹ La gobernanza europea – Un Libro Blanco, COM(2001) 428.

² http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_es.pdf

- informar al Parlamento Europeo de las formas en que la Comisión ejerce la autoridad que los Tratados le han conferido para velar por la aplicación correcta del Derecho comunitario.

1.1. Estadísticas de 2003

El 31.12.2003 existían 3927 casos de infracción pendientes. Entre éstos figuraban: 1855 en los que ya se había iniciado el procedimiento, 999 casos en los cuales se había enviado un dictamen motivado, 411 casos planteados al Tribunal de Justicia, 69 casos en los que se había iniciado el procedimiento del artículo 228. (Véase el Anexo II, cuadro 2.3)

El volumen total de expedientes de infracción abiertos por la Comisión ha aumentado un 15%, pasando de 2356 en 2002, a 2709 en 2003.

Las estadísticas de 2003 reflejan una disminución del número de **denuncias** registradas por la Comisión que pasaron de 1431 en 2002 a 1290 en 2003, lo que supone un descenso del 9,85%. Las cifras de 2003 coinciden en gran medida con los niveles registrados entre 1999 y 2001, por lo que el aumento de denuncias en 2002 puede considerarse una desviación. Las denuncias constituyen aún la mayor parte de los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión contra los Estados miembros. Los principales sectores afectados son medio ambiente (493 denuncias), mercado interior (314 denuncias), e impuestos y aduanas (119 denuncias). 1158 casos se hallaban pendientes el 31.12.2003.

El número de expedientes abiertos por la Comisión basándose en sus propias investigaciones disminuyó en 2003, cayendo de 318 en 2002 a 253 en 2003, es decir, una disminución del 20,44%.

El número de **procedimientos por incumplimiento de la obligación de notificar** casi se ha duplicado en comparación con las cifras de 2001 y 2002. Las estadísticas de 2003 muestran un aumento del 92,1% con respecto al año anterior (de 607 a 1166). Las cifras de 2003 no sólo abarcan las medidas de transposición de directivas no notificadas por los Estados miembros sino también los casos de incumplimiento de la obligación de notificar las normas técnicas especificadas en la Directiva 98/34/CE (mercancías). La carga de trabajo pendiente depende no sólo de la disciplina interna de los Estados miembros a la hora de actuar dentro de los plazos que ellos han aceptado, sino también del número cada vez mayor de directivas en vigor.

El 31 de diciembre de 2003, aún estaban en curso 524 de los 1166 procedimientos. En 2002 esta cifra ascendía a 71.

La Comisión ha abogado por una mayor eficacia del control de la transposición propiamente dicha y de la conformidad de las medidas nacionales de transposición. Se han tomado medidas para mejorar la comunicación entre la Comisión y los Estados miembros. En muchos casos se exige a los Estados miembros que incluyan un "cuadro de correspondencias" junto con la comunicación de las medidas de transposición.

Para facilitar en mayor medida la transposición de las directivas de la UE a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, la Secretaría general ha comenzado a desarrollar una base de datos que haga posible notificar a la Comisión por vía electrónica las medidas nacionales de transposición. Este proyecto tiene que entrar en funcionamiento en mayo de 2004.

En 2003 se enviaron 1552 **escritos de requerimiento**, lo que supone un importante aumento del 56%, en comparación con los 995 escritos enviados en 2002. Sin embargo, el número **de dictámenes motivados** registró un aumento menos considerable, pasando de 487 en 2002 a 533 en 2003, lo que representa un aumento del 9.4%. Si bien en 2002 el 48,94% de los requerimientos desembocó en dictámenes motivados, en 2003 esta cifra fue solamente del 34,34% lo que indica que el número de expedientes resueltos en la fase de requerimiento ha aumentado.

El número **de asuntos planteados al Tribunal de Justicia** pasó de 180 en 2002 a 215 en 2003, lo que supone un aumento del 19,4%. Este incremento debe compararse con el volumen cada vez mayor de dictámenes motivados publicados en 2003.

El 48,36% de los expedientes abiertos en 2003 estaban aún pendientes el 31 de diciembre de 2003.

El número de decisiones de archivo fue de 2329.

1.2. Mejora del procedimiento precontencioso

Tal como consta en anteriores informes, la Comisión ha intentado recortar el plazo entre la adopción de las decisiones de infracción y la notificación de las mismas a los Estados miembros. En este orden de cosas, se pretende proceder a una verificación interna con vistas al control permanente de la aplicación del Derecho comunitario en la UE ampliada.

Por lo que respecta a la mejora de la prevención y a la consolidación de la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, así como a la información a los ciudadanos, se ha instaurado un planteamiento preventivo. Se pretende reforzar la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros mediante contactos regulares entre las representaciones permanentes de los Estados miembros y la Secretaría general así como entre las administraciones de los Estados miembros y los servicios de la Comisión.

La Comisión también vela por que se suministre sistemáticamente cada vez más información al público (a través del sitio de Internet EUROPA). Se han puesto en marcha proyectos de formación en los ámbitos del Derecho de competencia y de Justicia e Interior con objeto de reforzar las administraciones nacionales y las estructuras jurídicas que corresponden más concretamente a sus actividades específicas.

Se ha invitado a expertos nacionales a participar en reuniones bilaterales con los servicios de la Comisión en áreas tales como telecomunicaciones para discutir problemas de transposición antes de que haya que aplicar las directivas. Muchas Direcciones Generales utilizan los comités existentes o las redes de contacto con este fin. Se han celebrado con éxito reuniones temáticas para discutir con las

administraciones nacionales los problemas de transposición. Se han organizado varios seminarios en 2003 durante los cuales la Comisión explicó a las autoridades competentes de los Estados miembros sus puntos de vista sobre la aplicación correcta de las directivas medioambientales particularmente complejas con objeto de prevenir, en vez de corregir, los casos de aplicación incorrecta. Se han organizado seminarios similares para los nuevos Estados miembros.

Se han emprendido varias acciones con objeto de mejorar la coordinación interna y la eficacia del examen de los expedientes. En ciertos ámbitos se han introducido algunas normas más estrictas, entre ellas un sistema de detección precoz para las denuncias y expedientes abiertos a iniciativa de la Comisión cuyo registro inicial se haya realizado hace 9 meses. Los criterios de prioridad para la tramitación de denuncias contemplados en la Comunicación de 2002³ también se están introduciendo en la tramitación de expedientes. Al redactar la legislación se intenta adelantarse a los problemas de aplicación de tal manera que ésta resulte sencilla. El uso de directrices y textos interpretativos ha resultado ser útil tanto para la Comisión como para los Estados miembros, como por ejemplo, el documento orientativo sobre la aplicación de la Directiva 2001/42/CE⁴, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva de "evaluación medioambiental estratégica").

Desde principios de 2003 los servicios de la Comisión han empezado a utilizar SOLVIT - la red de solución de problemas relacionados con el mercado interior⁵ - en las denuncias que se prestaban a ello. En 2003 se recurrió a SOLVIT en 23 casos (3 peticiones y 20 denuncias) en los que las administraciones nacionales parecían aplicar de forma incorrecta las normas del mercado interior (esto equivale a cerca del 12% de la carga de trabajo de SOLVIT).

Por lo que se refiere a las futuras iniciativas legislativas, se están tomando algunas medidas para incrementar la concienciación respecto a aquellos aspectos que pudieran ofrecer dificultades de transposición mediante el establecimiento de contactos rápidos entre los servicios antes de la adopción de nuevas directivas. Se envían frecuentemente recordatorios a los Estados miembros antes de que concluyan los plazos de transposición y en algunos ámbitos se mandan inmediatamente unos recordatorios tipo tras la adopción de una directiva. En el ámbito del mercado interior, se han organizado reuniones temáticas con varios Estados miembros dedicadas específicamente a la transposición de Directivas.

Ni que decir tiene que los servicios de la Comisión dedican mucha atención al examen de los textos legales de los Estados miembros por los que se transponen las directivas. Este procedimiento es una parte clave del control de la aplicación y el trabajo que genera aumentará sustancialmente con la llegada de diez nuevos Estados miembros. El quinto estudio anual sobre la aplicación y ejecución del Derecho comunitario de medio ambiente, el marcador del mercado interior y los informes periódicos sobre la aplicación del paquete regulador de comunicaciones electrónicas

³ Comunicación de la Comisión sobre la mejora del control de la aplicación del derecho comunitario (COM(2002) 725).

⁴ DO L 197 de 21.7.2001, p. 30.

⁵ Para más información, véase <http://europa.eu.int/solvit>

de la UE⁶ son ejemplos de la información que la Comisión publica sobre la aplicación de directivas.

También se están mejorando los métodos internos de trabajo de la Comisión. En determinados casos, las Direcciones Generales pueden convenir con el servicio jurídico el reparto de trabajo en la preparación de textos legales que sea más eficaz en un contexto particular. Esto forma parte de una iniciativa más amplia de aumentar las responsabilidades de los instructores individuales de los asuntos en el marco de la estrategia de la Comisión de ser lo más proactivo posible para tratar de evitar que surjan problemas o para resolverlos sin recurrir a procedimientos legales.

1.3. Transposición de directivas

Al 31 de diciembre de 2003, los Estados miembros habían notificado por término medio el 98% de las medidas nacionales de ejecución necesarias para la aplicación de las directivas en todos los sectores. La secretaría general publica cada dos meses los datos disponibles en su sitio de Internet EUROPA⁷. Tanto el número de procedimientos de infracción por no conformidad de las medidas nacionales de ejecución de las directivas como por aplicación incorrecta de las medidas nacionales de ejecución de las directivas se mantuvieron estables en comparación con las cifras de 2002.

Para una resumen gráfico de todas las denuncias e infracciones tramitadas por la Comisión durante 2003, véanse los cuadros descriptivos de la situación en los diversos sectores, que figuran en el anexo A.

1.4. Asuntos planteados al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 228 del Tratado CE (evolución en 2003)

En su función de "guardiana del Tratado", la Comisión también que tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de las infracciones cometidas por los Estados miembros. De conformidad con el artículo 228 CE, la Comisión puede pedir al Tribunal de Justicia que imponga el pago de una suma a tanto alzado o una multa coercitiva a los Estados miembros que no hayan adoptado las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones. Al igual que en años anteriores es interesante observar la evolución de los asuntos planteados al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 228, tal y como se muestra en el anexo A.

1.5. Transparencia

La Comisión no ha cejado en su objetivo de aumentar la transparencia, fundamentalmente a través del uso de Internet como fuente de información accesible al público en general. Desde el 17 de enero de 2001, la Comisión anuncia sus decisiones recientes de enviar cartas de requerimiento y dictámenes motivados, de plantear asuntos al Tribunal de Justicia y de archivar los asuntos (por país y sector)⁸.

⁶ Informe de la Comisión de 2003 sobre la aplicación del paquete regulador de comunicaciones electrónicas de la UE (COM(2003) 715, de 19 de noviembre de 2003).

⁷ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions

Una novedad es el calendario para la transposición de directivas que puede encontrarse en el sitio Internet de la Comisión, en el que es posible ver las directivas dirigidas a los Estados miembros clasificadas según la fecha de transposición (año y mes)⁹.

Además, los ciudadanos de los Estados miembros pueden conocer el avance de la notificación de las medidas nacionales de ejecución (MNE) de las directivas por Estado miembro y sector¹⁰. Estos datos relativos a las MNE comunicadas por los Estados miembros se publican cada dos meses.

1.6. Modernización de los instrumentos de la tecnología de la información

Con objeto de mejorar los instrumentos utilizados para controlar la aplicación del Derecho comunitario, la Secretaría general ha comenzado a desarrollar una nueva base de datos de notificación electrónica en Internet así como una nueva versión en Internet del instrumento interno de control de la Secretaría general, la base de datos Infracciones/ASMODEE. La nueva versión del instrumento de control interno entrará en funcionamiento en abril de 2004.

1.7. Preparación para la ampliación de la Unión

A partir del 1 de mayo de 2004 la Unión Europea constará de 25 Estados miembros. Diez nuevos Estados entrarán a formar parte de la Unión, lo que representa la mayor ampliación en la historia de la Comunidad.

Los Estados miembros adherentes tienen la obligación de transponer y aplicar completa y correctamente el acervo comunitario en la fecha de su adhesión con objeto de garantizar unos derechos y obligaciones equivalentes a todos los ciudadanos de la Unión Europea ampliada. Teniendo en cuenta la envergadura de este proceso, la Comisión se ha preparado intensamente para garantizar la plena observancia del Derecho comunitario antes del 1 de mayo de 2004. La Comisión ha fomentado también una estrecha colaboración con los Estados miembros adherentes.

El acervo comunitario consta de cerca de 1600 directivas. La notificación formal a la Comisión de las medidas de ejecución tenía que producirse antes de la adhesión. La Comisión ofreció a los Estados miembros adherentes la base de datos de notificaciones previas para permitir el almacenamiento de las MNE comunicadas de forma extraoficial y electrónica antes de la adhesión. Por otra parte, la Comisión también ha procurado crear sinergias y explicar los procedimientos detallados relativos a infracciones y al control del Derecho comunitario en una serie de encuentros organizados durante los últimos meses de 2003. Los Estados miembros adherentes utilizaron intensamente la citada base de datos a partir de octubre de 2003.

Antes de la adhesión los datos almacenados en la base de datos de notificaciones previas se subsumirán en la nueva base de datos en Internet correspondiente a las infracciones. Así pues, a partir del 1 de mayo de 2004, las comunicaciones a la Comisión se considerarán notificaciones oficiales a menos que los Estados miembros

⁹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#calendar

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

adherentes rechacen esta posibilidad. Por lo tanto, a partir de la fecha de la adhesión se controlará por igual a los actuales Estados miembros y a los adherentes.

Por lo general, la Comisión no aplazará los procedimientos de infracción subsiguientes a la adhesión. Así pues, se dará el mismo tratamiento a los Estados miembros actuales y a los adherentes. La Comisión ha identificado ciertos sectores prioritarios, concretamente, los incluidos por la Comisión en su programa legislativo para 2004¹¹.

¹¹ COM(2003) 645/5.