

Informe Especial

Cumplimiento del Derecho de la UE

La Comisión ha mejorado su gestión de los procedimientos de infracción, pero todavía tarda demasiado en archivarlos



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-17
Procedimientos para detectar posibles incumplimientos del Derecho de la UE	05-11
La tramitación por parte de la Comisión de los procedimientos de infracción y su seguimiento y notificación	12-17
Alcance y enfoque de la auditoría	18-21
Observaciones	22-75
La Comisión ha mejorado su gestión en la detección de posibles infracciones, aunque con problemas de puntualidad	22-47
La mejora de la priorización desde 2017 contribuyó a reducir la duración de los controles de transposición y conformidad, pero la mitad de ellos todavía sobrepasan los plazos de referencia	23-28
A pesar de los esfuerzos de la Comisión, la evaluación de las denuncias lleva más de un año y los denunciantes no siempre están informados de los avances	29-40
Mejóro la pertinencia de los procedimientos EU Pilot, pero no hay criterios definidos para los casos que se prolongan	41-47
La mayoría de los procedimientos de infracción se resuelven antes de que se propongan sanciones, pero duran demasiado	48-64
El porcentaje de procedimientos de infracción que sobrepasan los plazos de referencia está aumentando	48-58
En algunos casos, los Estados miembros no han rectificado las infracciones del Derecho de la UE a pesar de haber sido sancionados durante años	59-64
Periódicamente, la Comisión supervisa y notifica el cumplimiento del Derecho de la UE, pero en sus informes no se abarca el respeto de los plazos de referencia	65-75
La Comisión lleva a cabo revisiones periódicas de sus medidas para garantizar el cumplimiento, pero sus recomendaciones no se centran en mejorar el respeto de los plazos de referencia	66-67

Themis ha mejorado la gestión de casos, pero le faltan algunas funcionalidades 68-69

La Comisión publica información pertinente, pero no completa, sobre el cumplimiento del Derecho de la UE 70-75

Conclusiones y recomendaciones 76-83

Anexos

Anexo I – Gobernanza en la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la UE

Anexo II – Plazos de referencia del seguimiento de la Comisión

Anexo III – Resumen de la metodología de datos

Anexo IV – Estudios de caso (denuncias)

Anexo V – Resumen de 31 estudios de procedimientos de infracción

Anexo VI – Sanciones financieras

Abreviaciones

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I La Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, es responsable de supervisar la aplicación del Derecho de la UE por los Estados miembros y de adoptar las medidas adecuadas para garantizar su cumplimiento. Los Reglamentos de la UE se aplican automáticamente, mientras que las Directivas requieren una «transposición» (incorporación) completa a la legislación nacional. Sin embargo, en ambos casos, los Estados miembros son responsables de la ejecución. La Comisión tiene la facultad discrecional de incoar procedimientos formales de infracción en caso de que se detecten incumplimientos. En su [Comunicación de 2017, «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»](#), la Comisión actualizó sus estrategias de cumplimiento y sus plazos de referencia para centrarse en las infracciones graves. Desde diciembre de 2020, también ha lanzado «Themis», un nuevo sistema de gestión de casos para los procedimientos destinados a controlar el cumplimiento del Derecho de la UE.

II El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si la gestión de la Comisión garantizaba la detección oportuna, el seguimiento y una supervisión y notificación adecuadas de los procedimientos de infracción contra los Estados miembros. Examinamos los procesos de la Comisión destinados a promover una aplicación efectiva para supervisar los avances y disuadir del incumplimiento con el objetivo último de mejorar su marco para la aplicación del Derecho de la UE.

III Llegamos a la conclusión de que, si bien la Comisión ha mejorado su gestión para detectar y corregir las infracciones del Derecho de la UE, sigue tardando demasiado en archivar los procedimientos de infracción. La Comisión supervisa e informa periódicamente sobre el cumplimiento del Derecho de la UE, pero no ha mejorado el respeto de los plazos de referencia ni su notificación.

IV Constatamos que el tiempo empleado por la Comisión en completar los controles de transposición y conformidad se ha reducido desde 2017. Sin embargo, la mitad de estos controles llevó más tiempo de lo previsto en los plazos de referencia. La externalización de los controles ha prolongado todavía más los plazos de ejecución, lo que pone de relieve la necesidad de contar con una planificación adecuada.

V La Comisión registra denuncias del público sobre posibles infracciones del Derecho de la UE. Estableció un plazo de referencia de 1 año desde el registro de la denuncia hasta el envío de una carta de emplazamiento o el archivo, pero este plazo no se cumplió en el 38 % de los casos entre 2012 y 2023, y los tiempos de tramitación han aumentado desde 2021. La Comisión estableció criterios para priorizar las denuncias, pero algunos de ellos pueden ser interpretados de manera diferente por los distintos servicios. La Comisión también recibe peticiones del Parlamento Europeo que, si se tramitan tras la evaluación preliminar, pasan a ser expedientes por iniciativa propia de la Comisión. Sin embargo, dado que actualmente no existe ninguna conexión entre la base de datos interna de peticiones de la Comisión y el sistema de gestión de casos «Themis», la Comisión carece de estadísticas sobre el número de peticiones objeto de seguimiento.

VI La [Comunicación de la Comisión de 2017](#) propuso aumentar la eficiencia en la tramitación de las infracciones limitando el uso del diálogo informal «EU Pilot» entre la Comisión y los Estados miembros antes de incoar procedimientos formales de infracción. Entre 2012 y 2023, en el 74 % de los casos de diálogo informal archivados, el Estado miembro se ajustó al Derecho de la UE sin un procedimiento formal de infracción, pero los tiempos medios de tramitación siguieron siendo largos (en 2023, 28,4 meses).

VII Constatamos que una proporción cada vez mayor de procedimientos de infracción tienen un tiempo de resolución superior al plazo de referencia. En 2023, el 72 % de los casos en los que los Estados miembros no notificaron medidas de transposición o notificaron la transposición parcial de una Directiva se demoraron más de 1 año, que es el plazo de referencia. Por término medio, entre 2012 y 2022 se cumplió el plazo de referencia de 3 años en los casos de aplicación incorrecta y de no conformidad, pero no en 2023.

VIII La mayoría de los casos se resuelven antes de que la Comisión proponga sanciones financieras. Sin embargo, constatamos que algunos Estados miembros han estado pagando durante varios años sin rectificar las infracciones del Derecho de la UE.

IX La Comisión revisa sus medidas para garantizar el cumplimiento en informes periódicos de coherencia, pero estos no contienen recomendaciones específicas y ejecutables para mejorar el respeto de los plazos de referencia. Gracias a Themis se ha racionalizado la gestión de casos, pese a que todavía carece de algunas funcionalidades pertinentes, lo que dificulta un seguimiento eficaz. La Comisión publica información pertinente, pero no completa, sobre el cumplimiento del Derecho de la UE que es precisa en general, pero los datos sobre el respeto de los plazos de referencia no son completos.

X Recomendamos a la Comisión:

- mejorar la planificación y la documentación de los controles de transposición y conformidad;
- mejorar la tramitación de las denuncias, las peticiones y los diálogos informales;
- reforzar la gestión de los procedimientos de infracción y actualizar, en caso necesario, la metodología para proponer sanciones;
- mejorar el seguimiento de las actividades de ejecución y la información al respecto.

Introducción

01 La principal competencia atribuida a la UE por sus Tratados constitutivos es la de elaborar leyes aplicables a los Estados miembros¹. La garantía de cumplimiento eficaz por parte de la Comisión asegura que los ciudadanos y las empresas de la Unión disfruten lo antes posible de las ventajas de unas normas comúnmente acordadas y puedan contar con que sus derechos fundamentales serán respetados en todo momento, sea cual sea el lugar de la UE en el que vivan o trabajen².

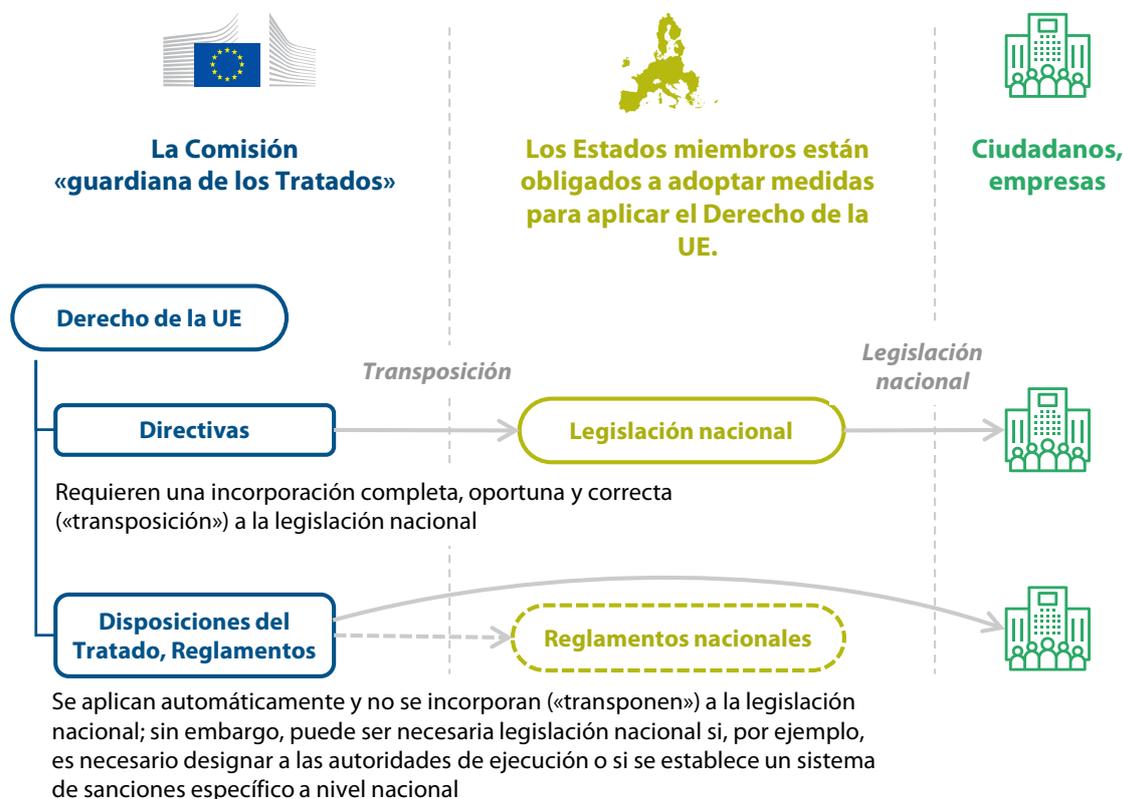
02 Los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas jurídicas nacionales necesarias para aplicar el Derecho de la UE. La Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados³, es responsable de supervisar la aplicación del Derecho de la UE por los Estados miembros y de adoptar las medidas adecuadas para garantizar su cumplimiento. El número y alcance de las medidas que deben adoptar dependen del objeto, el alcance y la complejidad de la legislación y del tipo de acto jurídico (véase la *ilustración 1*).

¹ Artículo 1 del TUE, y artículo 1, artículo 4, apartado 3, y artículo 5 del TFUE.

² Comisión, *Hacer cumplir el Derecho de la UE para una Europa que ofrezca resultados* [COM(2022) 518 final], p. 1.

³ Artículo 17, apartado 1, del TUE.

Ilustración 1 – Aplicabilidad de los actos jurídicos de la UE



Decisiones

Solo son pertinentes para el destinatario y la forma en que se apliquen depende del asunto (por ejemplo, si la Comisión emite una decisión contra un Estado miembro que actúa infringiendo el Derecho de la UE, esta decisión es directamente aplicable al destinatario).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

03 Toda dirección general (DG) de la Comisión que prepare los proyectos legislativos, normalmente es responsable también de su supervisión. La supervisión también se puede realizar conjuntamente con agencias y otros organismos (por ejemplo, la Autoridad Europea de Supervisión en el contexto de los servicios financieros). La Comisión coordina todas las actividades de supervisión a través de la Secretaría General y de una red interna de corresponsales de infracciones en las direcciones generales, que actúan como puntos de contacto.

04 La Comisión utiliza distintos procedimientos y herramientas para garantizar que los Estados miembros transpongan y apliquen correctamente el Derecho de la UE, así como para detectar y abordar posibles infracciones. Cuando fallan las herramientas preventivas y existe una presunta infracción, la Comisión puede iniciar procedimientos de infracción y llevar el caso ante el Tribunal de Justicia de la UE. Los Estados miembros son plenamente responsables de la corrección de cualquier infracción. Para más información, véase el [anexo I](#).

Procedimientos para detectar posibles incumplimientos del Derecho de la UE

05 A pesar de que los reglamentos de la UE son aplicables inmediatamente en todos los Estados miembros, estos deben notificar a la Comisión las medidas que hayan adoptado para transponer a su legislación nacional cualquier Directiva de la UE nueva o revisada. Deben presentar la notificación en una fecha determinada (el plazo de transposición suele ser de 2 años tras la adopción de la Directiva) y aportar también documentos explicativos. Tras recibir dichas notificaciones, la Comisión utiliza:

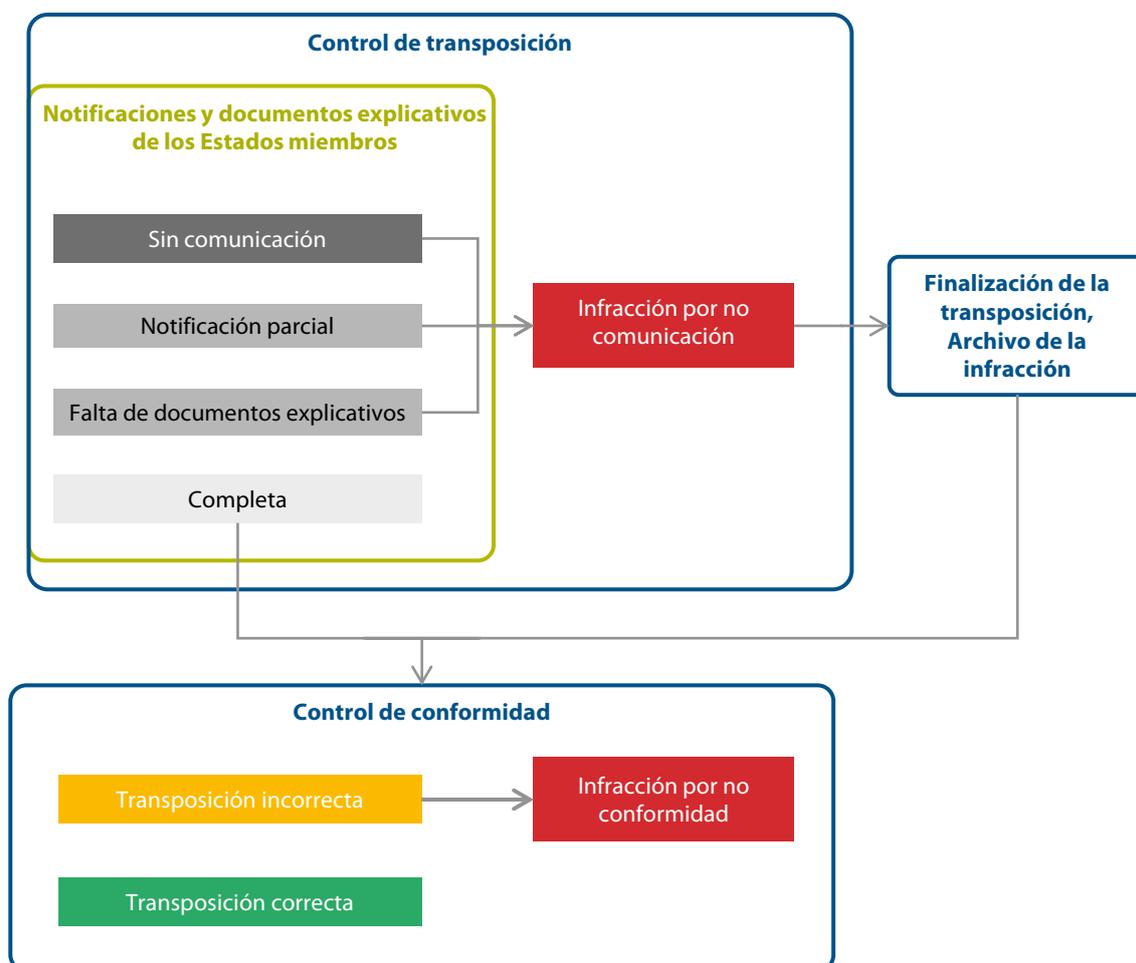
- o controles de transposición, para garantizar que las medidas de transposición nacionales de los Estados miembros cubren cada una de las obligaciones de cada artículo de la Directiva⁴;
- o controles de conformidad, para evaluar la conformidad de las medidas nacionales de ejecución con las disposiciones de la Directiva⁵.

⁴ Better Regulation Toolbox, Tool #39.

⁵ *Ibid.*

06 Cuando no se notifiquen las medidas de transposición, o la transposición sea solo parcial (por ejemplo, si las medidas de transposición notificadas no abarcan todo el territorio del Estado miembro o si la notificación es incompleta), la Comisión puede incoar procedimientos de infracción por no comunicación (NCM). Cuando un Estado miembro no transpone correctamente las disposiciones de una Directiva, la Comisión puede incoar procedimientos de infracción por no conformidad (NCF) (véase la [ilustración 2](#)). A raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia [C-543/17](#)⁶ de julio de 2019, los Estados miembros deben facilitar documentos explicativos con respecto a cada una de las Directivas, y la Comisión considera las explicaciones insuficientes como una ausencia de medidas de transposición.

Ilustración 2 – Controles de transposición y de conformidad por parte de la Comisión

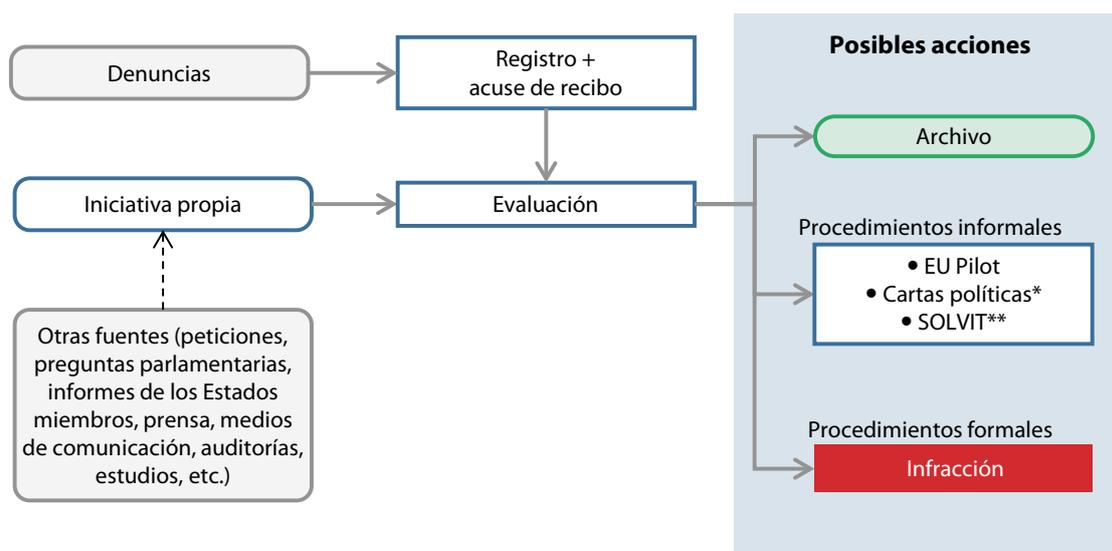


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

⁶ Asunto [C-543/17](#), Comisión/Bélgica (8 de julio de 2019).

07 La Comisión también detecta posibles casos de aplicación incorrecta de las Directivas por parte de los Estados miembros (denominados casos «BAD») y de los tratados, Reglamentos y decisiones de la UE (denominados casos «REG»), ya sea a través de denuncias o investigaciones por iniciativa propia. Estas detecciones se producen principalmente cuando se realizan las evaluaciones internas o se elaboran los informes de ejecución, pero también pueden proceder de otras fuentes, por ejemplo, de peticiones, de preguntas planteadas en el Parlamento Europeo o de la prensa y medios de comunicación (véase la **ilustración 3**) Por aplicación incorrecta se entiende, por ejemplo, una situación en la que una ley nacional, de conformidad con una Directiva de la UE, exige la expedición de un permiso para iniciar una actividad, pero una autoridad de un Estado miembro permite a un ciudadano o empresa continuar sin dicho permiso.

Ilustración 3 – Flujo de trabajo de la Comisión para detectar posibles incumplimientos



Notas:

* Correspondencia a nivel político firmada por un comisario.

** Red de organismos nacionales que ayuda a las empresas y a los ciudadanos en casos de presuntas infracciones del Derecho de la UE en el ámbito del mercado único.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

08 En 2008, la Comisión estableció un procedimiento de diálogo denominado «EU Pilot» destinado a debatir con los Estados miembros las posibles infracciones del Derecho de la UE antes de incoar un procedimiento de infracción⁷. Su objetivo era resolver rápidamente las posibles infracciones en una fase temprana⁸. El procedimiento comienza cuando la Comisión sospecha que un Estado miembro puede estar infringiendo el Derecho de la UE. Lo que inicialmente era un proyecto piloto en el que solo participaban algunos Estados miembros acabó utilizándose sistemáticamente hasta 2017. Desde entonces, los diálogos EU Pilot solo deben iniciarse cuando la Comisión los considere de utilidad⁹.

09 La Comisión tiene la facultad discrecional de incoar procedimientos formales de infracción. Una vez que una dirección general ha establecido que existen pruebas suficientes de una posible infracción, prepara una decisión para que la Comisión inicie el procedimiento. De conformidad con el [artículo 258 del TFUE](#), la Comisión puede llevar a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia por primera vez en relación con una posible infracción. De conformidad con el [artículo 260 del TFUE](#), la Comisión puede proponer sanciones financieras por no comunicación de las medidas de transposición o cuando lleve a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia por segunda vez debido al incumplimiento de una primera sentencia del Tribunal sobre el asunto. Los casos se pueden archivar en cualquier momento, y la Comisión también puede decidir archivar un caso incluso si el Estado miembro no resuelve la infracción o si lo hace solo parcialmente.

⁷ Comisión, [Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario \[COM \(2007\) 502\]](#).

⁸ Comisión, [Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación \(2017/C 18/02\)](#).

⁹ *Ibid.*

10 En su [Comunicación de 2017](#), «[Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación](#)», la Comisión anunció un enfoque más estratégico del cumplimiento y estableció determinadas prioridades. El objetivo era reforzar las evaluaciones de la transposición y la conformidad de las medidas nacionales de aplicación del Derecho de la UE y centrar el control en las infracciones más graves del Derecho de la UE que afectan a los ciudadanos y las empresas. La Comisión también decidió reforzar su enfoque con respecto a las sanciones en caso de que los Estados miembros no notifiquen las medidas de transposición (casos de no comunicación). En estos casos, la Comisión solicitaría sistemáticamente al Tribunal de Justicia que impusiera multas a tanto alzado además de las multas coercitivas periódicas.

11 En 2021, la Comisión actualizó sus [directrices](#) y [conjunto de herramientas](#) para la mejora de la legislación. Estas proporcionan las principales herramientas que pueden utilizar las direcciones generales para promover el cumplimiento del Derecho de la UE y la cooperación con los Estados miembros; las fases esenciales del proceso para controlar la integridad y conformidad de la transposición, y unas orientaciones para las autoridades nacionales y las partes interesadas.

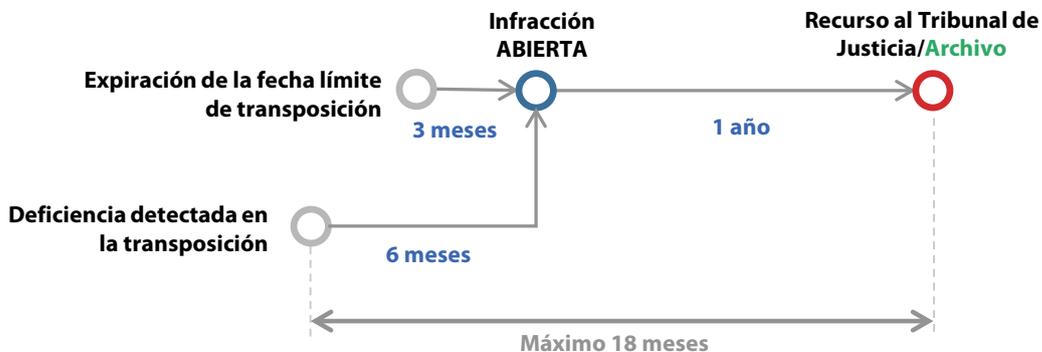
La tramitación por parte de la Comisión de los procedimientos de infracción y su seguimiento y notificación

12 La Comisión estableció varios indicadores de seguimiento (plazos de referencia) en su [Comunicación «Una Europa de resultados – La aplicación del Derecho comunitario»](#) a partir de 2007, así como en las directrices que acompañaban a su [Comunicación de 2017](#). Estos proporcionan objetivos indicativos no vinculantes jurídicamente para el seguimiento de los avances en su gestión de las denuncias y los procedimientos de infracción. También se establecieron plazos de referencia para los controles de transposición, los controles de conformidad y los diálogos EU Pilot. En el [anexo II](#) se proporciona un resumen general.

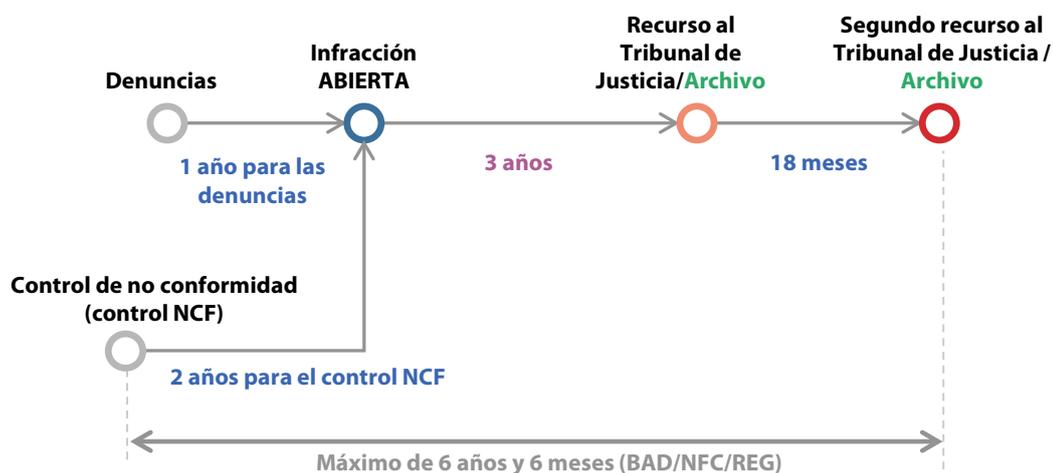
13 Sobre la base de los propios plazos de referencia de la Comisión, en la [ilustración 4](#) se presenta el calendario indicativo para los procedimientos de infracción. Sumando todos los posibles plazos de referencia, las decisiones de la Comisión sobre infracciones tardarían un máximo de 18 meses en los casos de no comunicación, y de 6,5 años, en otros procedimientos de infracción.

Ilustración 4 – Calendario indicativo para los procedimientos de infracción basado en los plazos de referencia de la Comisión

Casos NCM



Casos BAD/REG/NCF (Casos por iniciativa propia/Denuncias)



Plazos

Establecidos en comunicaciones públicas de la Comisión
Establecidos en directrices internas de la Comisión

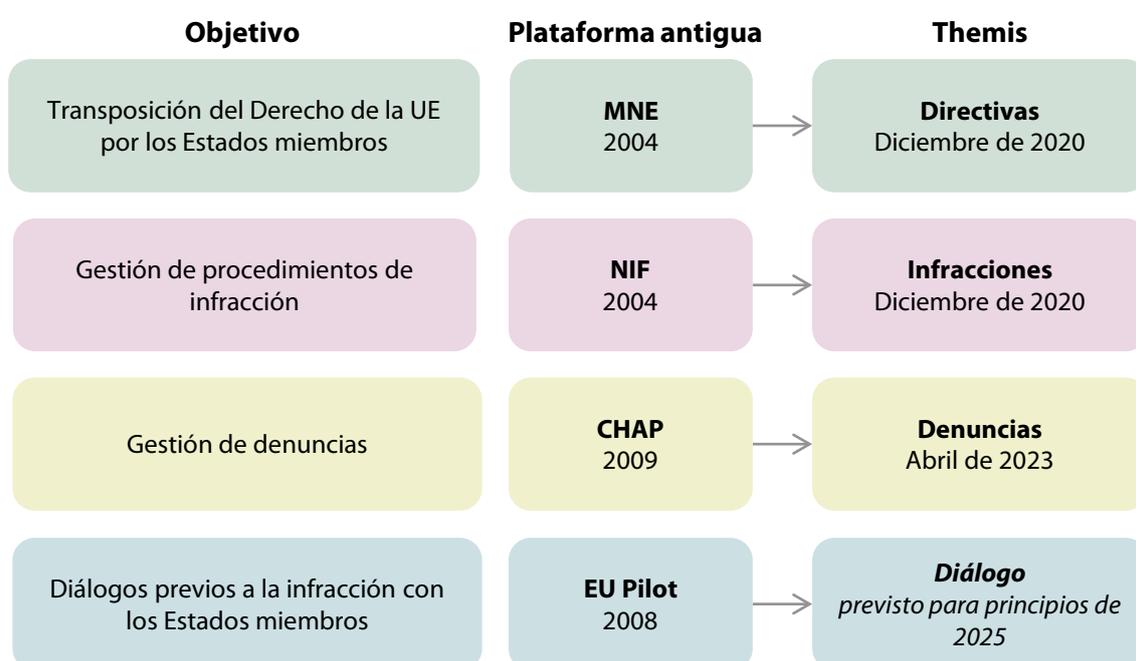
Casos

NCM: No comunicación
BAD: Aplicación incorrecta de Directivas
REG: Aplicación incorrecta de tratados, reglamentos y decisiones de la UE
NCF: No conformidad

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

14 Antes de 2020 se utilizaban cuatro plataformas informáticas distintas para la gestión de casos: CHAP para las denuncias, EU Pilot para los diálogos EU Pilot, MNE para la transposición de Directivas y NIF para las infracciones. A raíz de nuestro [Análisis panorámico de 2018](#), en diciembre de 2020, la Comisión comenzó a implantar «Themis», su nuevo sistema de gestión de casos para administrar, registrar y almacenar los datos relacionados con el proceso a fin de controlar el cumplimiento del Derecho de la UE (véase la [ilustración 5](#)).

Ilustración 5 – Transición desde las antiguas plataformas informáticas de control del cumplimiento del Derecho de la UE a Themis



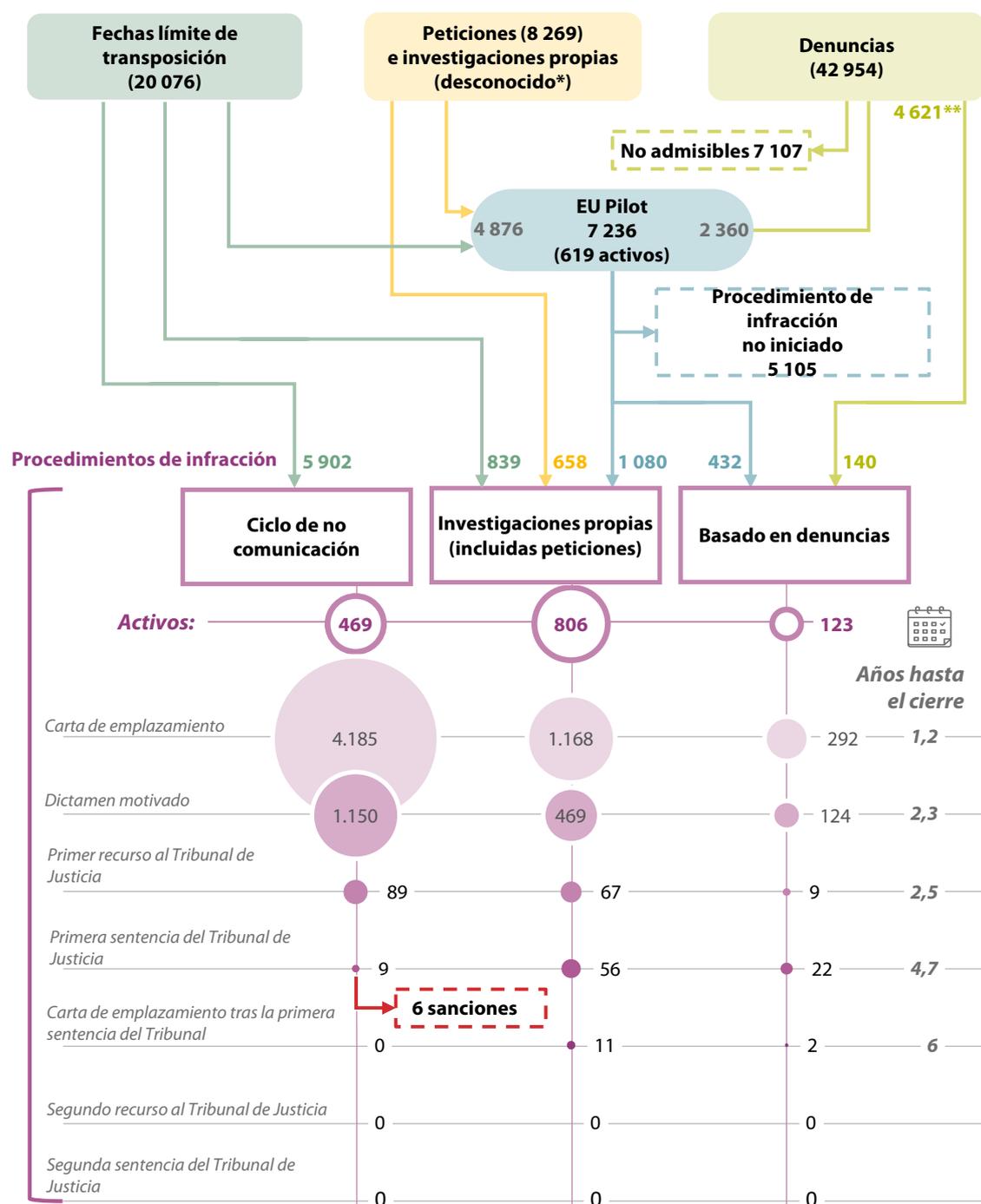
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de la Comisión.

15 Entre 2012 y 2023, los Estados miembros estaban obligados a notificar las medidas de transposición en 20 076 casos, pero en 5 902 de ellos, no cumplieron los plazos de transposición. Además, en 839 casos en los que se notificaron medidas, estas eran incompletas o no se ajustaban al Derecho de la UE. Como consecuencia, la Comisión incoó 5 902 procedimientos de infracción inmediatamente después de que expirara el plazo de transposición (en un proceso a través del cual la Comisión incoa procedimientos periódicamente y por defecto cuando los Estados miembros no cumplen los plazos de transposición, denominado «ciclo de no comunicación») y 839 procedimientos por iniciativa de una dirección general.

16 Durante el mismo período, el Parlamento Europeo presentó 8 269 peticiones a la Comisión. Según la Comisión, solo una parte de estas se refería a presuntas infracciones del Derecho de la UE. La Comisión también registró 42 954 denuncias procedentes de ciudadanos, empresas y grupos de interés; de estas, consideró que 7 107 no eran admisibles y tramitó 4 621, algunas en el contexto de procedimientos EU Pilot o de infracción ya en curso. Las demás denuncias se archivaron sin tramitarse o estaban siendo investigadas en el momento de nuestra auditoría.

17 Entre 2012 y 2023, la Comisión también inició 4 876 diálogos EU Pilot relativos a problemas de transposición e investigaciones propias, así como peticiones, y 2 360 diálogos EU Pilot relativos a denuncias. Sin utilizar EU Pilot, incoó 658 procedimientos de infracción basados en investigaciones propias y 140 procedimientos basados en denuncias. De los 9 051 procedimientos de infracción incoados entre 2012 y 2023, 7 653 se habían archivado al final de 2023. Tres cuartas partes de los 7 653 procedimientos de infracción se resolvieron en la primera fase (la carta de emplazamiento), y el 3,5 % llegó a la fase de primer recurso al Tribunal de Justicia (véase la *ilustración 6*).

Ilustración 6 – Flujo de casos de control del cumplimiento del Derecho de la UE de la Comisión, 2012-2023



Notas:

- * No se dispone de datos sobre el número total de investigaciones propias realizadas por la Comisión.
- ** El 10,5 % de las 4 621 denuncias tramitadas entre 2012 y 2023 se registraron entre 2008 y 2011.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de la Comisión y del Parlamento Europeo (para más información véase el [anexo III](#)).

Alcance y enfoque de la auditoría

18 El objetivo de nuestra auditoría era evaluar la gestión de los procedimientos de infracción contra los Estados miembros, que consiste en la detección de posibles casos, la tramitación de casos reales, así como su seguimiento y notificación a raíz de los cambios introducidos en la [Comunicación de 2017, Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación](#). Nuestra auditoría tenía por objeto mejorar el marco de la Comisión para hacer cumplir el Derecho de la UE.

19 Evaluamos si la Comisión:

- o detectó posibles infracciones del Derecho de la UE de manera oportuna, aplicando procedimientos sólidos;
- o tramitó los procedimientos de infracción con arreglo a los plazos de referencia de la Comisión;
- o supervisó e informó adecuadamente de su gestión de los procedimientos de infracción y de sus resultados.

20 Examinamos el enfoque de la Comisión sobre el cumplimiento del Derecho de la UE (detección, corrección, seguimiento y notificación) entre 2012 y 2023. Nuestra auditoría consistió en:

- o controles documentales de la información pertinente (procedente del Parlamento, del Defensor del Pueblo, del Tribunal de Justicia) y documentos clave de la Comisión;
- o análisis de los datos de Themis y EU Pilot;
- o evaluación en profundidad de 31 estudios de procedimientos de infracción, seleccionados utilizando una muestra discrecional, para obtener una visión general de las diferentes fases de infracción;
- o análisis de las respuestas a nuestro cuestionario normalizado para obtener información específica, como la carga de trabajo y el uso de recursos, enviado a quince direcciones generales que tramitan denuncias e infracciones y al que todas respondieron;

- o análisis del cumplimiento por la Comisión de sus plazos para los controles de transposición y conformidad mediante una muestra aleatoria de 291 plazos de Directivas en los que los Estados miembros notificaron la plena transposición (139 4 años antes de la [Comunicación de 2017](#) y 152, 4 años después);
- o entrevistas con el personal de la Comisión y con dos comisiones del Parlamento Europeo (peticiones; asuntos jurídicos), el Defensor del Pueblo Europeo, una organización de la sociedad civil que actúa como denunciante y el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, que había publicado un informe titulado «[EU law in practice](#)».

21 Esta auditoría no abarcó las herramientas de prevención de la Comisión, la red informal [SOLVIT](#) de organismos nacionales, las investigaciones o controles del cumplimiento por parte de otras instituciones de la UE por motivos distintos de las infracciones del Derecho de la UE, ni los recursos interpuestos por un Estado miembro contra otro ante el Tribunal de Justicia ([artículo 259 del TFUE](#)).

Observaciones

La Comisión ha mejorado su gestión en la detección de posibles infracciones, aunque con problemas de puntualidad

22 Para que todos los ciudadanos de la UE se beneficien por igual y lo antes posible de la legislación de la UE, la Comisión necesita un conjunto de herramientas, procedimientos y disposiciones organizativas que le permitan llevar a cabo controles de transposición y conformidad, tramitar denuncias y realizar investigaciones propias en un plazo razonable. A este respecto, la Comisión estableció plazos de referencia indicativos en su [Comunicación de 2017](#).

La mejora de la priorización desde 2017 contribuyó a reducir la duración de los controles de transposición y conformidad, pero la mitad de ellos todavía sobrepasan los plazos de referencia

23 Dado que los Estados miembros deben transponer plenamente las Directivas, todos sus artículos deben someterse a un control de transposición (véase el apartado **05**). La [Comunicación de 2017](#) de la Comisión dio prioridad a estos controles, otorgando gran importancia a la transposición oportuna. Una vez que los Estados miembros han notificado la plena transposición, comienza un control que debe completarse en un plazo de 6 meses. Si los Estados miembros no notifican medidas de transposición o notifican una transposición parcial, no se realiza ningún control, y la Comisión incoará un procedimiento de infracción por no transponer la Directiva lo antes posible¹⁰. Desde el lanzamiento de Themis en diciembre de 2020, las direcciones generales han tenido que registrar las fechas y los resultados de los controles de transposición.

¹⁰ [Better regulation toolbox, Tool #39](#), p. 339, y [Asunto C-543/17](#).

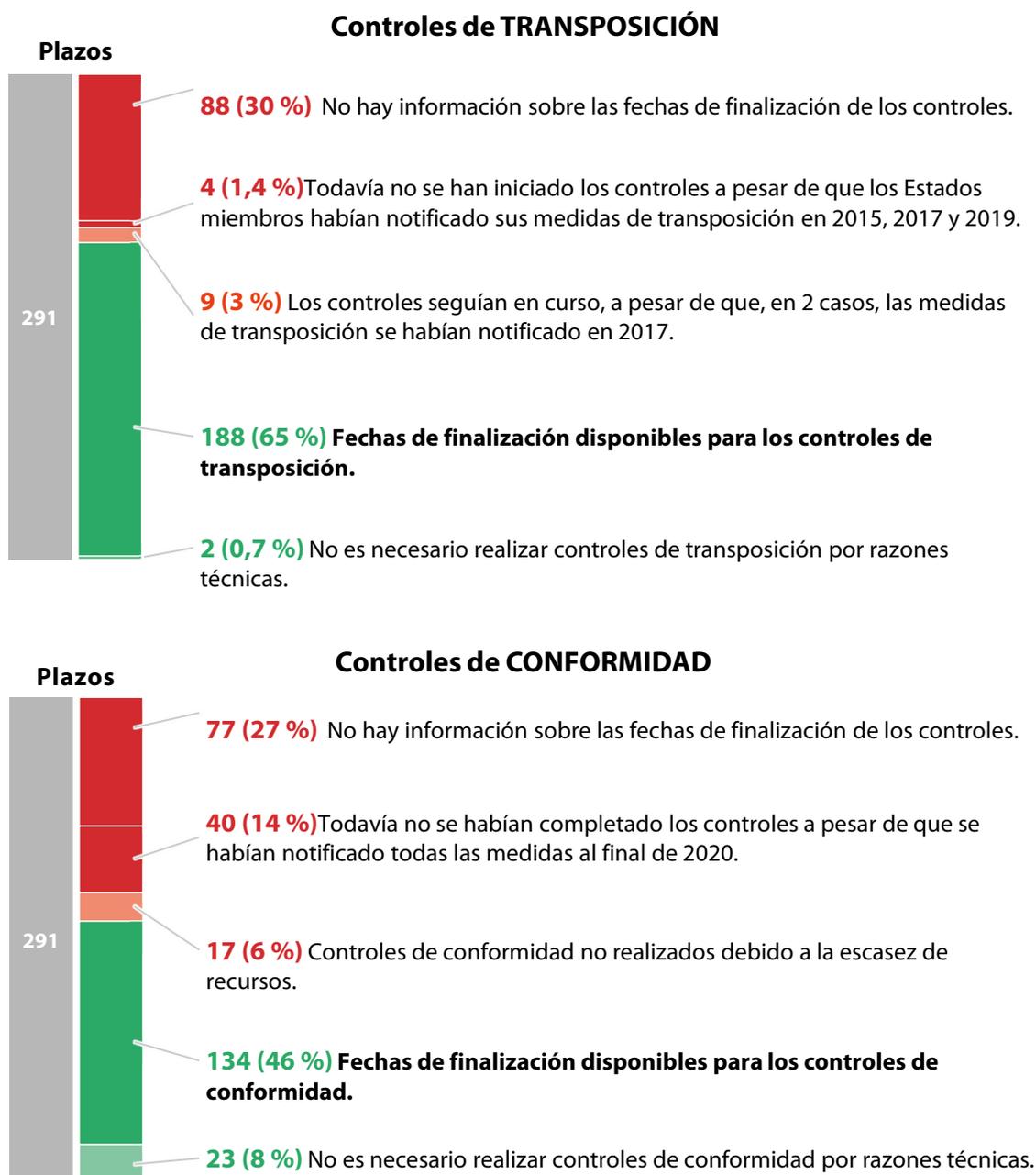
24 Por lo general, se inicia un control de conformidad una vez que se ha completado el control de transposición de que se trate. Sin embargo, puede comenzar en paralelo a un control de transposición en curso de partes bien definidas de una Directiva que ya se hayan transpuesto plenamente¹¹. La Comisión tiene el objetivo de completar los controles de conformidad en un plazo de 24 meses a partir de la recepción de las notificaciones de las medidas nacionales de transposición¹².

25 Examinamos una muestra de 291 plazos de transposición de Directivas para las que los Estados miembros notificaron medidas a más tardar en diciembre de 2020. Constatamos que la Comisión no disponía de información sobre las fechas de finalización de aproximadamente un tercio de los plazos. Además, la Comisión aún no había iniciado o completado algunos controles a pesar de que el Estado miembro en cuestión había notificado sus medidas años antes. En la *ilustración 7* se muestran los resultados de nuestro examen.

¹¹ Better Regulation toolbox, Tool #39, p. 341.

¹² *Ibid.*

Ilustración 7 – Disponibilidad de datos sobre las Directivas incluidas en la muestra



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en nuestra muestra de plazos de transposición (para más información, véase el [anexo III](#)).

26 En cuanto a los 188 plazos con fechas de finalización disponibles para los controles de transposición y los 134 plazos con fechas de finalización disponibles para los controles de conformidad, constatamos que el tiempo medio de finalización de los controles había disminuido desde la [Comunicación de 2017](#). Sin embargo, alrededor de la mitad de los controles seguían superando sus plazos de referencia (para más información, véase la [ilustración 8](#)).

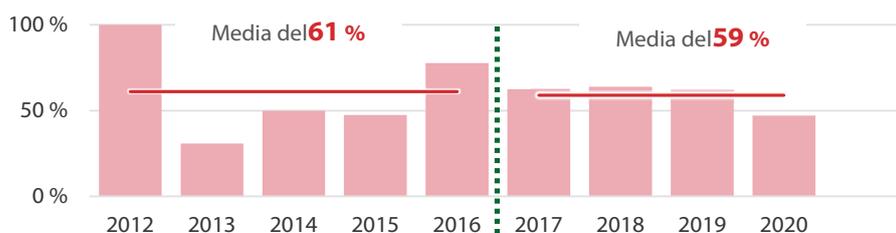
Ilustración 8 – Tiempo medio para la transposición y los controles de conformidad por año de notificación, y porcentaje de rebasamiento del plazo de referencia

Controles de TRANSPOSICIÓN

El tiempo medio necesario para completar los controles de transposición se redujo desde la Comunicación de 2017* pasando de **16,7** meses (2012-2016) a **13,1** meses (2017-2020).



A pesar de la notable mejora, en el **59 %** de los casos, la realización de los controles de transposición requirió más de los 6 meses del plazo de referencia en 2017-2020.

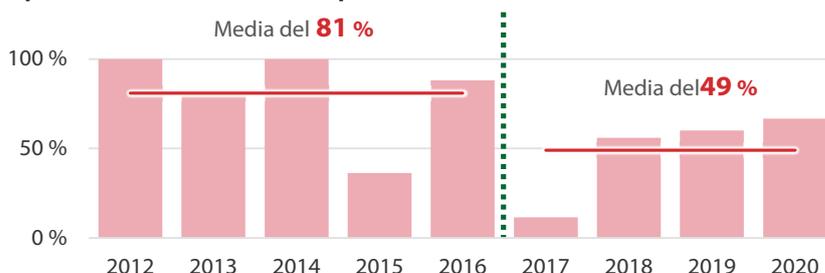


Controles de CONFORMIDAD

El tiempo medio necesario para completar los controles de conformidad se redujo desde la Comunicación de 2017* pasando de **43,3** meses (2012-2016) a **25,8** meses (2017-2020).



A pesar de la evolución positiva, en el **49 %** de los casos, la realización de los controles de conformidad requirió más de los 24 meses del plazo de referencia.



* Comunicación de 2017.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en nuestra muestra de plazos de transposición (para más información, véase el [anexo III](#)).

27 En 99 de los 291 plazos de nuestra muestra, las direcciones generales no facilitaron información sobre si se habían externalizado los controles de conformidad. Los controles de conformidad se externalizaron en 105 de los 192 plazos restantes. La Comisión nos informó de que las dos razones principales para la externalización eran la insuficiencia de conocimientos internos y competencias lingüísticas, y la escasez de recursos. Los controles externalizados tardaron mucho más tiempo por término medio (36,6 meses) que los realizados internamente (23,8 meses).

28 La carga de trabajo de las direcciones generales con respecto a los controles de transposición y conformidad depende del número anual de Directivas con plazo de transposición, de la complejidad de las Directivas y de las estructuras constitucionales federales o regionales de los Estados miembros que deben transponerlas. Esta información debe permitir a la Comisión planificar con antelación la futura carga de trabajo y anticipar la necesidad de recursos internos y de externalización. Además, solo 6 de las 15 direcciones generales cubiertas por nuestro cuestionario afirmaron que preparaban sistemáticamente cuadros de seguimiento para controlar el número y el progreso de los controles en las direcciones generales.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión, la evaluación de las denuncias lleva más de un año y los denunciantes no siempre están informados de los avances

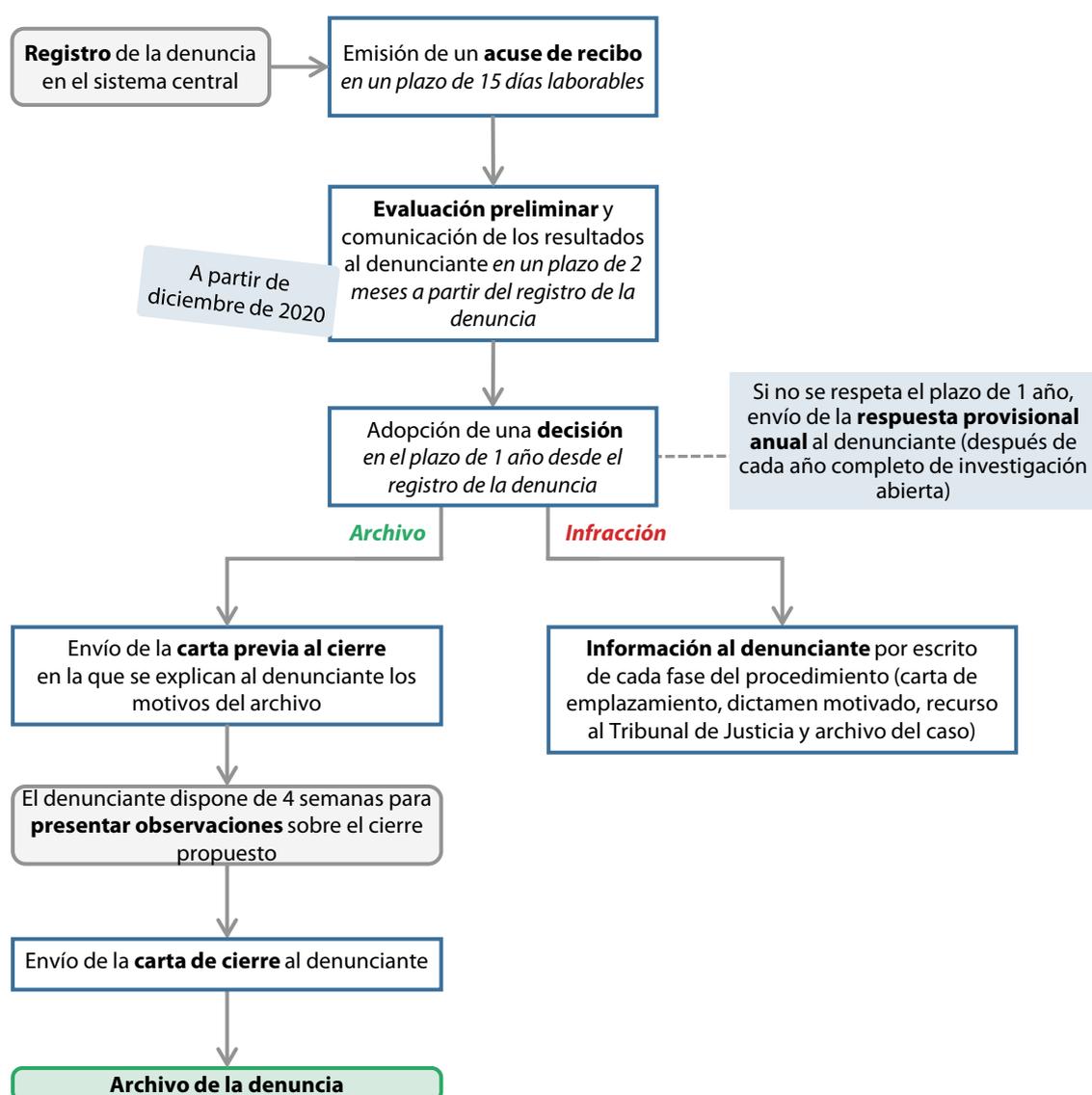
29 Los ciudadanos, las empresas y los grupos de interés pueden presentar una denuncia a la Comisión sobre cualquier medida de la UE (ley, reglamento o acción administrativa), la ausencia de una medida o una práctica de un Estado miembro que consideren contraria al Derecho de la UE¹³. En general, la Comisión debe decidir, en el plazo de 1 año a partir del registro de la denuncia, si incoa un procedimiento formal de infracción mediante el envío de una carta de emplazamiento o si archiva la denuncia (véase la *ilustración 4*).

30 La Comisión examina las denuncias recibidas. Para ser admisible y, por tanto, investigada, una denuncia debe cumplir determinados criterios mínimos establecidos en la *Comunicación de 2017*, como proporcionar los datos de contacto del remitente y formular una queja dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Un número significativo de estas no son admisibles.

¹³ Comisión, *Cómo formular una denuncia a escala de la UE*.

31 Entre 2012 y 2023, el 16,5 % de las denuncias fueron no admisibles. La Comisión introdujo un **formulario de denuncia** normalizado en 2017 para mejorar la eficiencia mediante presentaciones mejor fundamentadas. También estableció un enfoque normalizado con etapas del procedimiento y plazos de referencia para la tramitación de denuncias¹⁴ (véase la **ilustración 9**). En 2023, las direcciones generales recibieron la mayoría de las denuncias (95,8 %) a través de formularios de denuncia normalizados; el resto llegaron mediante correos electrónicos o cartas.

Ilustración 9 – El enfoque normalizado de la Comisión para la tramitación de denuncias



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

¹⁴ Comunicación, Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación (2017/C 18/02), anexo.

32 La [Comunicación de 2017](#) de la Comisión establece criterios para priorizar las denuncias y los procedimientos de infracción, de modo que las direcciones generales puedan centrar sus recursos en las potenciales infracciones más importantes del Derecho de la UE. El enfoque de priorización exigía que se prestara especial atención a los problemas estructurales o a las prácticas sistemáticas de aplicación incorrecta en los Estados miembros (véase la [ilustración 10](#)). Las directrices internas de la Comisión aclararon en mayor medida la categoría de denuncias no consideradas prioritarias y las denuncias que debían priorizarse. Sin embargo, no ofrecían orientaciones sobre cómo interpretar algunos criterios, como «perjuicio grave a los intereses financieros de la UE», «cuestiones de principio más generales» o «incumplimiento sistemático del Derecho de la UE». El Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión, en varios informes, que aporte aclaraciones jurídicas sobre las «cuestiones de principio más general» y el «incumplimiento sistemático del Derecho de la UE»¹⁵.

Ilustración 10 – Ejemplos de criterios de priorización de la Comisión con respecto a las denuncias



La Comisión normalmente tramita las siguientes denuncias

- no comunicación de las medidas de transposición
- Directivas transpuestas de forma incorrecta
- incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia
- perjuicio grave a los intereses financieros de la UE
- vulneración de las competencias exclusivas de la UE
- prácticas sistemáticas de aplicación incorrecta (tramitación estándar)

La Comisión normalmente no tramita las siguientes denuncias

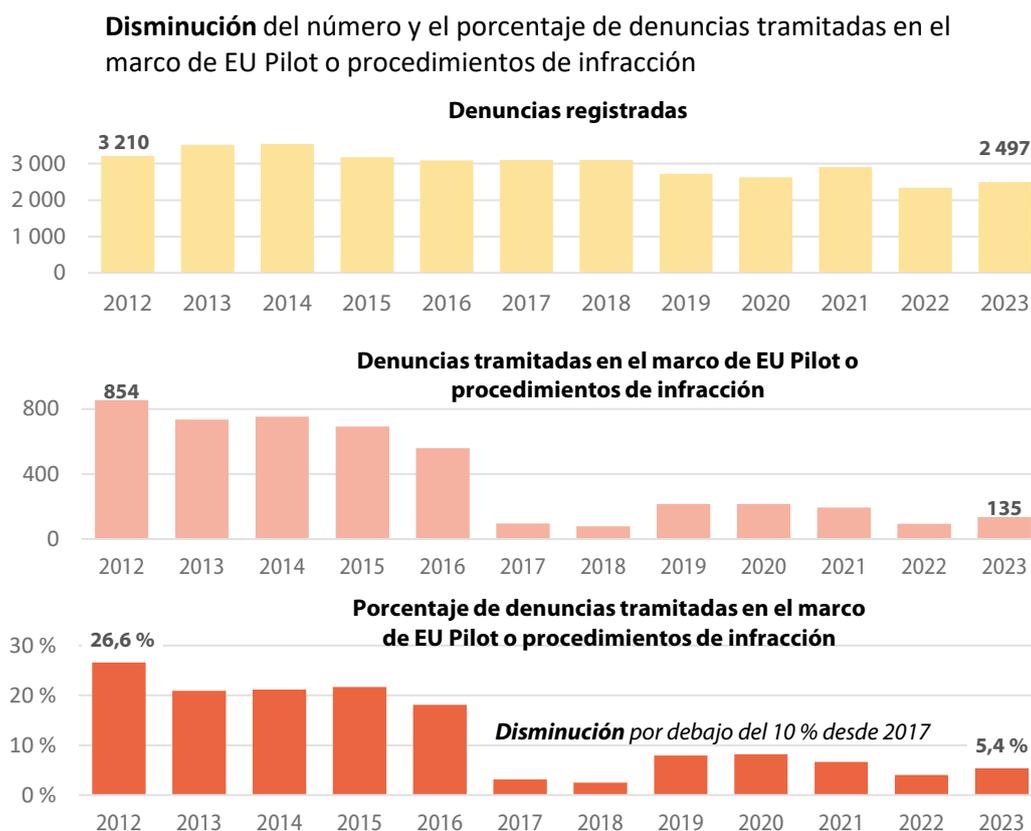
- formulario de denuncia no utilizado
- denuncias presentadas sobre casos individuales de aplicación incorrecta del Derecho de la UE, pero con indicios insuficientes de una práctica general o de un incumplimiento sistemático del Derecho de la UE
- procedimiento prejudicial pendiente sobre la misma cuestión
- denuncias que ponen de manifiesto las deficiencias de los Estados miembros en la transposición de una Directiva de manera general, sin plantear aspectos particulares que afecten al denunciante

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

¹⁵ Comisión de Peticiones, Informe [2023/2047\(INI\)](#), y Comisión de Asuntos Jurídicos, [Informe sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea en los años 2020, 2021 y 2022](#).

33 La mayoría de las denuncias registradas se archivan porque no puede constatarse una infracción del Derecho de la UE o porque la información facilitada no es suficiente para iniciar un diálogo EU Pilot o enviar una carta de emplazamiento. El número de denuncias tramitadas muestra una tendencia a la baja, pasando de 854 en 2012, a 120 en 2023 (véase la [ilustración 11](#)).

Ilustración 11 – Denuncias admisibles registradas y tramitadas



Nota: Las denuncias recibidas en años anteriores pueden tramitarse en los años siguientes.

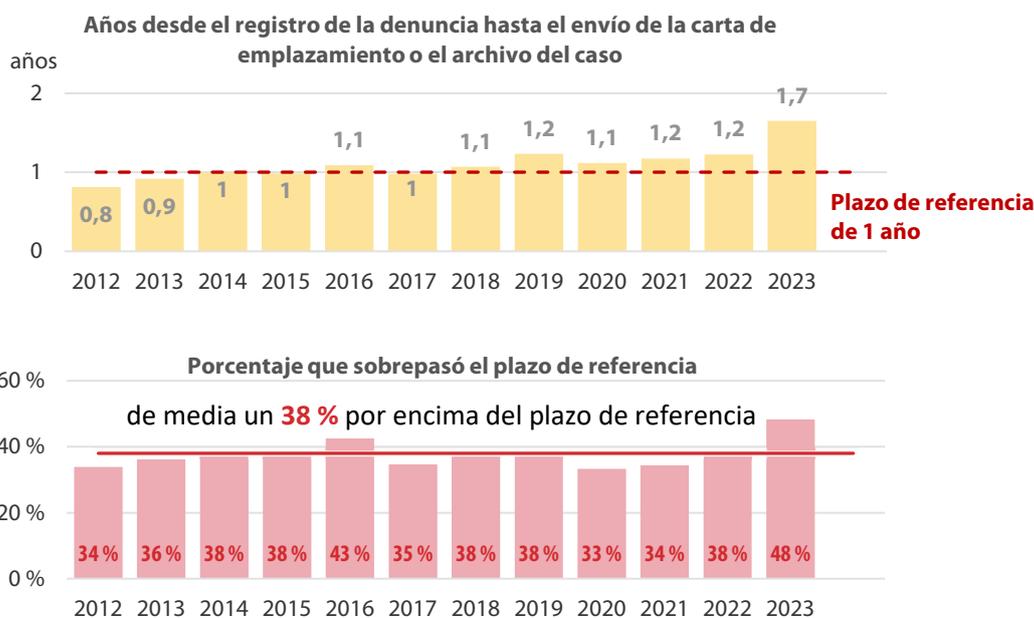
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el [anexo III](#)).

34 En 2012, la Comisión introdujo un plazo de 1 año desde el registro de la denuncia hasta el envío de una carta de emplazamiento o el archivo de la denuncia¹⁶. Entre 2012 y 2023, la Comisión no cumplió el plazo en el 38 % de las denuncias que registró, por término medio. Aunque el número de denuncias en 2022 y 2023 no volvió a los niveles de 2021, los tiempos de tramitación han ido aumentando desde ese año, y en 2023 casi la mitad de las denuncias no se tramitaron en el plazo de 1 año (véase la

¹⁶ Comunicación de la Comisión de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión, COM(2012) 154, p. 6.

ilustración 12). El aumento de 2023 fue consecuencia de un ejercicio de limpieza en el que se archivaron expedientes de denuncias antiguos, lo que provocó que la media de 2023 aumentara en 0,5 años.

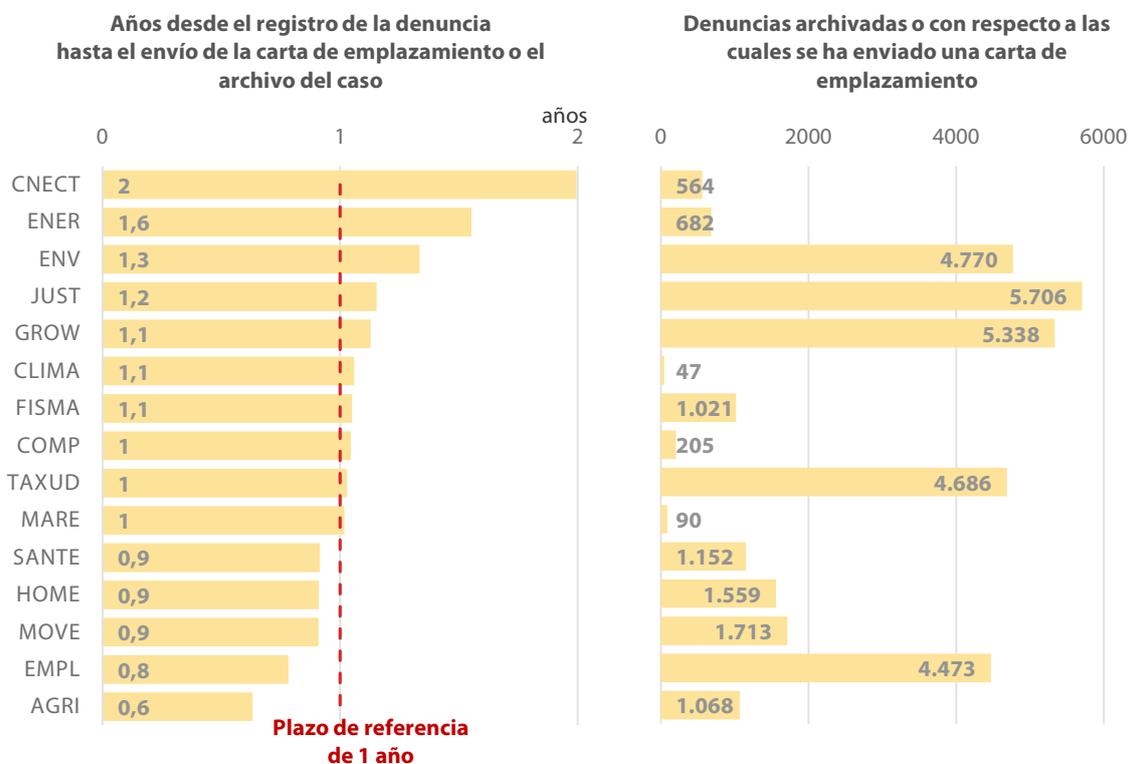
Ilustración 12 – Rendimiento de la Comisión con respecto al plazo de 1 año para la tramitación de denuncias



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el [anexo III](#)).

35 Constatamos diferencias considerables entre las distintas direcciones generales en los tiempos medios de tramitación desde el registro de las denuncias hasta el envío de una carta de emplazamiento o el archivo del expediente. Entre 2012 y 2023, a pesar de tener relativamente pocos expedientes, la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías (564 expedientes) y la DG Energía (682 expedientes) fueron las que más se demoraron; tardaron por término medio más de 1,5 años. La DG Justicia y Consumidores fue con diferencia la que más denuncias tramitó (5 706); necesitó una media de 1,2 años (véase la *ilustración 13*).

Ilustración 13 – Resultados de las direcciones generales en la tramitación de denuncias con respecto al plazo de referencia de 1 año, 2012-2023



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el [anexo III](#)).

36 Según el informe de coherencia de 2021, todas las direcciones generales llevaron a cabo una revisión interna y hallaron varias razones por las que era difícil cumplir el plazo de referencia de 1 año. Concluyeron que la calidad de las denuncias no había mejorado a pesar del uso obligatorio del nuevo [formulario de denuncia](#) (véase el apartado [30](#)). En su opinión, el trabajo sobre denuncias manifiestamente infundadas requirió mucho tiempo, lo que dificultó que se pudieran gestionar correctamente otras denuncias e infracciones. Consideraban que el plazo de referencia de 1 año no es realista. Algunas denuncias (6 %) requirieron una investigación más exhaustiva a través de EU Pilot, que tenía su propio plazo de referencia de 9 meses.

37 Analizamos los datos de Themis y constatamos que el 84 % de las denuncias que se sometieron al diálogo EU Pilot no cumplieron el plazo de referencia de 1 año. En el caso de las que no se sometieron a EU Pilot, el número de las que no se ajustaron a ese plazo de referencia fue muy inferior (30 %). La introducción del formulario de denuncia no ha logrado plenamente el objetivo de filtrar las denuncias sobre cuestiones infundadas o que no entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE en una fase temprana. Como consecuencia, este tipo de denuncias puede requerir una evaluación adicional mediante los diálogos EU Pilot con los Estados miembros, lo que aumenta el tiempo de tramitación de las denuncias. Véanse ejemplos de tramitación lenta o rápida de denuncias en el [recuadro 1](#).

Recuadro 1

Una denuncia tardó 10 años en resolverse

En diciembre de 2012, la DG Justicia y Consumidores recibió una denuncia acerca de una infracción por parte de Francia de la Directiva [2004/38/CE](#) relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

La Comisión inició un diálogo EU Pilot 5 meses después del registro de la denuncia, que se archivó en enero de 2015, al cabo de 1,6 años, sin que Francia rectificara la situación. Tras el infructuoso diálogo EU Pilot, la Comisión incoó un procedimiento de infracción en julio de 2019, 6,5 años después del registro de la denuncia.

El asunto se resolvió posteriormente, ya que las disposiciones nacionales pertinentes se modificaron en mayo de 2021. La denuncia se archivó 10 años después de su registro.

Otra denuncia se resolvió en 2 años

En marzo de 2013 se registraron denuncias acerca de la imposibilidad de matricular para uso público vehículos de tipo limusina (alargados) en Chipre. Las denuncias se evaluaron en mayo de 2013 y la Comisión decidió iniciar un diálogo EU Pilot con Chipre para obtener más información. El diálogo EU Pilot se cerró al cabo de 5 meses. En febrero de 2014, la Comisión decidió incoar un procedimiento formal de infracción mediante el envío de una carta de emplazamiento (menos de un año después del registro de la denuncia).

El procedimiento se resolvió en marzo de 2015, ya que las autoridades chipriotas informaron a la Comisión de que habían adoptado una ley en febrero de 2015. La denuncia se archivó 2 años después de su registro.

38 Entre el registro de una denuncia y el inicio de un procedimiento de infracción o el archivo de la denuncia, la Comisión debe enviar anualmente una respuesta provisional. Tras iniciar un procedimiento de infracción, debe informar a los denunciantes sobre cada etapa del procedimiento (dictamen motivado, recurso al Tribunal de Justicia, etc.). El objetivo es garantizar que la tramitación del expediente es transparente para los denunciantes. Señalamos que:

- o en solo 2 de nuestros 13 estudios de casos se informó al denunciante sobre cada etapa del procedimiento;
- o en 1 caso, la dirección general no pudo facilitar ningún documento sobre la comunicación con el denunciante aparte del acuse de recibo de la denuncia;
- o en los 10 casos restantes, los denunciantes solo recibieron información parcial (faltaba al menos una fase del procedimiento);
- o solo había pruebas de respuestas provisionales anuales en 2 casos. Véase el [anexo IV](#).

39 Desde la entrada en vigor del [Tratado de Maastricht](#)¹⁷, cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente. La Comisión de Peticiones del Parlamento, que es responsable de su tramitación, examina dicha petición y adopta una decisión sobre su admisibilidad.

40 Según las cifras de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, presentó 700 peticiones al año a la Comisión, por término medio, entre 2012 y 2023, algunas de las cuales se referían a infracciones del Derecho de la UE. Cuando la Comisión tramita peticiones que, en su opinión, indican infracciones del Derecho de la UE, los presenta como casos detectados de oficio. Sin embargo, actualmente no existe ninguna conexión entre la base de datos interna de peticiones de la Comisión y la plataforma Themis (incluida la información sobre otras denuncias). Por lo tanto, la Comisión no dispone de estadísticas sobre el número de peticiones objeto de seguimiento como casos detectados de oficio en el marco de EU Pilot o a través de procedimientos de infracción, ni sobre si ha recibido denuncias sobre la misma cuestión.

¹⁷ Artículo 138 D del TUE.

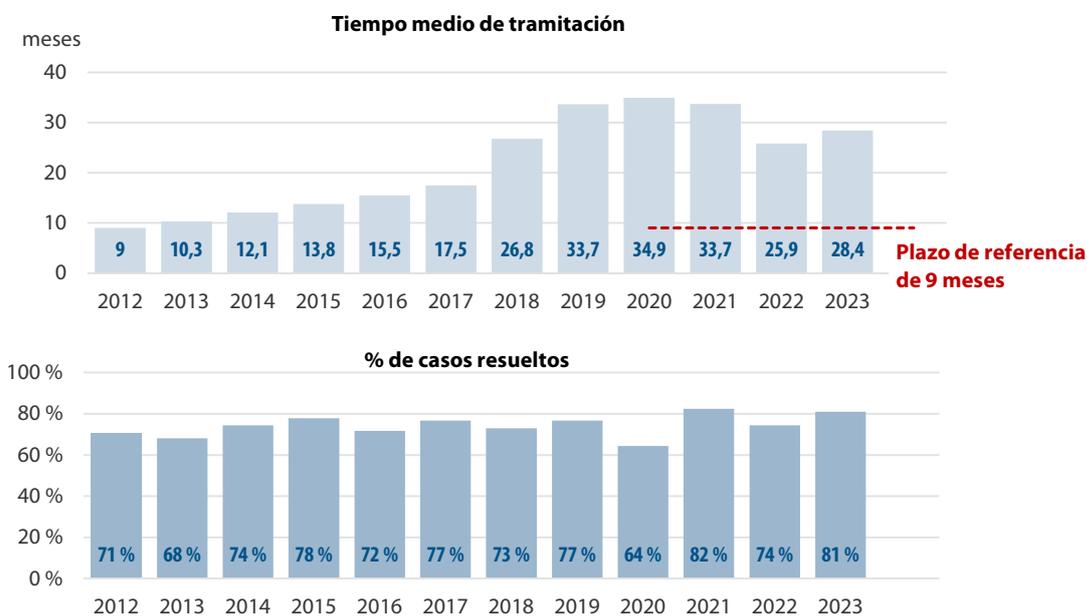
Mejóro la pertinencia de los procedimientos EU Pilot, pero no hay criterios definidos para los casos que se prolongan

41 Las directrices de la Comisión indican que el objetivo del diálogo EU Pilot es recopilar información adicional sobre aspectos fácticos de un caso para evaluar el alcance de una posible infracción del Derecho de la UE. También puede emplearse para resolver un problema de manera informal sin recurrir a un procedimiento formal de infracción. En enero de 2017, la Comisión decidió dejar de utilizar sistemáticamente los diálogos EU Pilot antes de incoar un procedimiento de infracción y, en cambio, hacerlo solo cuando los diálogos se consideraran útiles. También puede decidir incoar un procedimiento formal de infracción si un diálogo EU Pilot se alarga demasiado, si hay múltiples intercambios sin avances claros o si el Estado miembro de que se trate muestra una falta de cooperación.

42 A partir de agosto de 2020, las nuevas directrices EU Pilot introdujeron un plazo de referencia de 9 meses para la tramitación (a partir del envío del procedimiento al Estado miembro). Una vez transcurrido dicho plazo, la Comisión debería volver a evaluar el diálogo EU Pilot y decidir la línea de actuación adecuada (iniciar un procedimiento de infracción, archivar el asunto sin más medidas o prolongar el diálogo EU Pilot por un «período de tiempo limitado»). Constatamos que las directrices no establecían criterios sobre cómo decidir si EU Pilot debía prorrogarse más de 9 meses ni sobre cuánto tiempo debía prorrogarse.

43 Nuestro análisis de los 896 casos EU Pilot enviados tras la introducción de este plazo de referencia muestra que 585 (65 %) se prorrogaron más tiempo. La prórroga media fue de 10,9 meses. Por término medio, el 74 % de los casos EU Pilot se resolvieron con éxito entre 2012 y 2023. El tiempo medio de tramitación alcanzó su máximo en 2020 con casi 35 meses (según la Comisión, esto podría atribuirse a los confinamientos del COVID-19). Esta cifra ha mejorado desde 2020, pero en 2023 todavía era de 28,4 meses (véase la [ilustración 14](#)). Un motivo para ello es el archivo de muchos procedimientos de larga duración durante el año 2023.

Ilustración 14 – Tiempo medio de tramitación (meses) de los casos EU Pilot



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el [anexo III](#)).

44 Cuando se pone en marcha un diálogo EU Pilot, los Estados miembros disponen de 10 semanas para responder a la solicitud de diálogo de la Comisión. Las direcciones generales disponen del mismo tiempo para evaluar las respuestas de las autoridades de los Estados miembros.

45 Constatamos que, si bien los Estados miembros cumplieron en general el plazo de respuesta de 10 semanas, el tiempo medio de que dispone la Comisión para evaluar las respuestas ha aumentado sustancialmente desde 2018, hasta casi multiplicar por seis dicho plazo (véase la [ilustración 15](#)). También observamos un ligero aumento del número de intercambios entre la Comisión y los Estados miembros entre 2012 y 2023 (1,9 intercambios de media antes de 2017 y 2,5 posteriormente).

Ilustración 15 – Plazo medio para las respuestas de los Estados miembros y las evaluaciones de la Comisión en EU Pilot



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos del diálogo EU Pilot de la Comisión (para más información, véase el [anexo III](#)).

46 Los tiempos de tramitación y evaluación de EU Pilot por parte de la Comisión aumentaron a pesar de la significativa disminución del número de diálogos EU Pilot cuando dejaron de utilizarse sistemáticamente¹⁸. Si bien un menor número de diálogos nuevos inicialmente ayudó a reducir el retraso acumulado, observamos un número cada vez mayor de diálogos abiertos al final del año desde 2020 (véase la [ilustración 16](#)).

¹⁸ Comisión, [Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación](#).

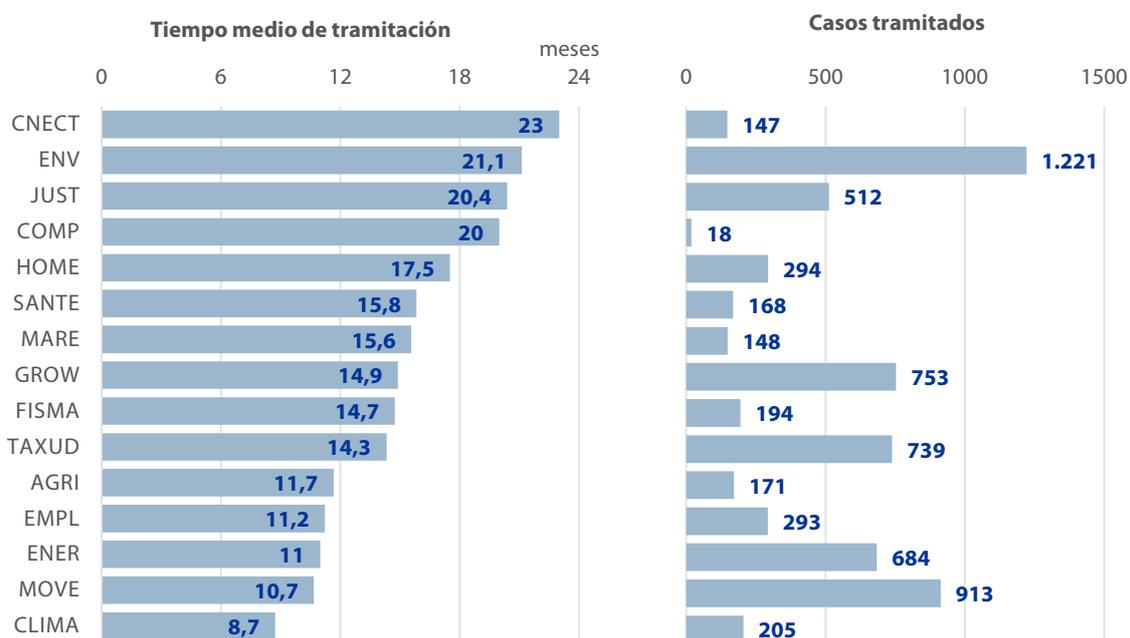
Ilustración 16 – Diálogos EU Pilot: nuevos, archivados o abiertos al final del ejercicio



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de la Comisión (para más información, véase el [anexo III](#)).

47 También constatamos que, entre 2012 y 2023, los tiempos de tramitación de EU Pilot variaban considerablemente entre las distintas direcciones generales. La DG Acción por el Clima tramitó casos en 8,7 meses, por término medio, y la DG Movilidad y Transportes, en 10,7 meses. Los plazos de tramitación más largos, superiores a 20 meses, correspondieron a la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, la DG Medio Ambiente y la DG Justicia y Consumidores. No hallamos ninguna correlación entre la carga de trabajo (número de casos EU Pilot) y los tiempos de tramitación (véase la [ilustración 17](#)). Según la Comisión, los tiempos de tramitación variaban entre las direcciones generales por varias razones, como investigaciones sobre cuestiones que requerían inversiones o reformas considerables por parte de los Estados miembros, procesos de validación interna o traducción y evaluación de anexos extensos.

Ilustración 17 – Total de casos EU Pilot tramitados y tiempos medios de tramitación por dirección general (2012-2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos del diálogo EU Pilot de la Comisión (para más información, véase el [anexo III](#)).

La mayoría de los procedimientos de infracción se resuelven antes de que se propongan sanciones, pero duran demasiado

El porcentaje de procedimientos de infracción que sobrepasan los plazos de referencia está aumentando

48 Tras un procedimiento EU Pilot infructuoso, o sin EU Pilot si este no se considera necesario, la Comisión puede incoar un procedimiento de infracción por iniciativa propia sobre la base de una denuncia o por defecto para todos los casos de no comunicación (cuando un Estado miembro no informe a la Comisión de sus medidas nacionales de transposición de una nueva Directiva). La Comisión dispone de una discrecionalidad casi absoluta, sustantiva y procedimental, a la hora de decidir si incoa un procedimiento de infracción, como ha confirmado el Tribunal de Justicia¹⁹.

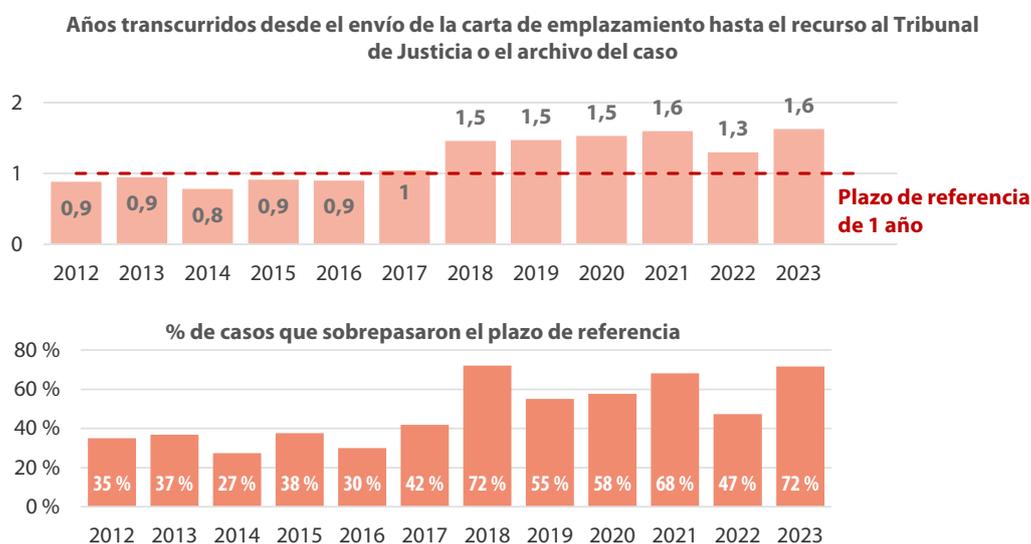
¹⁹ Várnay, «Discretion in the Articles 258 and 260 (2) TFEU Procedures», asunto C-530/11 del TJUE, apartados 33 a 35, asunto 247/87 del TJUE, apartados 11 y 12.

49 La Comisión se esfuerza por garantizar que los Estados miembros cumplan la legislación de la UE lo antes posible y que respeten los plazos de referencia para controlar el cumplimiento (véase el apartado **12**). La Comunicación de la Comisión de 2007 sobre la aplicación del Derecho comunitario²⁰ y una nota interna de 2010 de la Secretaría General sobre la gestión de las infracciones introdujeron plazos de referencia para los procedimientos de infracción (véase el *anexo II*).

El cumplimiento del plazo de referencia de 1 año para los casos de no comunicación ha disminuido desde 2018

50 Los procedimientos de infracción en los que los Estados miembros no han comunicado las medidas nacionales de transposición (casos NCM) son una prioridad para la Comisión y deben cerrarse o remitirse al Tribunal de Justicia en el plazo de un año²¹. Constatamos que la Comisión pudo cumplir este plazo de referencia durante el período 2012-2017. Sin embargo, desde 2018, el tiempo medio de tramitación ha sido aproximadamente de 1,5 años, y un porcentaje cada vez mayor de casos ha sobrepasado el plazo de referencia de 1 año (72 % en 2023) (véase la *ilustración 18*).

Ilustración 18 – Tiempo medio para remitir las infracciones por no comunicación al Tribunal de Justicia o archivarlas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el *anexo III*).

²⁰ Comisión, *Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario* [COM (2007) 502], p. 9.

²¹ Comisión, *Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario* [COM (2007) 502].

51 En 2016 se alcanzó el número máximo de nuevos casos de no comunicación, que también afectó a las cifras de los años posteriores. La Comisión consiguió reducir gradualmente el número de asuntos pendientes no remitidos al Tribunal de Justicia al final del año entre 2016 y 2019, pero en 2020 empezó a acumularse de nuevo un retraso, debido en parte a los confinamientos por el COVID-19. En 2023, la Secretaría General de la Comisión animó a las direcciones generales a analizar sus carteras de casos y a adoptar decisiones sobre todos los tipos de casos en los que no había habido avances durante mucho tiempo o a proponer su cierre. Esto dio lugar a una reducción significativa del retraso acumulado (véase la *ilustración 19*).

Ilustración 19 – Casos NCM abiertos, remitidos, archivados o abiertos todavía, por año



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el *anexo III*).

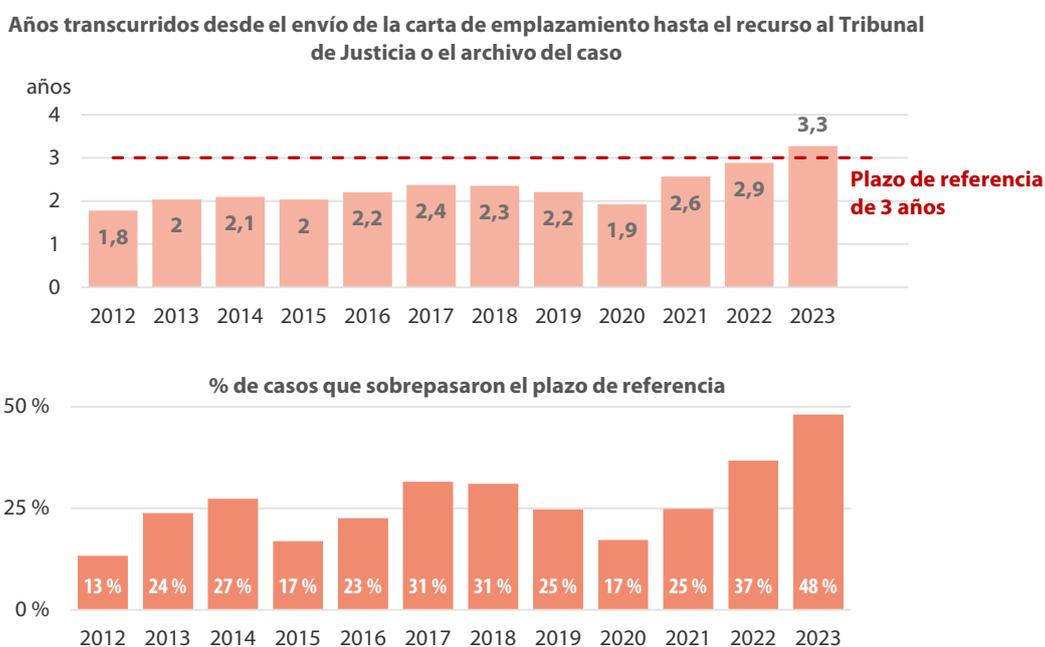
52 El informe de coherencia de 2021 de la Comisión constató que uno de los principales factores que prolongaban la duración de los procedimientos de infracción por no comunicación era que algunos de ellos permanecían demasiado tiempo en la fase de la carta de emplazamiento. Analizando los casos NCM en Themis, constatamos que, entre 2012 y 2023, la Comisión pasó a la siguiente fase de la infracción 9,8 meses después del envío de la carta de emplazamiento, por término medio. La mayoría (72,7 %) de los casos NCM permanecieron en la fase de la carta de emplazamiento durante menos tiempo que la media, pero el 27,3 % lo hizo durante más tiempo.

Cumplimiento del plazo de referencia de 3 años en los casos de aplicación incorrecta y no conformidad, por término medio

53 Cuando los Estados miembros no corrijan una presunta infracción del Derecho de la UE en casos de aplicación incorrecta de Directivas (casos BAD) y de tratados, reglamentos y decisiones de la UE (casos REG) o de no conformidad de la legislación nacional con las Directivas (casos NCF), y se inicien procedimientos formales de infracción, el plazo de referencia de la Comisión para remitir los asuntos al Tribunal de Justicia o archivarlos es de 3 años a partir del envío de la carta de emplazamiento.

54 La Comisión consiguió cumplir este plazo de referencia por término medio entre 2012 y 2022. Sin embargo, tras descender gradualmente a partir de 2018, el porcentaje de procedimientos de infracción que no cumplían este plazo de referencia empezó a aumentar de nuevo a partir de 2021. En 2023, el tiempo medio empleado alcanzó un máximo de 3,3 años, y en el 48 % de los casos se sobrepasó el plazo de referencia de 3 años para remitirlos al Tribunal de Justicia o archivarlos (véase la *ilustración 20*).

Ilustración 20 – Tiempo medio empleado para remitir al Tribunal de Justicia o archivar las infracciones de tipo BAD/REG/NCF



Nota:
Tipos de infracción: no conformidad (NCF), aplicación incorrecta (BAD) e infracción de tratados, reglamentos y decisiones (REG).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el [anexo III](#)).

55 Observamos un aumento del número de casos BAD/REG/NCF que permanecieron abiertos pero que no se remitieron al Tribunal de Justicia al final del año a partir de 2018. La Comisión utilizó EU Pilot menos después de 2017, lo cual contribuyó al aumento tanto del tiempo medio de tramitación de los casos como del porcentaje de casos que no cumplieron el plazo de referencia de 3 años (véase la *ilustración 21*).

Ilustración 21 – Casos BAD/REG/NCF abiertos, remitidos, archivados, o abiertos todavía, por año



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el *anexo III*).

56 En nuestros 31 estudios de casos, examinamos un total de 23 procedimientos de infracción BAD/REG/NCF. En 5 casos no se cumplió el plazo de referencia de 3 años. Observamos que a menudo esto se debía a un mayor número de intercambios (entre 1 y 5 en nuestra muestra) en las diferentes fases del procedimiento entre la Comisión y los Estados miembros. En 2 casos hubo una segunda ronda de intercambios, y en 1 de ellos, 5 rondas de intercambios con el Estado miembro. Según la dirección general esto se debió a la complejidad del caso. Para más información, véanse el *recuadro 2* y el *anexo V*.

Recuadro 2

Casos en la fase de carta de emplazamiento durante más de 1,5 años

En 1 caso, la Comisión envió el dictamen motivado a Austria 1,8 años después de la carta de emplazamiento, aunque en sus 4 respuestas a la carta de emplazamiento, Austria no presentó ninguna propuesta para rectificar el problema.

En otro caso, basado en una denuncia, Italia envió 5 respuestas en 5 rondas de intercambios entre 2015 y 2019, después de la carta de emplazamiento. La Comisión nunca emitió un dictamen motivado. La DG Movilidad y Transportes explicó que esto se debía a la complejidad del caso y a que el denunciante había planteado dos cuestiones. Solo una de ellas estaba cubierta por la carta de emplazamiento, y la Comisión inició un diálogo EU Pilot sobre la segunda.

Fuente: Estudios de casos del Tribunal.

El porcentaje de procedimientos que no cumplen el plazo de referencia de 18 meses para los segundos recursos al Tribunal de Justicia está aumentando

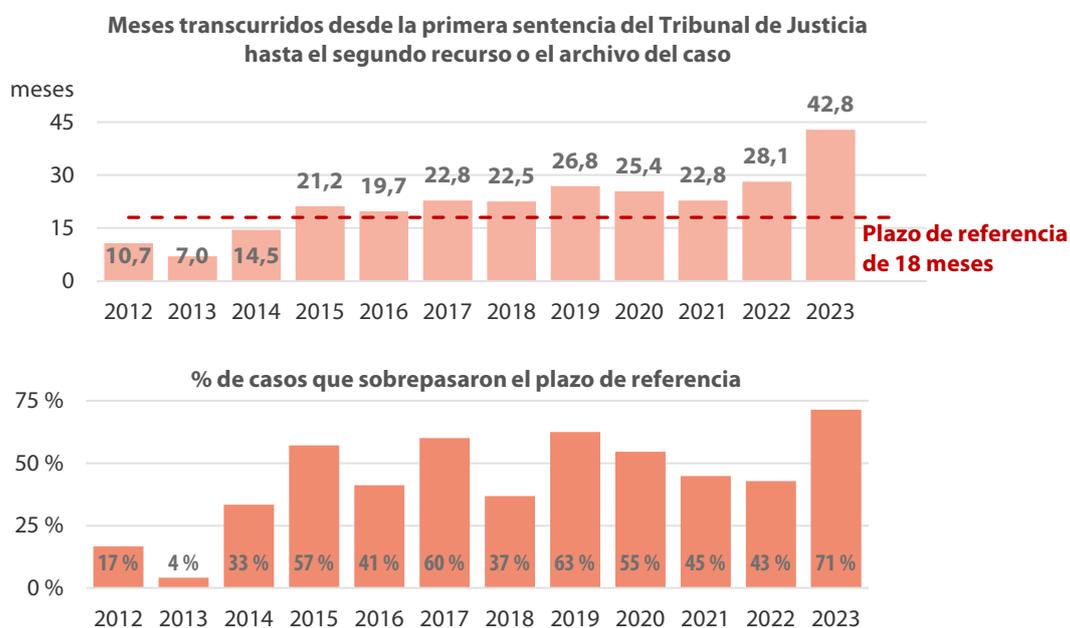
57 La Comisión dispone de hasta 18 meses²² para archivar el asunto o, si persiste la infracción a pesar de una sentencia del Tribunal de Justicia, para remitir de nuevo al Estado miembro al Tribunal (segundo recurso). Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia²³, la Comisión debe velar por que el Estado miembro disponga de tiempo suficiente para cumplirlo teniendo en cuenta las circunstancias individuales del asunto.

58 En 2023, el 71 % de los segundos recursos al Tribunal de Justicia o el archivo del expediente en casos BAD/REG/NCF superaron el plazo de 18 meses, el porcentaje más elevado desde 2012. La Comisión tardó 42,8 meses en tramitar estos casos en 2023, la duración más larga de las tramitaciones desde 2012 (véase la *ilustración 22*). Sin embargo, esto reflejó el ejercicio de limpieza de 2023, cuando la Secretaría General de la Comisión animó a las direcciones generales a adoptar decisiones sobre todos los tipos de casos en los que no había habido avances durante mucho tiempo o a proponer que se archivaran (véase el apartado **34**).

²² Comisión, *Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE (2011/C 12/01)*, punto 3.

²³ *Asunto C-278/01*, apartado 30.

Ilustración 22 – Porcentaje de casos archivados de tipo BAD/REG/NCF que no respetan el plazo de 18 meses para los segundos recursos o el archivo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de Themis (para más información, véase el [anexo III](#)).

En algunos casos, los Estados miembros no han rectificado las infracciones del Derecho de la UE a pesar de haber sido sancionados durante años

59 Desde el Tratado de Maastricht de 1992²⁴, la Comisión puede proponer sanciones financieras al remitir por segunda vez a un Estado miembro al Tribunal de Justicia si dicho Estado no ha ejecutado una sentencia que haya constatado una infracción. Una modificación posterior introducida por el [Tratado de Lisboa](#) introdujo sanciones financieras en caso de que un Estado miembro incumpla su obligación de notificar las medidas de transposición de una Directiva. La mayoría de los procedimientos de infracción (una media del 96,6 % entre 2012 y 2023) se resuelven antes de que se propongan sanciones. Según la Comisión, el riesgo inminente de ser remitido al Tribunal de Justicia con sanciones financieras acelera el cumplimiento en el ámbito nacional.

²⁴ Comisión, Aplicación del artículo 228 del Tratado CE, [SEC/2005/1658](#).

60 Llevar a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia es el último recurso para hacer cumplir el Derecho de la UE. Esta es la razón por la que es fundamental establecer sanciones que tengan un efecto disuasorio suficiente. Existe el riesgo de que los importes puramente simbólicos socaven el mecanismo sancionador del [artículo 260 del TFUE](#) y se aparten de su objetivo último de garantizar el pleno cumplimiento del Derecho de la UE²⁵. Las sanciones propuestas por la Comisión al Tribunal de Justicia deben ser coherentes, pero también previsibles para los Estados miembros, y determinarse mediante un método que respete los principios tanto de proporcionalidad como de igualdad de trato de los Estados miembros²⁶.

61 La Comisión aplica un método para calcular el importe de las sanciones que propone al Tribunal de Justicia. Los dos tipos de sanciones financieras (multas coercitivas diarias y pagos a tanto alzado) tienen por objeto coaccionar y disuadir, respectivamente. Por lo tanto, tienen funciones distintas, pero la misma finalidad de inducir a ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia²⁷.

62 En nuestra muestra de estudios de procedimientos de infracción, había 6 casos en los que se habían impuesto sanciones. Evaluamos el cálculo de las sanciones realizado por la Comisión y constatamos que eran exactas y estaban en consonancia con la Comunicación de la Comisión pertinente²⁸ (véase el [anexo VI](#)).

63 La Comisión realiza un seguimiento estrecho del pago de sanciones por parte de los Estados miembros y también es responsable de evaluar periódicamente las fechas de cumplimiento respecto de lo establecido en las sentencias del Tribunal. Desde el [Tratado de Maastricht](#) de 1992 hasta el 31 de diciembre de 2023, el Tribunal de Justicia ha impuesto sanciones a los Estados miembros en 47 casos. En 31 de ellos, los Estados miembros modificaron su legislación nacional para ajustarse al Derecho de la UE, por término medio, 1,3 años después de que el Tribunal de Justicia hubiera impuesto sanciones. Posteriormente, se archivaron los procedimientos de infracción. En todos los casos archivados, los Estados miembros han pagado sanciones financieras por valor de 258,9 millones de euros (véase la [ilustración 23](#)).

²⁵ Comisión, Aplicación del artículo 228 del Tratado CE, [SEC/2005/1658](#).

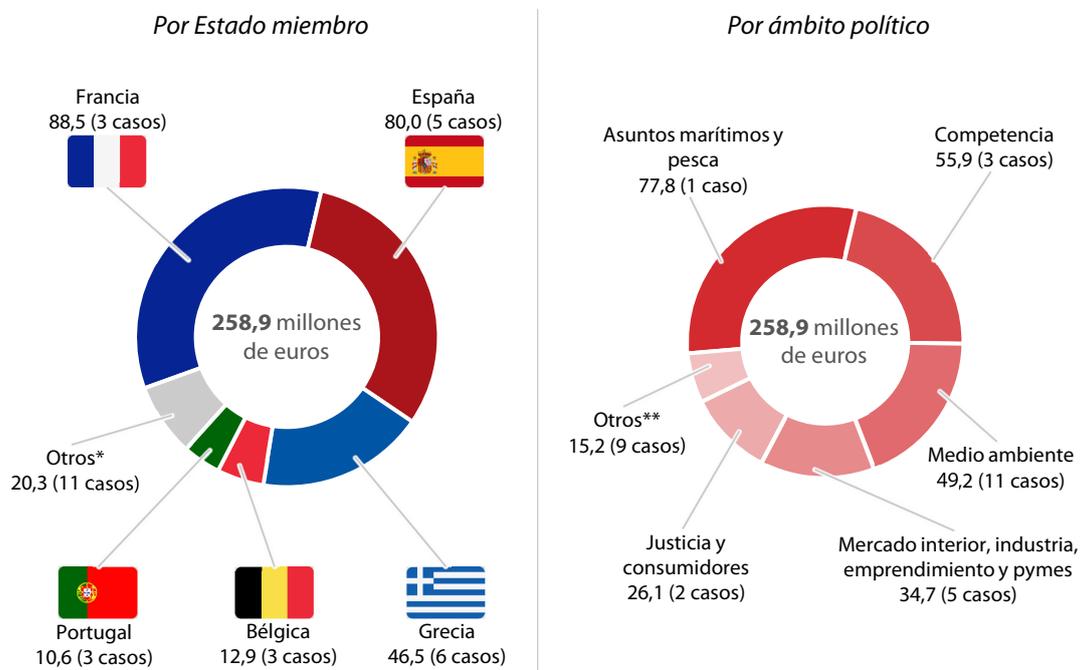
²⁶ Wahl y Prete, [Between Certainty, Severity and Proportionality](#) (2014).

²⁷ Asunto [C-304/02](#), apartados 80 y 84.

²⁸ Comisión, Aplicación del artículo 228 del Tratado CE, [SEC/2005/1658](#).

Ilustración 23 – Sanciones pagadas por los Estados miembros en procedimientos de infracción archivados, 1992-2023

(millones de euros)



Notas:

*Luxemburgo, Irlanda, Rumanía, Suecia, Eslovaquia, Chequia y Eslovenia.

**Estabilidad financiera, servicios financieros y unión de los mercados de capitales; redes de comunicación, contenido y tecnologías; movilidad y transportes; fiscalidad y unión aduanera; migración y asuntos de interior.

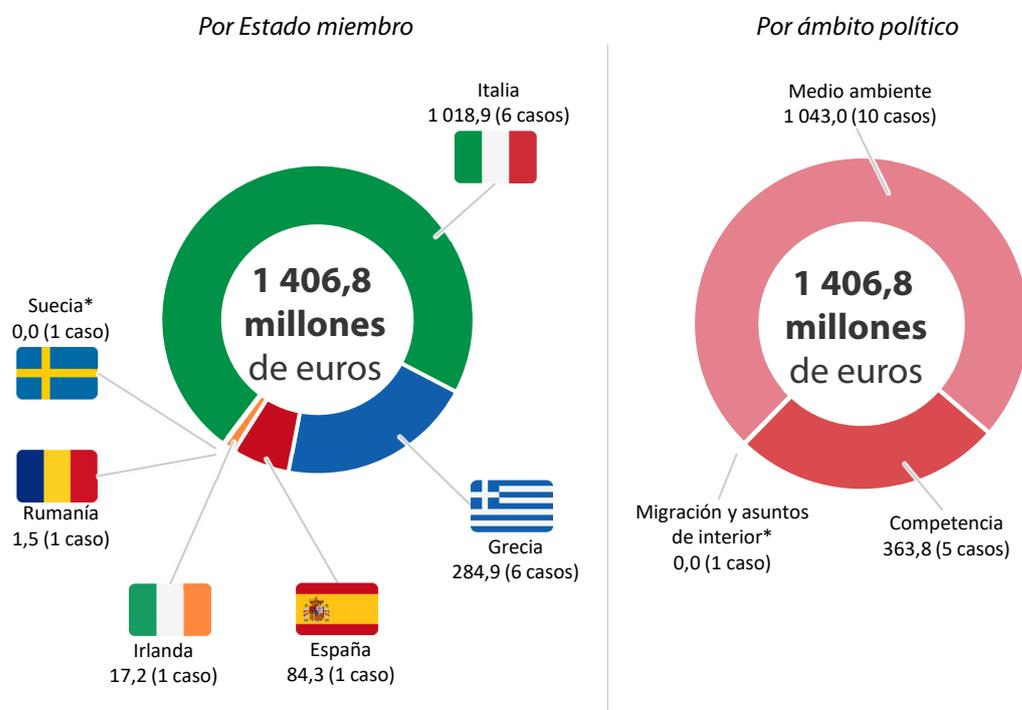
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de la Comisión (para más información, véase el [anexo III](#)).

64 En diciembre de 2023, había 16 casos activos (de los 47 mencionados anteriormente) en los que los Estados miembros seguían infringiendo todavía el Derecho de la UE y que estaban sujetos a sanciones financieras por un total de 1 406,8 millones de euros (véase la *ilustración 24*). En 13 de los 16 casos activos (en los ámbitos de medio ambiente y competencia), los Estados miembros afectados han pagado sanciones financieras durante más de 3 años, y en 6 de esos 13 casos, durante más de 8 años (véase el *anexo VI*). Según la Comisión, esto se debe a que cada sentencia del Tribunal de Justicia abarca una amplia gama de infracciones cuya resolución se puede demorar muchos años, en particular en los casos que requieren una nueva infraestructura o inversiones importantes. Los artículos académicos señalan el hecho de que las sanciones financieras, que deberían ejercer una presión económica sobre el Estado para que corrija las infracciones, no siempre logran poner fin a las mismas²⁹.

²⁹ Falkner, 2015 «Fines against member states: An effective new tool in EU infringement proceedings?»; Hofmann, 2018 «How long to compliance?», Burelli, 2023 *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, y Wennerås, 2016 *Making Effective Use of Article 260 TFEU*.

Ilustración 24 – Sanciones pagadas por los Estados miembros en procedimientos de infracción activos al final de 2023

(millones de euros)



Notas:

*El Tribunal de Justicia dictó su sentencia recientemente, por lo que no se ha pagado todavía ninguna sanción.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, análisis propio basado en datos de la Comisión (para más información, véase el [anexo III](#)).

Periódicamente, la Comisión supervisa y notifica el cumplimiento del Derecho de la UE, pero en sus informes no se abarca el respeto de los plazos de referencia

65 Los ciudadanos y otras partes interesadas esperan altos niveles de transparencia respecto de la manera en que la Comisión hace cumplir a los Estados miembros el Derecho de la UE y sus propias actividades de supervisión.³⁰ El seguimiento y la notificación adecuados de su trabajo deben basarse en datos precisos, incluir evaluaciones del rendimiento y determinar por qué no siempre se cumplen los plazos.

³⁰ Análisis panorámico del Tribunal, «Aplicación del Derecho de la UE», 2018.

La Comisión lleva a cabo revisiones periódicas de sus medidas para garantizar el cumplimiento, pero sus recomendaciones no se centran en mejorar el respeto de los plazos de referencia

66 La Comisión ha elaborado informes de coherencia para uso interno desde 2008 con el fin de mostrar cómo se han desarrollado las medidas para garantizar el cumplimiento y ayudar a evaluar si se han respetado los plazos de referencia. En estos análisis se señalan las buenas prácticas y los principales avances en las políticas desde el informe anterior. También indican posibles acciones para mejorar en el siguiente período. Constatamos que los plazos de referencia para los controles de transposición y conformidad (véanse los apartados **23** y **24**) no fueron objeto de seguimiento en todos los informes de coherencia entre 2017 y 2022. Las conclusiones del informe apuntaban a problemas persistentes de incumplimiento de los plazos.

67 La Comisión anunció un balance de sus actividades de supervisión y ejecución en 2021³¹. Se realizó para dar seguimiento a nuestro [análisis panorámico de 2018](#) y se terminó en julio de 2023. Identificó aspectos del marco procedimental actual que podrían ofrecer una visión general más clara sobre la transposición, interpretación y aplicación del Derecho de la UE. Las tareas de ejecución de la Comisión debían priorizarse adecuadamente y también debían definirse estrategias apropiadas de aplicación para acompañar y supervisar los procesos nacionales de transposición o aplicación. En el informe del balance también se identificaban algunos retos en la tramitación de las denuncias, los diálogos de la UE y las infracciones, y se formulaban recomendaciones de mejora (como la gestión eficiente de las infracciones, la renovación de la gestión del rendimiento y la facilitación de la tramitación de las denuncias). Sin embargo, observamos que no había ninguna definición de problemas estructurales o sistemáticos, ni registro del tiempo dedicado por las direcciones generales a las subtarefas de ejecución, ni tampoco se celebraron debates sobre las ventajas de la externalización o sobre el efecto disuasorio de las sanciones.

³¹ Comisión, [Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación](#), 2021.

Themis ha mejorado la gestión de casos, pero le faltan algunas funcionalidades

68 La introducción de Themis en diciembre de 2020 contribuyó a simplificar la gestión y la documentación del control del cumplimiento del Derecho de la UE. Themis incluye toda la información sobre transposición, denuncias e infracciones en una plataforma integrada y no en tres plataformas diferentes. La Comisión puede realizar un seguimiento más fácilmente de cada caso desde el origen hasta su archivo. También permite una transición más fluida desde la identificación de un posible incumplimiento hasta el inicio de un procedimiento de infracción. Themis cuenta con una interfaz para la búsqueda y extracción de datos con muchos filtros, como la fecha, el tipo de caso y la decisión, que puede utilizarse para obtener informes de datos personalizados. En abril de 2023 se añadió el módulo Themis/Denuncias. Sin embargo, Themis sigue en fase de desarrollo; la Comisión tiene previsto añadir el último elemento importante, el diálogo EU Pilot, en 2025.

69 También constatamos que todavía no contaba con algunas funcionalidades, como la posibilidad de extraer información sobre los controles de transposición y conformidad, o de ver cuándo una dirección general creó realmente algunos procedimientos de infracción en el sistema. Las fechas de creación en el módulo Themis/Infracciones de los procedimientos de infracción originados por denuncias o casos EU Pilot se referían de hecho al momento en que se introdujo en el sistema la denuncia o el diálogo EU Pilot y no al procedimiento real de infracción. Por lo tanto, el concepto de «fecha de creación» no estaba claro. Además, no se disponía de información sobre si se habían externalizado los controles de conformidad. Por el momento, Themis no dispone de un módulo para la planificación anticipada de los controles y los recursos (internos y externos). Esto dificulta el seguimiento por la Comisión de sus actividades de ejecución.

La Comisión publica información pertinente, pero no completa, sobre el cumplimiento del Derecho de la UE

70 Desde 1984, la Comisión ha presentado [informes anuales sobre el seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE](#). En ellos se recoge información sobre cuestiones relativas al cumplimiento del Derecho de la UE en los Estados miembros y las actividades de supervisión de la Comisión. Describen las tendencias principales, la cooperación con los Estados miembros y el número de casos tramitados. También proporcionan el tiempo de tramitación de las denuncias por parte de la Comisión y, hasta 2022, de los diálogos EU Pilot y los procedimientos de infracción.

71 La Comisión actualmente informa del número de casos y de las sanciones financieras pagadas por los Estados miembros afectados por los recursos al Tribunal de Justicia y las sentencias del Tribunal, pero no revela los importes de las sanciones financieras que propuso. La Comisión facilita información sobre las peticiones sujetas a seguimiento, pero no proporciona sistemáticamente información sobre el número de peticiones que recibe del Parlamento Europeo. El Parlamento ha planteado esta cuestión y ha pedido información precisa sobre el número concreto de peticiones que dieron lugar a un diálogo EU Pilot³².

72 Comparamos una selección de estadísticas sobre infracciones, diálogos EU Pilot y denuncias procedentes del informe anual de 2022 para comprobar la fiabilidad y exactitud de los datos que figuran en estos informes. Comparamos el número de nuevos procedimientos de infracción iniciados entre 2020 y 2022 y el desglose por tipo de infracción. También examinamos el número de casos archivados en 2022 y el desglose por fase de procedimiento. Nuestro trabajo confirmó las estadísticas de la Comisión, a excepción del tiempo empleado en tramitar los procedimientos de infracción. No pudimos confirmar esto debido a que las fechas de creación de algunos procedimientos de infracción en la base de datos Themis no estaban disponibles para su extracción (véase el apartado **69**).

73 La Comisión no publica información sobre el grado de cumplimiento de ninguno de sus plazos. Aunque los plazos de referencia no son jurídicamente vinculantes, consideramos importante que la Comisión informe sobre ellos, ya que esto contribuiría a mejorar el control público de su rendimiento.

74 La Comisión ha utilizado el [cuadro de indicadores del mercado único](#) (desde 1997), el [cuadro de indicadores de la justicia de la UE](#) (desde 2015) y la [revisión de la aplicación de la normativa medioambiental](#) (desde 2017) para complementar sus informes en ámbitos políticos específicos, destacando aquellos en los que se siguen produciendo infracciones jurídicas. Comprobamos las estadísticas de EU Pilot publicadas en el cuadro de indicadores del mercado único de 2022 para comprobar la fiabilidad y exactitud de esta información. Nuestro trabajo confirmó las estadísticas de la Comisión.

³² Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Jurídicos, Informes sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea en los años [2020](#), [2021](#) y [2022](#).

75 Comparamos los datos del [registro público de la Comisión](#) sobre procedimientos de infracción con la base de datos Themis para comprobar si la información publicada estaba completa y actualizada. Nuestro trabajo confirmó que la Comisión publicaba sin demora las decisiones de infracción más recientes. Sin embargo, constatamos que el registro público no especificaba si el caso de infracción estaba basado en denuncias, si se había iniciado un diálogo EU Pilot antes de un procedimiento formal de infracción, o si se habían propuesto sanciones durante un recurso al Tribunal de Justicia. Sin embargo, esta información está disponible principalmente en Themis.

Conclusiones y recomendaciones

76 Llegamos a la conclusión de que, si bien la Comisión ha mejorado su gestión de los procedimientos de infracción, sigue tardando demasiado en archivar los casos. La Comisión supervisa e informa periódicamente sobre el cumplimiento del Derecho de la UE, pero no ha mejorado el respeto de los plazos de referencia ni su notificación.

77 La Comisión declaró como prioritarios los controles de transposición y conformidad en su [Comunicación de 2017](#). Constatamos que el tiempo empleado por la Comisión en completar estos controles ha disminuido desde 2017. Sin embargo, la mitad de los controles de transposición y conformidad siguen superando los plazos de referencia. Se conoce el número de Directivas con un plazo de transposición anual cada año, pero observamos que las direcciones generales no disponían de herramientas suficientemente desarrolladas para planificar con antelación esta carga de trabajo. Por término medio, los controles externalizados se prolongaban durante mucho más tiempo que los controles internos. También constatamos que las direcciones generales carecían de información sobre las fechas de finalización de aproximadamente un tercio de los controles de transposición y conformidad de nuestra muestra, lo que indica una laguna en la documentación y el seguimiento de estas actividades prioritarias. Véanse los apartados [23](#) a [28](#).

Recomendación 1 – Mejorar la planificación y la documentación de los controles de transposición y conformidad

La Comisión debería mejorar la planificación y la documentación de los controles de transposición y conformidad:

- a) planificando el trabajo necesario para hacer cumplir las Directivas lo antes posible, en particular la dotación de personal y de posibles conocimientos especializados externos;
- b) garantizando que las direcciones generales registren todas las fechas de inicio y finalización de los controles.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

78 Por lo que se refiere al plazo de 1 año para la tramitación de denuncias, constatamos que en el 38 % de los casos entre 2012 y 2023, la Comisión no cumplió dicho plazo de referencia. También observamos que los tiempos de tramitación habían seguido una tendencia al alza desde 2021, a pesar de que el número de denuncias no había aumentado. La mayoría de las denuncias registradas se archivan, porque la información facilitada no es suficiente para demostrar una infracción del Derecho de la UE. La Comisión introdujo un formulario de denuncia normalizado en 2017 para lograr una mayor eficiencia mediante presentaciones mejor fundamentadas. Además, estableció criterios de priorización de las denuncias, pero no había directrices sobre cómo interpretar algunos de ellos, como «perjuicio grave a los intereses financieros de la UE» e «incumplimiento sistemático del Derecho de la UE». También observamos que la información facilitada a los denunciantes no siempre estaba completa. Véanse los apartados [29](#) a [38](#).

79 Además de las denuncias, la Comisión también recibe alrededor de 700 peticiones del Parlamento Europeo al año, algunas de ellas relativas a infracciones del Derecho de la UE. La Comisión no dispone de estadísticas sobre el número de peticiones sujetas a seguimiento, como casos detectados de oficio en el marco de EU Pilot o a través de procedimientos de infracción, puesto que no existe ninguna vinculación entre la base de datos interna de peticiones y la plataforma Themis. Véase el apartado [39](#).

80 En casos complejos o en los que no se aprecian infracciones del Derecho de la UE, la Comisión utiliza el diálogo EU Pilot para evaluarlas antes de decidir si incoar procedimientos formales de infracción. Constatamos que el tiempo para archivar los casos EU Pilot pasó de 34,9 meses en 2020 a 28,4 meses en 2023. Durante nuestra auditoría, el 74 % de los casos EU Pilot archivados dieron lugar a que los Estados miembros cumplieran el Derecho de la UE sin recurrir a un procedimiento formal de infracción. En 2020, las nuevas directrices de EU Pilot introdujeron un plazo de tramitación de 9 meses, tras el cual la Comisión debía volver a evaluar el diálogo EU Pilot y decidir la línea de actuación adecuada (iniciar un procedimiento de infracción, archivar el caso o prolongarlo por un «período de tiempo limitado»). Aunque las directrices no indican cómo deben adoptarse las decisiones sobre la prórroga de los diálogos EU Pilot por encima de los 9 meses ni cuánto tiempo pueden requerir por encima de este período, en la práctica, el 65 % de los diálogos EU Pilot se prorrogaron tras los primeros 9 meses de plazo de referencia. Véanse los apartados [41](#) a [47](#).

Recomendación 2 – Mejorar la tramitación de las denuncias, las peticiones y el diálogo EU Pilot

La Comisión debería mejorar la tramitación de las denuncias, las peticiones y el diálogo EU Pilot:

- a) registrando sistemáticamente la información que haya llegado a la Comisión a través de otros canales (como las peticiones) en el expediente pertinente de la denuncia y agrupando quejas de naturaleza similar;
- b) elaborando directrices para interpretar los criterios de priorización de las denuncias, como «perjuicio grave a los intereses financieros de la UE» e «incumplimiento sistemático del Derecho de la UE» para mejorar la aplicación coherente en todas las direcciones generales;
- c) enviando sistemáticamente información actualizada a los denunciantes sobre los cambios en el estado de sus denuncias para aumentar la transparencia;
- d) definiendo criterios para prolongar los casos EU Pilot más allá del plazo de 9 meses, a fin de garantizar la coherencia y un seguimiento adecuado.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

81 Por lo que se refiere a los procedimientos de infracción, constatamos que un porcentaje cada vez mayor de casos tarda más en archivarse que lo estipulado en los plazos de referencia. En 2023, el 72 % de los casos de no comunicación se demoró más allá del plazo de referencia de 1 año. Aunque, por término medio, en los casos de aplicación incorrecta y no conformidad se cumplió el plazo de referencia de 3 años durante el período 2012-2022, una proporción cada vez mayor de estos casos se ha demorado más de 3 años desde 2021. Observamos que los procedimientos de infracción archivados tras el plazo de referencia implicaban un mayor número de intercambios entre la Comisión y los Estados miembros. Véanse los apartados [48](#) a [58](#).

82 Constatamos que la mayoría de los procedimientos de infracción entre 2012 y 2023 se resolvieron antes de que la Comisión propusiera sanciones. El cálculo de dichas sanciones efectuado por la Comisión se ajustaba a la metodología. Además, la Comisión realizó un seguimiento del pago de sanciones por los Estados miembros y cotejó periódicamente las fechas de cumplimiento con respecto a lo establecido en las sentencias del Tribunal de Justicia. Hasta diciembre de 2023, el Tribunal de Justicia había impuesto sanciones a los Estados miembros en 47 casos. En la mayoría de ellos, los Estados miembros modificaron su legislación nacional para ajustarse al Derecho de la UE (y se archivó el procedimiento de infracción pertinente), por término medio, 1,3

años después de que se impusieran las sanciones. Sin embargo, en 13 casos, observamos que los Estados miembros afectados habían estado pagando sanciones financieras durante varios años en lugar de rectificar las infracciones del Derecho de la UE. Esto suscita dudas sobre el efecto disuasorio de estas sanciones pecuniarias. Véanse los apartados 59 a 64.

Recomendación 3 – Reforzar la gestión de los procedimientos de infracción y actualizar, en caso necesario, la metodología para proponer sanciones

La Comisión debería reforzar su gestión de los procedimientos de infracción y las sanciones:

- a) supervisando los avances en la tramitación de los casos para identificar potenciales cuellos de botella y adoptar medidas proactivas para abordarlos ajustando los recursos necesarios y las prioridades de una forma más oportuna si fuera necesario;
- b) revisando la metodología para proponer sanciones con objeto de garantizar que son suficientemente disuasorias.

Fecha de aplicación prevista: a) diciembre de 2027, y b) diciembre de 2026

83 El sistema de gestión de casos Themis ha mejorado considerablemente el seguimiento de los casos. La Comisión lleva a cabo periódicamente análisis internos de la coherencia de sus medidas para garantizar el cumplimiento en todos los departamentos implicados, pero constatamos que estos análisis no contribuyeron suficientemente a mejorar el cumplimiento de los plazos de referencia. La Comisión publicó información sobre la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la UE que es bastante precisa, pero los datos sobre el cumplimiento de los plazos de referencia no son completos. Véanse los apartados 66 a 75.

Recomendación 4 – Mejorar el seguimiento y la presentación de informes sobre las actividades de ejecución

La Comisión debería mejorar su seguimiento e información sobre las actividades de ejecución:

- a) supervisando los tiempos de tramitación, también con respecto a todos los plazos de referencia indicativos pertinentes, con el apoyo de la mejora continua del sistema informático de la Comisión para la gestión de casos;
- b) informando anualmente sobre el rendimiento de la Comisión con respecto a todos los plazos de referencia indicativos públicos.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2026

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 13 de noviembre de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Gobernanza en la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

Anexo II – Plazos de referencia del seguimiento de la Comisión

Tipo de procedimiento	Plazos de referencia del seguimiento	Antes de la Comunicación de 2017	Público / Interno
Evaluación del cumplimiento	6 meses para los controles de transposición	No (enero de 2017)	Público ³³
	24 meses para los controles de conformidad	No (enero de 2017)	
Tramitación de denuncias	15 días para enviar un acuse de recibo	No (enero de 2017)	Público ³⁴
	2 meses para informar al denunciante tras la evaluación preliminar de la denuncia (dentro del plazo de referencia de 1 año)	No (diciembre de 2020)	Público ³⁵
	Por regla general, la Comisión instruirá las denuncias registradas con miras a adoptar una decisión de emplazamiento o de archivo del caso en un plazo máximo de un año a partir de la fecha de registro de la denuncia. Garantías procedimentales para los denunciantes: cuando se supere el plazo de referencia de 1 año, la dirección general debe informar por escrito al denunciante a través de una respuesta provisional. La información sobre las decisiones adoptadas en el procedimiento de infracción se debe enviar a los denunciantes después de cada decisión (carta de emplazamiento, dictamen motivado, recurso al Tribunal de Justicia, archivo).	Sí (abril de 2012)	Público ³⁶
Diálogo EU Pilot	9 meses para completar el diálogo EU Pilot	No (julio de 2020)	Interno
Gestión de infracciones	3 años para tramitar infracciones BAD, NCF y REG	Sí (2010)	Interno
	1 año para archivar o llevar ante el Tribunal infracciones NCM (no comunicación de las medidas nacionales de transposición)	Sí (2007)	Público ³⁷
	18 meses para los segundos recursos al Tribunal o el archivo	Sí (2011)	Público ³⁸

Nota: Tipos de infracción: No comunicación (NCM), no conformidad (NCF), aplicación incorrecta (BAD) e infracción de reglamentos, tratados y decisiones (REG).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las directrices y comunicaciones de la Comisión.

³³ [Better regulation toolbox, Tool #39.](#)

³⁴ Anexo de Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación (2017/C 18/02), p. 1.

³⁵ Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único, COM(2020) 94 final, acción 20.

³⁶ Comunicación de la Comisión de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión, COM(2012) 154, p. 6.

³⁷ Comisión, [Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario](#) [COM (2007) 502], p. 9.

³⁸ Comisión, [Aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE](#) (2011/C 12/01).

Anexo III – Resumen de la metodología de datos

Describimos brevemente la metodología utilizada para las distintas partes de nuestra auditoría.

- a) **Estudios de caso.** Nuestra muestra de 31 procedimientos de infracción se seleccionó utilizando parámetros específicos: direcciones generales con mayor número de procedimientos de infracción, base para los procedimientos de infracción, casos con y sin diálogos EU Pilot, uso de sanciones financieras y duración de los casos. Para todos los procedimientos de infracción incluidos en la muestra, creamos un calendario desde la fecha en la que se produjo el problema específico (registro de la denuncia o detección del problema por la dirección general) y el archivo del procedimiento de infracción. Utilizamos nuestro análisis para señalar buenas o malas prácticas y comprobamos no solo el cumplimiento de los plazos de referencia del seguimiento, sino también el tiempo transcurrido entre las diferentes etapas (carta de emplazamiento, dictamen motivado, recurso al Tribunal de Justicia, archivo).
- b) **Cuestionario enviado a 15 direcciones generales.** Seleccionamos las direcciones generales que tramitan denuncias e infracciones y les enviamos un cuestionario normalizado. Nuestro objetivo era obtener información sobre la carga de trabajo (por ejemplo, el número de leyes de la UE supervisadas) y los recursos (por ejemplo, personal y uso de contratistas externos). Esta información nos permitiría analizar los recursos utilizados para detectar y corregir posibles infracciones. Las direcciones generales seleccionadas fueron las siguientes: DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Acción por el Clima, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Competencia, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Energía, DG Medio Ambiente, DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, DG Salud y Seguridad Alimentaria, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Justicia y Consumidores, DG Asuntos Marítimos y Pesca, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Movilidad y Transportes y DG Fiscalidad y Unión Aduanera.
- c) **Ilustraciones y gráficos.** En el cuadro que figura a continuación se describen los datos utilizados.

Número de ilustración	Metodología
<i>Ilustración 6</i>	El número de plazos de transposición solo abarca los plazos comprendidos entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2023, y excluye los plazos con el estatus de «No aplicable a los Estados miembros» en la base de datos Themis, es decir, las

Número de ilustración	Metodología
	<p>Directivas que los Estados miembros no están obligados a transponer.</p> <p>El número de peticiones se obtiene a partir de los registros del Parlamento Europeo. Estas podrían no utilizar la misma definición de posibles violaciones del Derecho de la UE que la empleada por la Comisión.</p> <p>El número de denuncias se refiere a las registradas entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2023, cuyo tipo de cierre no figura como «duplicado» en la base de datos Themis.</p> <p>El número de denuncias tramitadas en EU Pilot o directamente en procedimientos de infracción se refiere a denuncias para las que se envió un caso EU Pilot o un procedimiento de infracción entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2023, pero algunas de estas denuncias se registraron entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2011.</p> <p>El número de casos EU Pilot solo abarca los enviados a los Estados miembros entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2023. El estado de los casos (activo/archivado) a 31 de diciembre de 2023.</p> <p>El número de procedimientos de infracción solo abarca aquellos para los que se envió una carta de emplazamiento entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2023. El estado de los casos (activo/archivado) a 31 de diciembre de 2023.</p>
<i>Ilustración 7</i>	<p>La información se refiere únicamente a las 15 direcciones generales enumeradas en la letra b) del presente anexo y se recibió en enero de 2024.</p>
<i>Ilustración 8</i>	<p>El tiempo medio necesario para completar el control de transposición se calcula a partir del plazo para la transposición, o a partir de la fecha en que el Estado miembro notificó sus medidas de transposición plena si esta era posterior al plazo, hasta la fecha de finalización del control de transposición comunicada al Tribunal por la dirección general pertinente.</p> <p>El tiempo medio necesario para completar el control de conformidad se calcula a partir de la fecha en que el Estado miembro notificó sus medidas de transposición hasta la fecha de finalización del control de conformidad comunicada al Tribunal por la dirección general pertinente.</p>

Número de ilustración	Metodología
	<p>La información se refiere únicamente a las 15 direcciones generales enumeradas en la letra b) del presente anexo. Solo se muestran los datos de las medidas notificadas entre 2012 y 2020.</p>
<i>Ilustración 11</i>	<p>Se muestra el número de denuncias por año de registro de la denuncia. Mostramos todas las denuncias admisibles registradas cada año (para más información sobre este criterio, véase el apartado 30), cuyo tipo de cierre no figura como «duplicado» en la base de datos Themis.</p> <p>El número de denuncias tramitadas se basa en si la Comisión ha enviado un caso EU Pilot o una carta de emplazamiento al Estado miembro afectado por la denuncia. Todas estas denuncias se registran como «tramitadas» en el año en que se envió el diálogo EU Pilot o se inició la infracción formal (a través de la carta de emplazamiento). Por ejemplo, si una denuncia se registró en 2015 y la Comisión señaló en Themis que se había tramitado a través de un caso EU Pilot enviado en 2017, esta denuncia se contabiliza como tramitada en 2017.</p>
<i>Ilustración 12</i>	<p>Los datos se refieren a todas las denuncias admisibles (independientemente del estado de la denuncia, es decir, abiertas, archivadas o transferidas a un diálogo EU Pilot o a un procedimiento de infracción) registradas entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, cuyo tipo de cierre no figura como «duplicado», por año de cierre o carta de emplazamiento enviada, si procede.</p> <p>El período de referencia de esta ilustración comienza en 2008 y no en 2012, como en la ilustración 6, a fin de permitir que se acumule tiempo real para las denuncias tramitadas en 2012 pero registradas antes de ese año. Si solo se tuvieran en cuenta los casos registrados a partir de 2012, el tiempo medio de tramitación en 2012 sería artificialmente corto.</p>
<i>Ilustración 13</i>	<p>Los datos se refieren a todas las denuncias admisibles registradas entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, cuyo tipo de cierre no figura como «duplicado» en la base de datos Themis, y para las que se envió una carta de emplazamiento o que se cerraron entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2023, por dirección general principal para las 15 direcciones generales enumeradas en la letra b) del presente anexo.</p> <p>El período de referencia de esta ilustración comienza en 2008 y no en 2012, como en la ilustración 6, a fin de permitir que se acumule tiempo real para las denuncias tramitadas en 2012 pero registradas antes de ese año. Si solo se tuvieran en cuenta los</p>

Número de ilustración	Metodología
	<p>casos registrados a partir de 2012, el tiempo medio de tramitación en 2012 sería artificialmente corto.</p>
<i>Ilustración 14</i>	<p>Los datos se refieren a todos los casos EU Pilot enviados a los Estados miembros entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, por año de cierre. El tiempo de tramitación se calcula a partir de la fecha en que se envió el caso al Estado miembro de que se trate hasta la fecha de cierre.</p> <p>El período de referencia de esta ilustración comienza en 2008 y no en 2012, como en la <i>ilustración 6</i>, a fin de permitir que se acumule tiempo real para los casos tramitados en 2012 pero abiertos antes de ese año. Si solo se tuvieran en cuenta los casos presentados a partir de 2012, el tiempo medio de tramitación en 2012 sería artificialmente corto.</p> <p>Los casos resueltos son todos los casos archivados con un tipo de cierre en la base de datos EU Pilot «normal», «cierre a través del colegio [de comisarios de la UE]» o «seguimiento».</p>
<i>Ilustración 15</i>	<p>Calculamos los tiempos de respuesta de los Estados miembros y los tiempos de evaluación de las direcciones generales para todos los casos EU Pilot enviados a los Estados miembros entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, y mostramos los datos por año de cierre del caso.</p> <p>El período de referencia de esta ilustración comienza en 2008 y no en 2012, como en la <i>ilustración 6</i>, a fin de permitir que se acumule tiempo real para los casos tramitados en 2012 pero abiertos antes de ese año. Si solo se tuvieran en cuenta los casos presentados a partir de 2012, el tiempo medio de respuesta y evaluación en 2012 sería artificialmente corto.</p> <p>El tiempo de respuesta del Estado miembro se calcula en cada caso como la duración media de los acontecimientos consecutivos en la base de datos EU Pilot del tipo «caso enviado al Estado miembro», «evaluación de la dirección general» o «información adicional solicitada», por una parte, y «respuesta del Estado miembro», «respuesta final del Estado miembro» o «nota añadida por el Estado miembro», por otra.</p> <p>El tiempo de evaluación de la dirección general se calcula en cada caso como la duración media de los acontecimientos consecutivos en la base de datos EU Pilot del tipo «respuesta del Estado miembro», «respuesta final por Estado miembro» o «nota añadida por Estado miembro», por una parte, y «evaluación de la dirección general» o «información adicional solicitada», por otra.</p>

Número de ilustración	Metodología
Ilustración 16	<p>El análisis abarca todos los casos EU Pilot enviados a los Estados miembros entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023. Los casos abiertos al final del año para cada año natural se calculan tomando el total de casos abiertos al final del año natural anterior, añadiendo el número de casos abiertos en el año natural en curso y deduciendo el número de casos archivados en el año natural en curso. Solo mostramos los años 2012-2023 en el gráfico.</p> <p>En esta ilustración se utilizan los casos EU Pilot enviados desde 2008, porque ya había casos abiertos antes de 2012, que se cerraron después de ese año.</p> <p>La discrepancia en el número de casos EU Pilot activos notificados a 31 de diciembre de 2023 en la ilustración 6 (619) frente al número de casos abiertos al final del año 2023 en esta ilustración (621) se debe a dos casos enviados antes de 2012, que seguían activos todavía en nuestra fecha de corte.</p>
Ilustración 17	<p>Los datos se refieren a todos los casos EU Pilot archivados enviados a los Estados miembros entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2023, por dirección general, a 31 de diciembre de 2023. El tiempo de tramitación se calcula a partir de la fecha de envío del caso al Estado miembro de que se trate hasta la fecha de cierre.</p>
Ilustración 18	<p>Los datos se refieren a todos los procedimientos de infracción NCM para los que se enviaron cartas de emplazamiento a los Estados miembros entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, por año de cierre del procedimiento.</p> <p>El período de referencia de esta ilustración comienza en 2008 y no en 2012, como en la ilustración 6, a fin de dejar que se acumule tiempo real para los casos archivados o remitidos en 2012, pero abiertos antes de ese año. Si solo se tuvieran en cuenta los casos abiertos a partir de 2012, el tiempo medio de tramitación en 2012 sería artificialmente corto.</p>
Ilustración 19	<p>Los casos abiertos pero no remitidos al Tribunal de Justicia al final del año para cada año natural se calculan tomando el total de los casos activos que no se han remitido al Tribunal de Justicia al final del año natural anterior, añadiendo el número de casos nuevos abiertos en el año natural en curso y deduciendo el número de casos archivados antes de remitirlos al Tribunal de Justicia o remitidos a dicho Tribunal en el año natural en curso.</p>

Número de ilustración	Metodología
	<p>En el análisis incluimos todos los casos NCM con una carta de emplazamiento enviada entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, pero solo mostramos los años 2012-2023 en la ilustración. Incluimos casos con una carta de emplazamiento enviada desde 2008, porque había casos ya abiertos antes de 2012 que se archivaron o remitieron después de ese año.</p>
Ilustración 20	<p>Los datos se refieren a todos los procedimientos de infracción BAD/REG/NCF archivados para los que se enviaron cartas de emplazamiento a los Estados miembros entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, por año de cierre del caso.</p> <p>El período de referencia de esta ilustración comienza en 2008 y no en 2012, como en la ilustración 6, a fin de dejar que se acumule tiempo real para los casos archivados o remitidos en 2012, pero abiertos antes de ese año. Si solo se tuvieran en cuenta los casos abiertos a partir de 2012, el tiempo medio de tramitación en 2012 sería artificialmente corto.</p>
Ilustración 21	<p>Los casos abiertos y no remitidos al Tribunal de Justicia al final del año en cada año natural se calculan tomando en cuenta el balance de los casos activos, que aún no se han remitido al Tribunal de Justicia al final del año natural anterior, añadiendo el número de nuevos casos abiertos en el año natural en curso y deduciendo el número de casos archivados antes de remitirlos al Tribunal de Justicia o remitidos a dicho Tribunal en el año natural en curso.</p> <p>En el análisis incluimos todos los casos BAD/REG/NCF con una carta de emplazamiento enviada entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023, pero solo mostramos los años 2012-2023. Incluimos los casos enviados desde 2008, porque ya había casos abiertos antes de 2012, que se cerraron o remitieron después de ese año.</p>
Ilustración 22	<p>Los datos se refieren a todos los casos BAD/REG/NCF archivados con una carta de emplazamiento enviada entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2023 para los que el Tribunal de Justicia había dictado una primera sentencia, por año de cierre del caso.</p>
Ilustración 23	<p>Los datos se refieren a todas las sanciones pagadas por los Estados miembros en procedimientos de infracción archivados como resultado de una sentencia del Tribunal de Justicia tras un recurso de dicho Tribunal de conformidad con el artículo 260 del TFUE, en importes corrientes a 31 de diciembre de 2023.</p>

Número de ilustración	Metodología
<i>Ilustración 24</i>	Los datos se refieren a todas las sanciones pagadas por los Estados miembros en procedimientos de infracción (activos) abiertos como resultado de una sentencia del Tribunal de Justicia tras un recurso de dicho Tribunal de conformidad con el artículo 260 del TFUE, en importes corrientes a 31 de diciembre de 2023.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo IV – Estudios de caso (denuncias)

Dirección General	Estado miembro	Tipo de infracción	Días para abrir un diálogo EU Pilot	Días para iniciar un proc. de infracción*.	¿Se envió el acuse de recibo 15 días después de recibir la denuncia?	¿Se informó al denunciante sobre cada paso?***	Número de respuestas provisionales al año del total requerido
FISMA	AT	NCF	428	1 106	SÍ	Parcialmente	2/3
CNECT	PT	NCF	171	977	SÍ	Parcialmente	0/2
MOVE	IT	NCF	186	1 222	NO	Parcialmente	0/3
GROW	BG	BAD	444	732	SÍ	Parcialmente	0/2
GROW	PT	BAD	120	667	SÍ	NO	0/1
GROW	AT	BAD	96	488	SÍ	Parcialmente	0/1
JUST	FR	BAD	169	2 416	SÍ	Parcialmente	0/6
GROW	CY	REG	85	352	SÍ	Parcialmente	0/1
TAXUD	BE	REG	174	955	SÍ	Parcialmente	1/2
ENV	ES	BAD	92	/	NO	Parcialmente	/
GROW	SK	REG	92	582	SÍ	SÍ	0/1
ENV	HR	BAD	135	543	SÍ	Parcialmente	0/1
FISMA	EL	REG	N/A	470	SÍ	SÍ	1/1

Nota: Tipos de infracción: no comunicación (NCM), no conformidad (NCF), aplicación incorrecta (BAD) e infracción de reglamentos, tratados y decisiones (REG).

* Plazo de referencia de 1 año (365 días).

**Diálogo EU Pilot, carta de emplazamiento, dictamen motivado, recurso al Tribunal de Justicia, sentencias, carta previa al cierre, archivo del procedimiento de infracción.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, 31 estudios de casos utilizando información de la Comisión.

Anexo V – Resumen de 31 estudios de procedimientos de infracción

✓ – cumplimiento del plazo de referencia

X – incumplimiento del plazo de referencia

N/A = Plazo de referencia no aplicable

DG responsable	Tipo de infracción	EM	Fecha*	¿Proc. de infracción iniciado a su debido tiempo? **	¿Proc. de infracción archivado / 1.er recurso? ***	¿Infracción archiv. / 2.º recurso? ****	Duración total (años)
FISMA	NCF-CPTL	AT	30/01/2019	X	✓	N/A	3,7
CNECT	NCF-CPTL	PT	25/06/2012	X	X	✓	9,1
MOVE	NCF-CPTL	IT	18/06/2012	X	X	N/A	10,7
GROW	BAD-CPTL	BG	21/06/2010	X	✓	N/A	3,8
GROW	BAD-CPTL	PT	16/09/2015	X	✓	N/A	3,4
GROW	BAD-CPTL	AT	25/03/2015	X	✓	✓	6,5
JUST	BAD-CPTL	FR	13/12/2012	X	X	N/A	10,1
GROW	REG-CPTL	CY	06/03/2013	X	✓	N/A	2,1
TAXUD	REG-CPTL	BE	14/02/2012	X	✓	N/A	5,3
ENV	BAD-CPTL	ES	30/08/2012	X	✓	N/A	7,2
GROW	REG-CPTL	SK	15/07/2015	X	✓	N/A	3,3
ENV	BAD-CPTL	HR	30/09/2013	X	✓	X	Caso abierto todavía
FISMA	REG-CPTL	EL	16/06/2021	X	✓	X	2,1
JUST	NCF-OIC	FI	27/11/2012	✓	✓	✓	2,4
ENV	NCF-OIC	BG	09/12/2010	X	X	N/A	10
ENER	BAD-OIC	EL	21/03/2013	X	✓	✓	4,2
MOVE	REG-OIC	HR	NO HAY DATOS	X	✓	✓	
MOVE	REG-OIC	PL	01/01/2013	X	✓	✓	5,1
ENER	NCF-OIC	SL	03/02/2015	X	✓	✓	4,6
ENV	BAD-OIC	MT	NO HAY DATOS	X	✓	N/A	
ENV	BAD-OIC	ES	23/03/2016	X	✓	✓	5,2
GROW	NCF-OIC	SE	24/01/2019	✓	X	N/A	4,4

DG responsable	Tipo de infracción	EM	Fecha*	¿Proc. de infracción iniciado a su debido tiempo? **	¿Proc. de infracción archivado / 1.er recurso? ***	¿Infracción archiv. / 2.º recurso? ****	Duración total (años)
MOVE	REG-OIC	IT	NO HAY DATOS	✓	✓	N/A	
HOME	NCM	LU	15/05/2015	X	X	N/A	3,5
SANTE	NCM	HU	31/08/2019	✓	✓	N/A	0,2
FISMA	NCM	RO	26/06/2017	✓	✓	N/A	4,0
EMPL	NCM	LT	20/08/2014	✓	X	N/A	5,6
FISMA	NCM	IE	26/06/2017	✓	✓	N/A	4,0
CNECT	NCM	BE	01/01/2016	✓	X	N/A	4,9
FISMA	NCM	SI	03/07/2017	✓	✓	N/A	3,9
JUST	NCM	ES	06/05/2018	✓	X	N/A	3,8

CPTL — caso basado en una denuncia.

OIC — caso detectado de oficio.

*:

Para los casos NCF/BAD/REG-CPTL, fecha en que se registró la denuncia.

Para los casos por iniciativa propia NCF/BAD/REG-OIC, fecha en la que el caso fue detectado por la dirección general.

Para los casos NCM, fecha en la que expiró el plazo de transposición.

**:

Para CPTL, 1 año a partir del registro de la denuncia.

Para OIC, 1 año a partir de la detección del caso.

Para los casos NCM, 9 meses a partir de la expiración del plazo de transposición.

***:

Para los casos NCF/BAD/REG, 3 años a partir del envío de la carta de emplazamiento hasta la decisión de archivar el caso o remitirlo al Tribunal de Justicia.

Para los casos NCM, 1 año a partir del envío de una carta de emplazamiento hasta la decisión de archivar el caso o remitirlo al Tribunal de Justicia.

****:

Para todos los procedimientos de infracción, de 8 a 18 meses a partir de la fecha de la primera sentencia hasta la fecha de la decisión de remitir el asunto por segunda vez o la fecha de cierre.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de la información facilitada por la Comisión y datos de Themis.

Anexo VI – Sanciones financieras

Aunque la Comisión puede proponer sanciones financieras, corresponde al Tribunal de Justicia determinar los importes que considere adecuados. Las sanciones impuestas por el Tribunal de Justicia pueden consistir en un **pago a tanto alzado** (calculado desde la fecha de infracción hasta el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal de Justicia o el cumplimiento pleno, si se logra antes), más una **multa coercitiva diaria** (para incitar al Estado miembro a poner fin a la infracción lo antes posible tras el pronunciamiento de la sentencia).

La Comisión actualiza anualmente los importes a tanto alzado para la multa coercitiva diaria y la suma a tanto alzado, así como una suma a tanto alzado mínima y un factor «n» para cada Estado miembro³⁹. El factor «n» refleja la capacidad de pago del Estado miembro y se calcula utilizando ponderaciones de su PIB y población.

La **multa coercitiva diaria** se calcula multiplicando el importe a tanto alzado de la multa coercitiva diaria (actualizado anualmente por la Comisión), primero por coeficientes de gravedad (gravedad) y duración de la infracción y, a continuación, por el factor «n».

Para la **suma a tanto alzado**, se calcula un importe diario (suma a tanto alzado) multiplicando la tasa fija de la suma a tanto alzado por un coeficiente de gravedad y, a continuación, por el factor «n». El **pago a tanto alzado** es el resultado de multiplicar el importe diario (suma a tanto alzado) por el número de días que persiste la infracción entre la fecha de la primera sentencia y la fecha en que finaliza la infracción, o la fecha en que se dicte la sentencia, de conformidad con el [artículo 260, apartado 2, del TFUE](#).

La Comisión propone un **pago a tanto alzado** basado en el importe diario (suma a tanto alzado) cuando, como resultado del cálculo mencionado anteriormente, supere la suma a tanto alzado mínima para el Estado miembro en cuestión⁴⁰.

³⁹ Procedimiento de infracción, [sanciones pecuniarias](#).

⁴⁰ Sección 4, [Comunicación 2023/C 2/01](#).

Cálculo de las sanciones financieras



Cs – Gravedad de la infracción
(factor entre 1 y 20)



Cd – Duración
(factor entre 1 y 3)



n – Factor «n»
(capacidad de pago del Estado miembro)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la presentación de la Comisión sobre el procedimiento de infracción y el cumplimiento del Derecho de la UE, febrero de 2023.

Para los procedimientos de infracción iniciados a partir del 19 de enero de 2017 (fecha en que se publicó la Comunicación, [Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación](#), la Comisión solicitará **solo una multa coercitiva** cuando proponga remitir un caso de infracción al Tribunal de Justicia. Sin embargo, según la Comunicación, la Comisión solicitará tanto **una multa coercitiva** como **una suma a tanto alzado** en todos los casos contemplados por el [artículo 260, apartado 3, del TFUE](#) en los que la decisión de enviar la carta de emplazamiento se haya adoptado después del 19 de enero de 2017 (véase el apartado [10](#)).

Cálculo de las sanciones financieras — Bélgica (NCM)

La Comisión decidió llevar a Bélgica ante el Tribunal de Justicia el 13 de julio de 2017 y pidió que se impusieran sanciones pecuniarias sobre la base del [artículo 260, apartado 3, del TFUE](#). En aquel momento, Bélgica solo había notificado una medida de transposición de la Directiva 2014/61/UE relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

El importe a tanto alzado de la multa coercitiva diaria (F-Rap) para calcular las sanciones financieras en este caso fue de 680 euros.

Sobre la base de su análisis, la Comisión propuso un **coeficiente de gravedad (Cs)** de 9 en este caso.

El **coeficiente de duración (Cd)** se calcula tomando en consideración el período en meses a partir del día siguiente a la expiración del plazo de transposición de la Directiva de que se trate y la fecha de la decisión de llevar a Bélgica ante el Tribunal de Justicia y aplicando un tipo de 0,10 por mes.

El plazo límite para transponer la Directiva 2014/61/UE era el 1 de enero de 2016. Dado que la Comisión debía adoptar la decisión de remitir el caso el 13 de julio de 2017, se computaron 18 meses como duración. Al aplicar un tipo de 0,10 al mes, el **coeficiente de duración** era de 1,8.

El factor «n» refleja la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión. El factor «n» de Bélgica era de 4,96.

Multa coercitiva diaria (Dp) = (F-Rap × Cs × Cd) × n = 54 639,30 euros

La Comisión remitió el caso al Tribunal de Justicia, proponiendo inicialmente una multa coercitiva diaria de 54 639,30 euros por día de retraso en la transposición de la Directiva 2014/61/UE.

Tras la decisión de remitir el caso del Tribunal de Justicia, Bélgica notificó nuevas medidas de transposición, aunque sin garantizar todavía la transposición plena. A la luz de estas medidas, el 8 de marzo de 2018, la Comisión decidió adaptar las sanciones financieras. El coeficiente de gravedad (Cs) se redujo a 2 y con una última modificación a 1.

Tras estas modificaciones, el importe final de la multa coercitiva diaria propuesta por la Comisión se redujo a 6 071,04 euros por día de retraso en la transposición de la Directiva 2014/61/UE, que se impondría a partir del día en que se dictara la sentencia. El 8 de julio de 2019, el Tribunal dictó su sentencia e impuso un pago diario de 5 000 euros a Bélgica hasta el cumplimiento.

Bélgica cumplió y notificó a la Comisión el 22 de octubre de 2019, 106 días después de la sentencia del Tribunal (8 de julio de 2019). La multa coercitiva, incluidos los intereses de demora, ascendió a 643 530,24 euros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión y del Tribunal de Justicia.

Cálculo de las sanciones financieras — Rumanía (NCM)

Rumanía no había comunicado todavía a la Comisión ninguna medida de transposición de la Directiva (UE) 2015/849, por lo que no había cumplido los requisitos del artículo 67 de la Directiva. El 19 de julio de 2018, la Comisión decidió remitir el asunto al Tribunal de Justicia, de conformidad con el [artículo 258](#) y el [artículo 260, apartado 3, del TFUE](#).

El importe a tanto alzado de la multa coercitiva diaria (F-Rap) para calcular las sanciones financieras en este caso fue de 700 euros.

La Comisión propuso un **coeficiente de gravedad (Cs)** de 8 en este caso de infracción.

El **coeficiente de duración (Cd)** se calcula tomando en consideración el período en meses desde el día siguiente a la expiración del plazo de transposición de la Directiva en cuestión hasta la fecha de la decisión de llevar a Rumanía ante el Tribunal de Justicia y aplicando un tipo de 0,10 al mes. El resultado puede ser un mínimo de 1 y un máximo de 3.

En este caso, la fecha límite de transposición de la Directiva (UE) 2015/849 era el 26 de junio de 2017. Transcurrieron 12 meses desde el día siguiente a la expiración de dicho plazo (27 de junio de 2017) hasta la decisión de la Comisión de recurrir al Tribunal de Justicia (19 de julio de 2018).

Aplicando un tipo de 0,10 al mes, el coeficiente de duración se calculó como 1,2.

El **factor «n»** para Rumanía fue de 3,27.

Multa diaria (Dp) = (F-Rap × Cs × Cd) × n = 21 974,40 euros

Así pues, la sanción diaria propuesta por la Comisión ascendía a **21 974,40 euros** a partir de la fecha en que se dictó la sentencia en el asunto C-549/18 por cada día de retraso de Rumanía en notificar las medidas de transposición.

Cada vez que la Comisión remite un asunto al Tribunal de Justicia, puede proponer también un pago a tanto alzado de al menos la cifra mínima determinada para cada Estado miembro. Cuando se produjo este caso, **la suma a tanto alzado mínima para Rumanía ascendía a 1 887 000 euros**.

La tasa fija de la suma a tanto alzado (F-Rap) para calcular una suma a tanto alzado diaria en este caso fue de 230 euros al día.

Suma a tanto alzado diaria (Dp) = F-rap × Cs × n = **60 160,80 euros**

La Comisión, por tanto, propuso que el Tribunal impusiera el pago de una suma a tanto alzado basada en un importe diario de **60 160,80 euros** (que se multiplicaría por el número de días comprendidos entre la fecha de transposición y la de

cumplimiento). El importe diario se multiplicó por 754, es decir, el número de días transcurridos entre la fecha límite de transposición (27 de junio de 2017) y la fecha de transposición efectiva (20 de julio de 2019). Así pues, la suma a tanto alzado ascendió a 4 536 667,20 euros.

El 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia dictó una sentencia en la que condenaba a Rumanía a pagar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado por valor de 3 000 000 euros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión y del Tribunal de Justicia.

Ejemplos de casos abiertos en los que los Estados miembros llevan varios años pagando sanciones financieras sin haber cumplido plenamente el Derecho de la UE

Italia ha estado pagando sanciones financieras desde 2011 mediante auto del Tribunal de Justicia en el asunto [C-496/09](#), por incumplimiento de la sentencia de 1 de abril de 2004 en el asunto [C-99/02](#), *Comisión/Italia*. Se trataba de la recuperación por parte de los perceptores de las ayudas concedidas por Italia para promover el empleo, que se consideraron ilegales e incompatibles con el mercado común. El Tribunal de Justicia condenó a Italia al pago de una multa coercitiva que se calculó multiplicando la suma a tanto alzado de 30 millones de euros por el porcentaje de la ayuda ilegal que aún no se había recuperado o que no se había demostrado que se había recuperado. El importe total del principal pagado a 31 de diciembre de 2023 fue de 86,48 millones de euros, y el caso seguía abierto al cabo de 12 años.

A raíz de denuncias, preguntas e informes del Parlamento Europeo sobre la existencia de vertederos ilegales e incontrolados en Grecia y sobre el incumplimiento de la Directiva 75/442/CEE por parte de dicho Estado miembro, la Comisión había interpuesto un recurso contra Grecia por incumplimiento de sus obligaciones del asunto [C-502/03](#), *Comisión/Grecia*. En el asunto [C-378/13](#), tras el segundo recurso de la infracción, el Tribunal de Justicia condenó a Grecia al pago de una suma a tanto alzado de 10 millones de euros y de una multa coercitiva semestral basada en un importe inicial de 14,52 millones de euros. El importe total del principal pagado a 31 de diciembre de 2023 ascendió a 70 millones de euros, y los casos seguían abiertos después de 9 años.

En el asunto [C-196/13](#), relativo a los vertederos ilegales, el Tribunal de Justicia condenó a Italia a pagar a la Comisión una multa coercitiva de 256 819,20 euros por día de retraso a partir del 2 de diciembre de 2014 por no ejecutar la sentencia en el asunto [C-135/05](#), *Comisión/Italia*, una suma a tanto alzado de 40 millones de euros y una multa coercitiva semestral basada en un importe inicial fijado en

42 800 000 euros. El importe total del principal pagado a 31 de diciembre de 2023 fue de 261,8 millones de euros, y el caso seguía abierto después de 9 años.

Abreviaciones

DG: Dirección general de la Comisión

DG AGRI: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

DG CLIMA: Dirección General de Acción por el Clima

DG CNECT: Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías

DG COMP: Dirección General de Competencia

DG EMPL: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

DG ENER: Dirección General de Energía

DG ENV: Dirección General de Medio Ambiente

DG FISMA: Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales

DG GROW: Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes

DG HOME: Dirección General de Migración y Asuntos de Interior

DG JUST: Dirección General de Justicia y Consumidores

DG MARE: Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca

DG MOVE: Dirección General de Movilidad y Transportes

DG SANTE: Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria

DG TAXUD: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera

LFN: Carta de emplazamiento

Glosario

BAD: Procedimiento de infracción por aplicación incorrecta de una Directiva por parte de un Estado miembro.

Carta de emplazamiento: Comunicación escrita de la Comisión a un Estado miembro de la UE como primera fase de un procedimiento de infracción.

CHAP: Plataforma electrónica de gestión de casos de la Comisión para las denuncias, utilizada hasta abril de 2023.

EU Pilot: Mecanismo de diálogo informal entre la Comisión y un Estado miembro sobre cuestiones relativas al posible incumplimiento del Derecho de la UE.

MNE: Plataforma electrónica de la Comisión para gestionar la incorporación de las Directivas de la UE a la legislación nacional por parte de los Estados miembros, utilizada hasta diciembre de 2020.

NCF: Procedimiento de infracción por no conformidad de las medidas nacionales para incorporar una Directiva de la UE al Derecho nacional.

NCM: Procedimiento de infracción por no comunicación de las medidas nacionales para incorporar una Directiva de la UE al Derecho nacional.

NIF: Plataforma electrónica de gestión de casos de la Comisión para las infracciones, utilizada hasta diciembre de 2020.

Petición: Solicitud o queja ante el Parlamento Europeo sobre un asunto que entre en el ámbito de actividades de la UE y que afecte directamente a cualquier ciudadano de la Unión o persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro de la UE.

Procedimiento de infracción: Procedimiento por el cual la Comisión emprende acciones, en varias fases, contra cualquier Estado miembro de la UE que no cumpla sus obligaciones derivadas de la legislación de la UE.

REG: Procedimiento de infracción por aplicación incorrecta de un tratado, reglamento o decisión de la UE por parte de un Estado miembro.

Themis: Sistema de gestión de casos para controlar el cumplimiento del Derecho de la UE implantado en diciembre de 2020.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-28>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-28>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Lefteris Christoforou, Miembro del Tribunal, asistido por Theodosis Tsiolas, jefe de Gabinete, y Panagiota Liapi, agregada de Gabinete; Margit Spindelegger, gerente principal; Attila Horvay-Kovacs, jefe de tarea, y los auditores Kristina Kosor, Elitsa Pavlova, Quirino Mealha y Marco Fians. Jennifer Schofield prestó apoyo lingüístico. Jesús Nieto Muñoz prestó asistencia gráfica.



De izquierda a derecha: Panagiota Liapi, Theodosis Tsiolas, Jesús Nieto Muñoz, Attila Horvay-Kovacs, Elitsa Pavlova, Lefteris Christoforou, Marco Fians y Margit Spindelegger.

Derechos de autor

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustraciones 1 y 6, e ilustración del anexo VI – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-3459-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/1962277	QJ-01-24-027-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3460-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/8190717	QJ-01-24-027-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 28/2024](#): «Cumplimiento del Derecho de la UE – La Comisión ha mejorado su gestión de los procedimientos de infracción, pero todavía tarda demasiado en archivarlos», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

La Comisión es responsable de supervisar la aplicación del Derecho de la UE por los Estados miembros y de garantizar el cumplimiento. El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si la gestión de la Comisión garantizaba la detección oportuna, el seguimiento y una supervisión y notificación adecuadas de los procedimientos de infracción. Llegamos a la conclusión de que la Comisión ha mejorado su gestión para detectar y corregir las infracciones del Derecho de la UE, pero sigue tardando demasiado en archivar los procedimientos de infracción. La Comisión supervisa e informa periódicamente sobre el cumplimiento del Derecho de la UE, pero no ha mejorado el respeto de los plazos de referencia ni su notificación. Recomendamos a la Comisión optimizar la planificación y la documentación de los controles, mejorar la tramitación de las denuncias, las peticiones y los diálogos informales, reforzar su procedimiento de infracción y sanciones, y reforzar su supervisión y notificación.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors