

ES



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

**Análisis
panorámico**

**Aplicación del Derecho de la UE:
responsabilidades de supervisión
de la Comisión Europea con arreglo
al artículo 17, apartado 1, del Tratado
de la Unión Europea**

2018

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-09
Aplicación del Derecho de la UE	01-04
Visión global de las actividades de supervisión de la Comisión	05-08
Necesidad de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización	09
Alcance y enfoque del análisis	10-14
Supervisar la aplicación del Derecho de la UE	15-128
Un panorama de cumplimiento complejo para la supervisión	15-42
Numerosas y diversas leyes de la UE que supervisar	15-20
Cada ámbito político tiene sus propias especificidades	21-26
Existen diferencias considerables entre Estados miembros	27-42
Estrategia de la Comisión: prioridades, organización y recursos	43-64
Objetivos y prioridades de las actividades de supervisión	43-51
Organización de las responsabilidades y recursos para las actividades de supervisión	52-59
Supervisión y coordinación en la Comisión y las DG	60-64
Gestión: supervisar, imponer y fomentar el cumplimiento	65-116
Comprobar la incorporación de directivas de la UE nuevas o revisadas	65-73
Tramitación de reclamaciones e identificación de procedimientos de oficio	74-84
Investigación de casos a través de EU Pilot	85-89
Obligar a cumplir el Derecho de la UE mediante el procedimiento de infracción	90-99
Utilización de herramientas para fomentar el cumplimiento	100-107
Garantizar la transparencia sobre el cumplimiento y la supervisión	108-116

Fiscalización pública del cumplimiento del Derecho de la UE 117-128

Fiscalización pública a nivel nacional 117-124

Fiscalización pública a nivel europeo 125-128

El camino a seguir: retos y oportunidades 129-137**Existen oportunidades para que la Comisión refuerce más la supervisión en consonancia con sus obligaciones en virtud del Tratado** 129-136**Fiscalización pública de la supervisión del cumplimiento del Derecho de la UE** 137**Anexos****Anexo I – Alcance: direcciones generales y ámbitos políticos****Anexo II – Enfoque: fuentes y métodos****Anexo III – Herramientas de fomento del cumplimiento**

Planes de aplicación

Directrices

Documentos explicativos

Comités, redes, grupos de expertos y talleres

Reuniones paquete

Cuadros de indicadores

Acrónimos y abreviaturas**Equipo del análisis panorámico**

Resumen

I El éxito de muchas políticas de la Unión Europea depende de la aplicación del Derecho de la UE por los Estados miembros en su jurisdicción. La Comisión Europea tiene la obligación, con arreglo al artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, de supervisar su aplicación en los Estados miembros. Esta función de «guardiana de los Tratados» es esencial para garantizar los resultados y la rendición de cuentas generales de la UE. Las actividades de supervisión de la Comisión se centran en la gestión del riesgo de posibles infracciones del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros que pueden dar lugar a procedimientos de infracción formales de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

II Como institución fiscalizadora de la UE, el Tribunal comprueba en sus auditorías que los Estados miembros cumplan el Derecho de la UE, en la mayor parte de los casos solo cuando dicho cumplimiento es una condición para que reciban pagos con cargo al presupuesto de la Unión. El Tribunal también puede examinar cómo lleva a cabo la Comisión sus actividades de supervisión y rinde cuentas de ellas. En respuesta a una solicitud del Parlamento Europeo, el Tribunal decidió realizar un análisis panorámico que abarca:

- o las características principales del panorama jurídico de la UE que dificultan la supervisión de la aplicación por parte de los Estados miembros del Derecho de la UE;
- o los objetivos, prioridades y recursos de la Comisión relacionados con sus actividades de supervisión;
- o los principales procesos que utiliza la Comisión para prevenir, detectar y corregir posibles infracciones del Derecho de la UE cometidas por los Estados miembros;
- o las disposiciones de la Comisión para garantizar la transparencia de sus actividades de supervisión y sus resultados;
- o la contribución de la fiscalización pública a nivel nacional y europeo para garantizar la aplicación y la supervisión del Derecho de la UE en los Estados miembros.

III Un análisis panorámico no es una auditoría. Presenta descripciones y análisis basados en información publicada y en información que los participantes en el análisis acuerdan hacer pública. Las principales fuentes de información del Tribunal fueron

encuestas realizadas a las direcciones generales (DG) de la Comisión y representantes de los Estados miembros, análisis de datos facilitados por la Comisión, entrevistas con partes interesadas institucionales y revisiones de informes de auditoría.

IV El Tribunal constató que la Comisión se enfrenta a un panorama jurídico complejo a escala de la UE y de los Estados miembros. Varios factores influyen en el riesgo de que se produzcan infracciones y hacen de la supervisión de la aplicación del Derecho de la UE una actividad difícil. Entre ellos figuran los siguientes:

- el volumen del corpus jurídico que debe supervisarse y la complejidad de muchos instrumentos jurídicos;
- las especificidades de los ámbitos políticos, incluida la disponibilidad de fondos de la UE y alternativas al procedimiento de infracción;
- determinadas características de las disposiciones legislativas y de supervisión de los Estados miembros, entre ellas la duración del procedimiento legislativo, las preferencias de transposición y la capacidad administrativa.

V En su análisis panorámico, el Tribunal pone de relieve cómo reconoce la Comisión estas dificultades y cómo ha respondido a ellas hasta ahora mediante:

- el establecimiento de prioridades de imposición del cumplimiento y parámetros de referencia para tramitar las reclamaciones de los ciudadanos y las presuntas infracciones;
- la organización de la supervisión por ámbito político y su integración en el programa más amplio de mejora de la legislación;
- la comprobación sistemática de la transposición, la utilización de las reclamaciones de los ciudadanos y la realización de investigaciones para detectar presuntos casos de incumplimiento;
- el refuerzo de la cooperación y el intercambio de información con los Estados miembros a través de una serie de herramientas para fomentar el cumplimiento;
- la comunicación directa con las partes interesadas y la presentación de información pública sobre sus actividades de supervisión utilizando una serie de medios, entre ellos un informe anual específico.

VI El Tribunal también expone ejemplos del trabajo que han llevado a cabo las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los Estados miembros y el Tribunal de Cuentas Europeo con respecto al cumplimiento y la supervisión a nivel nacional y europeo.

VII Para concluir, el Tribunal presenta algunas consideraciones sobre cómo podría solucionar la Comisión el resto de dificultades relacionadas con sus responsabilidades de supervisión. En concreto, **invita a la Comisión a considerar la posibilidad de reforzar más su función de supervisión:**

- aplicando el **enfoque de mejora de la legislación** a su política de imposición del cumplimiento y realizando un ejercicio de balance de la economía, la eficiencia y la eficacia de sus actividades de supervisión;
- desarrollando un enfoque más coordinado entre sus servicios del uso del **presupuesto de la UE** para ayudar a garantizar que los Estados miembros apliquen el Derecho de la UE;
- instando a sus servicios en distintos ámbitos políticos a compartir **conocimientos y experiencia sobre los Estados miembros**, incluidos recursos cuando proceda;
- **fomentando el cumplimiento** de manera más orientada a las necesidades de los distintos Estados miembros y más coherente entre ámbitos políticos;
- desarrollando prioridades en el control del cumplimiento y bases de referencia para integrar los casos en **un marco general de gestión de las actividades de supervisión**;
- proporcionando más **información agregada y análisis a las partes interesadas** en su informe anual sobre el tratamiento de casos, incluida la duración de los casos y las razones por las que se archivan.

VIII Por último, este análisis panorámico destaca el margen del TCE para llevar a cabo un trabajo relacionado con la supervisión ejercida por la Comisión de la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, por ejemplo:

- o la contribución del **presupuesto de la UE** para garantizar que los Estados miembros pongan en práctica el Derecho de la UE;
- o las **disposiciones de supervisión** de la Comisión en determinados ámbitos políticos;
- o aspectos de la **gestión de denuncias y casos de infracción** realizada por la Comisión;
- o la calidad de **los informes sobre los resultados de las actividades de supervisión** presentados por la Comisión.

Introducción

Aplicación del Derecho de la UE

01 Es esencial aplicar el Derecho de la UE para **generar resultados** en beneficio de los ciudadanos de la UE y proteger sus derechos y libertades. Los Estados miembros deben cumplir sus obligaciones en virtud del Derecho de la UE, incluida la incorporación de los actos jurídicos pertinentes de la Unión a su legislación nacional («transposición») y su aplicación en su jurisdicción («aplicación»)¹. Los instrumentos jurídicos de la UE son un medio fundamental mediante el que la Unión cumple sus objetivos, y el **Estado de Derecho** es un valor esencial de la UE² que deben respetar todos los Estados miembros e instituciones de la Unión.

02 El Derecho de la UE se aplica de forma directa o indirecta dependiendo del tipo de ley³. Los Tratados, reglamentos y decisiones son automáticamente vinculantes en toda la UE en la fecha en la que entran en vigor, mientras que los Estados miembros deben incorporar las directivas de la Unión a su legislación nacional en un plazo determinado antes de aplicarlas. En efecto, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación considerable en la forma de transponer y aplicar el Derecho de la UE. La Comisión Europea (Comisión) es responsable de **supervisar la transposición y la aplicación del Derecho de la UE** por parte de los Estados miembros («cumplimiento»), de conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

03 La Comisión trata de prevenir, detectar y corregir los incumplimientos del Derecho de la UE por parte los Estados miembros. Para ello, supervisa la aplicación del Derecho de la UE por parte de estos últimos y toma medidas para fomentar e imponer el cumplimiento («actividades de supervisión»). Las actividades de supervisión de la Comisión se centran específicamente en detectar y responder a casos de incumplimiento que puedan dar lugar a medidas coercitivas mediante el **procedimiento de infracción** previsto en los artículos 258 y 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) («posibles infracciones»). El **recuadro 1** describe los cuatro tipos principales de posibles infracciones.

¹ Artículo 4, apartado 3, del TUE.

² Artículo 2 del TUE.

³ La Comisión presenta una sinopsis del Derecho de la UE en: https://europa.eu/european-union/law_es

Recuadro 1

Tipos de posibles casos de infracción

La Comisión distingue cuatro tipos principales de posibles casos de infracción:

- 1) Falta de notificación por los Estados miembros a la Comisión dentro de un determinado plazo de las medidas adoptadas para transponer una directiva a la legislación nacional;
- 2) Disconformidad de la legislación de los Estados miembros con los requisitos de una directiva de la UE;
- 3) Infracción de los Tratados, reglamentos y decisiones, cuando la legislación de los Estados miembros no se ajusta a los requisitos previstos en ellos;
- 4) Aplicación incorrecta o no aplicación del Derecho de la UE por un Estado miembro.

04 No todos los tipos de incumplimiento del Derecho de la UE por los Estados miembros dan lugar a procedimientos de infracción. En algunos ámbitos políticos, los instrumentos jurídicos de la UE prevén **otras formas de sanción económica o no económica**. La Comisión no considera que estos casos entren en el ámbito de sus actividades de supervisión con arreglo al artículo 17, apartado 1, del TUE.

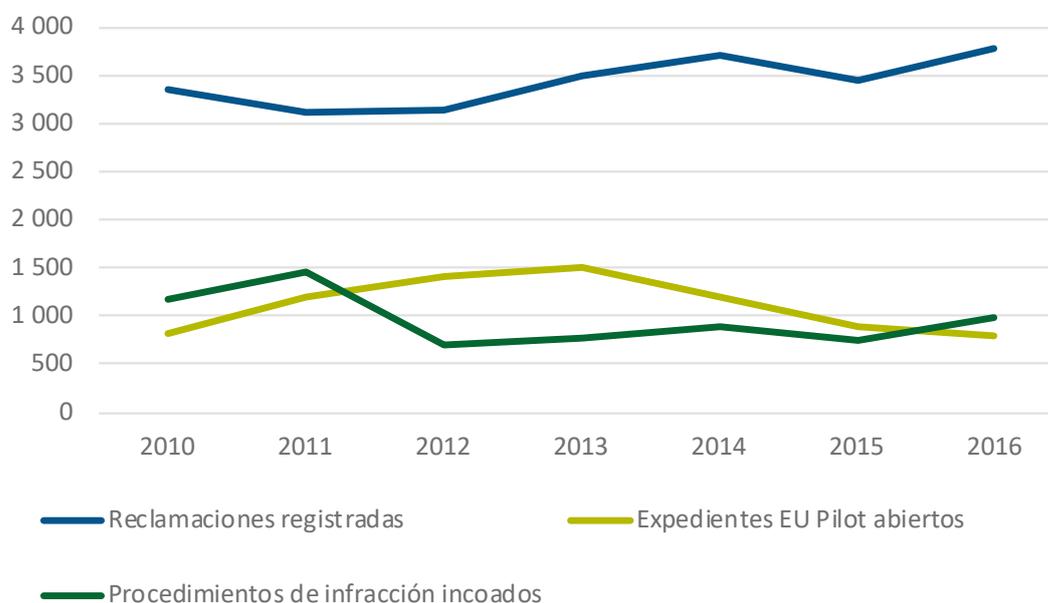
Visión global de las actividades de supervisión de la Comisión

05 La Comisión utiliza una serie de medios («herramientas») para supervisar e imponer el cumplimiento (es decir, detectar y corregir el incumplimiento). En el caso de las nuevas directivas, **la Comisión supervisa el cumplimiento** comprobando si los Estados miembros notificaron sus medidas nacionales de ejecución antes del plazo límite («notificación»), incorporaron totalmente las disposiciones de la directiva en la legislación nacional («transposición»), y reflejaron con precisión todas las disposiciones de la directiva («conformidad»).

06 Por lo que respecta a los demás **tipos de posible infracción**, la Comisión tramita reclamaciones de particulares y organizaciones y lleva a cabo investigaciones de oficio de posibles casos de infracción. La Comisión tramita las reclamaciones utilizando un sistema informático específico (CHAP) y puede investigar posibles infracciones utilizando una base de datos en línea y una herramienta de comunicación («EU Pilot»). EU Pilot es una herramienta para recabar e intercambiar información sobre posibles infracciones con los Estados miembros que puede utilizarse, en algunos casos, para

lograr el cumplimiento. El **gráfico 1** muestra el número de reclamaciones y posibles casos de infracción que tramitó la Comisión en el período 2010-2016⁴.

Gráfico 1 – Posibles casos de infracción tramitados por la Comisión



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

07 La Comisión tiene la **facultad discrecional**, con arreglo al artículo 258 del TFUE, de incoar procedimientos de infracción contra Estados miembros que considere que han infringido el Derecho de la UE. El procedimiento faculta a la Comisión para llevar a un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y solicitar a este último que imponga una sanción económica con arreglo al artículo 260 del TFUE. El **recuadro 2** recoge los principales pasos del procedimiento de infracción formal.

⁴ En el momento del análisis, la Comisión no había publicado los datos correspondientes a 2017.

Recuadro 2

El procedimiento de infracción formal

Los principales pasos de la Comisión en el proceso son:

- 1) La Comisión envía al Estado miembro un **requerimiento** con arreglo al artículo 258 del TFUE en el que solicita una explicación un determinado plazo.
- 2) Si el Estado miembro no responde de forma satisfactoria, la Comisión emite un **dictamen motivado** en el que pide al Estado miembro su cumplimiento en un determinado plazo.
- 3) Si el Estado miembro no cumple el dictamen motivado, la Comisión puede decidir **remitir el asunto al TJEU** de conformidad con el artículo 258 del TFUE. En los casos de no notificación, la Comisión puede proponer sanciones económicas con arreglo al artículo 260, apartado 3, del TFUE en esta fase.
- 4) Si el TJUE determina que el Estado miembro ha incumplido sus obligaciones en virtud del Derecho de la UE, le ordena que tome las medidas necesarias para el cumplimiento, y la **Comisión comprueba la ejecución por parte del Estado miembro** de la sentencia del TJUE.
- 5) Si el Estado miembro no toma las medidas necesarias para el cumplimiento, la Comisión puede continuar el **procedimiento de infracción con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE** enviando una carta de notificación al Estado miembro y sometiendo de nuevo el asunto al TJUE. En tales casos, la Comisión podrá proponer, y el TJUE imponer, sanciones económicas en forma de suma a tanto alzado o multas por día u otro período especificado.

08 Además de la supervisión y la imposición del cumplimiento, la Comisión también ha desarrollado una serie de herramientas para ayudar a los Estados miembros a aplicar correctamente el Derecho de la UE de manera oportuna («**herramientas de fomento del cumplimiento**») con el fin de evitar («prevenir») o resolver («corregir») casos de infracción antes de su remisión al TJUE.

Necesidad de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización

09 Para salvaguardar la legitimidad y la confianza, los ciudadanos y otras partes interesadas tienen que ver que los Estados miembros ponen en práctica el Derecho de la UE. Esto implica garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la **fiscalización pública** con respecto a la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros y las actividades de supervisión ejercidas por la Comisión. Como ha señalado

el Tribunal⁵, las políticas de la UE que dependen de instrumentos no presupuestarios presentan una dificultad específica de rendición de cuentas. Las auditorías del Tribunal, como institución de fiscalización de la UE, examinan en su mayor parte si los Estados miembros cumplen el Derecho de la Unión cuando esta es una condición para recibir pagos con cargo al presupuesto de la UE o es esencial para lograr resultados. El Tribunal también puede examinar cómo lleva a cabo la Comisión sus actividades de supervisión y rinde cuentas por ellas.

⁵ Análisis Panorámico del TCE - Lagunas, redundancias y desafíos: análisis panorámico de los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE (2014), apartado VI, punto vi).

Alcance y enfoque del análisis

10 La supervisión ejercida por la Comisión de la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros es un **tema complejo** que abarca numerosos ámbitos políticos de la Unión. En respuesta a una solicitud del Parlamento Europeo (PE), el TCE decidió realizar un análisis panorámico, con el objetivo de describir y analizar las disposiciones de la UE para supervisar la aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros.

11 El estudio del Tribunal se centró en **las actividades de supervisión de la Comisión** en su calidad de «guardiana de los Tratados» con arreglo al artículo 17, apartado 1, del TUE relacionadas con el procedimiento de infracción. El Tribunal abarcó los ámbitos políticos de la UE en que los Estados miembros deben aplicar legislación de la Unión en su jurisdicción y las actividades de las direcciones generales (DG) de la Comisión responsables de estos ámbitos (véase el **anexo I**). No abarcó las actividades de supervisión de otras instituciones de la UE.

12 Un **análisis panorámico** no es una auditoría. Presenta descripciones y análisis basados en información de carácter público. Este análisis panorámico también incluye información que los participantes en el estudio accedieron a hacer pública a efectos del mismo. Se basa en un análisis de los datos facilitados por la Comisión sobre sus actividades de supervisión, una encuesta a las DG, una encuesta a los Estados miembros, entrevistas con partes interesadas institucionales principales, y un examen de informes de auditoría pertinentes del TCE y las EFS de los Estados miembros (véase el **anexo II**).

13 Los resultados del análisis panorámico se presentan en secciones que ponen de relieve:

- o las características principales del complejo panorama de cumplimiento de la UE, que dificultan la supervisión de la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros;
- o la estrategia de la Comisión para utilizar las facultades, las herramientas y los recursos a su disposición para velar por que los Estados miembros apliquen el Derecho de la UE;
- o la forma en que la Comisión gestiona sus actividades de supervisión y garantiza la transparencia;

- o la contribución que puede hacer la fiscalización pública a nivel nacional y europeo para garantizar la aplicación y la supervisión eficiente y eficaz del Derecho de la UE.

14 Para concluir, el Tribunal pone de relieve algunas dificultades y oportunidades para seguir desarrollando la supervisión y la fiscalización de la aplicación del Derecho de la UE.

Supervisar la aplicación del Derecho de la UE

Un panorama de cumplimiento complejo para la supervisión

Numerosas y diversas leyes de la UE que supervisar

15 La Comisión tiene que supervisar la aplicación de **numerosos actos jurídicos** de distintos tipos con disposiciones que se aplican a los Estados miembros. El corpus jurídico de la UE («el acervo») también cambia con el tiempo, a medida que evolucionan las políticas y competencias de la UE y esta aprueba y revisa las leyes que deben aplicar los Estados miembros. Potencialmente todas las infracciones de las disposiciones del Derecho de la UE relacionadas con los Estados miembros pueden dar lugar a un procedimiento de infracción. La posibilidad de infracción y las actividades de supervisión ejercidas por la Comisión dependen del tipo de ley en cuestión (véase el **recuadro 2**). Por ejemplo, las directivas activan actividades de supervisión específicas relacionadas con su notificación y transposición a la legislación nacional.

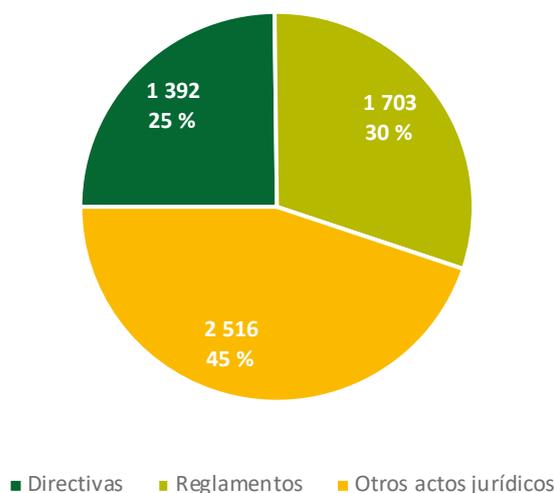
16 La Comisión no publica una estimación del número global de instrumentos jurídicos que supervisa. Todas las directivas crean obligaciones para los Estados miembros. Sin embargo, en el caso de muchos otros instrumentos jurídicos solo se les aplican determinadas disposiciones. Como consecuencia, en principio es difícil generar una estimación del número de leyes de la Unión que podrían dar lugar a casos de infracción sobre la base del registro público del Derecho de la UE⁶.

17 En su encuesta, el Tribunal pidió a las DG responsables de los ámbitos políticos pertinentes que informasen del número de leyes de la UE que supervisan. En conjunto,

⁶ Base de datos pública Euro-Lex.

informaron de que supervisan alrededor de 5 600 leyes, de las cuales aproximadamente una cuarta parte eran directivas, un tercio reglamentos y el resto otros actos jurídicos (véase el **gráfico 2**). Aunque las cifras de directivas y reglamentos son relativamente comparables entre ámbitos políticos, las cifras de otros actos jurídicos son intrínsecamente más difíciles de producir de forma coherente.

Gráfico 2 – Tipos de leyes de la UE supervisadas por las DG de la Comisión



Fuente: Encuesta del TCE a las DG de la Comisión.

18 Varias **características de las leyes de la UE** pueden aumentar el riesgo de incumplimiento. En las encuestas del Tribunal, las características más comunes citadas tanto por las DG como por los Estados miembros por dar problemas en la transposición o la aplicación del Derecho de la UE fueron:

- la complejidad y la naturaleza técnica del tema;
- la claridad de la legislación de la UE.

19 Los Estados miembros también informaron de diversas formas de otros factores que contribuyen a sus dificultades de aplicación correcta y oportuna del Derecho de la UE, en particular:

- una falta de armonización considerable de los nuevos requisitos de la UE con la legislación existente a nivel nacional o regional;
- diferencias en la interpretación de las disposiciones del Derecho de la UE entre ellos y la Comisión;

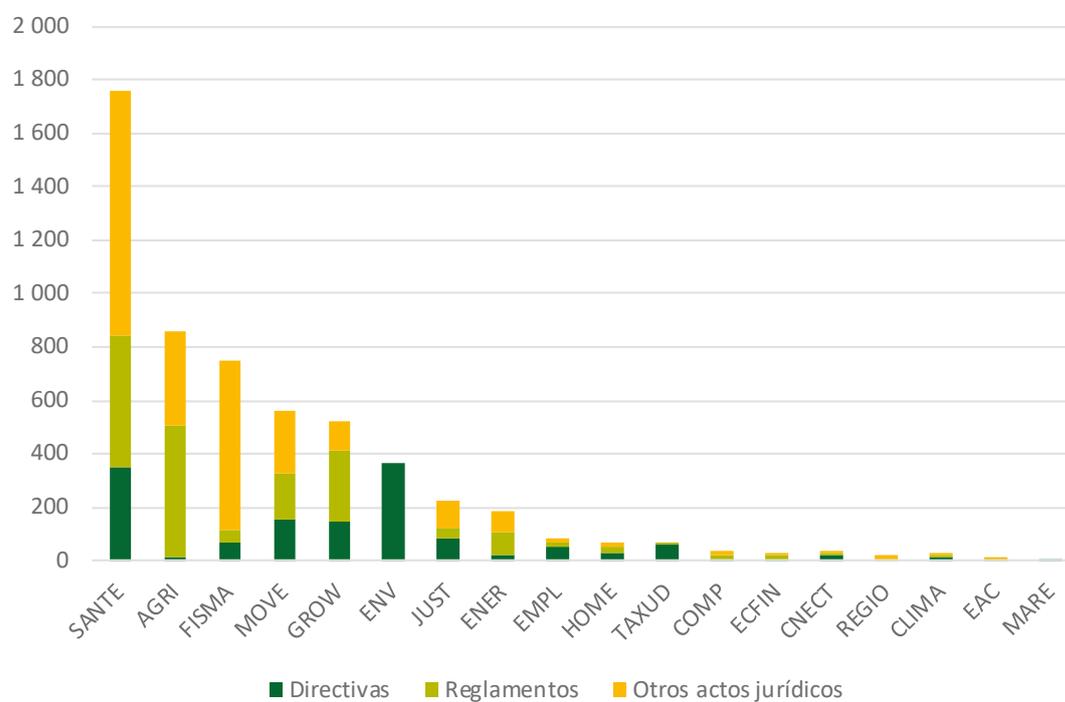
- o el número de opciones disponibles a su nivel para aplicar la directiva.

20 En efecto, **cada acto legislativo de la UE presenta sus propias dificultades específicas para los Estados miembros** con respecto a su aplicación correcta y oportuna.

Cada ámbito político tiene sus propias especificidades

21 El número y el tipo de **actos legislativos supervisados** por las DG varían considerablemente entre ámbitos políticos (véase el **gráfico 3**). En la encuesta del Tribunal, casi un tercio de los actos jurídicos con disposiciones u obligaciones para los Estados miembros se inscriben en el ámbito de la salud pública y la seguridad alimentaria (DG Salud y Seguridad Alimentaria) y más de una cuarta parte de las directivas, en del medio ambiente. En cuanto al equilibrio entre el uso de reglamentos y directivas, las DG responsables de ocho ámbitos políticos informaron de que utilizaban principalmente reglamentos, siete DG informaron de que utilizaban una combinación a partes iguales de directivas y reglamentos, y tres DG informaron de que utilizan principalmente directivas. Los Estados miembros declararon que habían tenido mayores dificultades en garantizar la aplicación correcta y oportuna del Derecho de la UE en los ámbitos de medio ambiente, movilidad y transportes, energía, estabilidad financiera, servicios financieros y Unión de los Mercados de Capitales, y mercado interior, industria, emprendimiento y pymes. Estos están entre los ámbitos con mayor número de leyes de la UE que supervisar y mayor número de casos de infracción relacionados con la transposición.

Gráfico 3 – Variación considerable entre las DG de la Comisión en cuanto a número y tipo de leyes de la UE supervisadas



Fuente: TCE, a partir de la encuesta a las DG de la Comisión.

22 Los ámbitos políticos de la UE también varían considerablemente en el grado de combinación de **instrumentos legislativos y presupuestarios**. Mientras que nueve ámbitos políticos entrañan principalmente actividades legislativas⁷, los otros nueve presentan un equilibrio entre instrumentos legislativos y presupuestarios o se refieren principalmente a la gestión de gasto de la UE. También existe una variación considerable en las cantidades de fondos gestionados y gastados en los distintos ámbitos políticos y en las modalidades de gestión financiera que se aplican. En algunos ámbitos políticos, los Estados miembros pueden solicitar fondos de la UE para programas o proyectos de la Unión que podrían facilitar su aplicación del Derecho de la UE. Por ejemplo, los Estados miembros pueden proponer el uso de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para apoyar importantes proyectos de infraestructura necesarios para cumplir las normas medioambientales de la UE o solicitar subvenciones de asistencia técnica para medidas destinadas a reforzar sus sistemas judiciales.

23 Las competencias de la Comisión para detectar y corregir el incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros también varían entre ámbitos políticos y en muchos casos están ligadas a la disponibilidad de fondos de la UE. En la encuesta, la mayoría de las DG (trece de dieciocho) informaron de que tenían ciertas **competencias de investigación específicas** para detectar incumplimientos del Derecho de la UE al menos en algunas partes de su ámbito político⁸. Algo más de un tercio de las DG (siete de dieciocho) consideraban que el refuerzo de las competencias de inspección o investigación probablemente ayudaría a mejorar el cumplimiento del Derecho de la UE. La mayoría de estas DG consideraban que ya tenían competencias de investigación relativamente amplias (cuatro de siete).

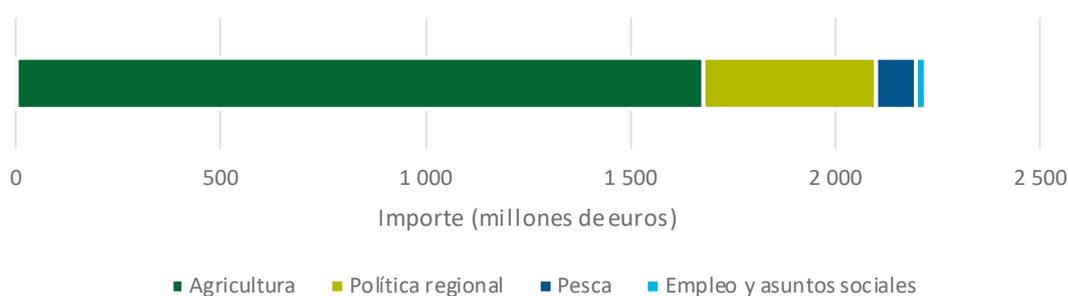
24 Algo más de un tercio de las DG (siete de dieciocho) declararon que tenían **competencias sancionadoras o correctivas específicas** con respecto a los Estados miembros, además del procedimiento de infracción. La principal competencia correctiva declarada por estas DG (cinco de siete) se refería a ámbitos que suponen gastos de la UE. En virtud de los reglamentos que regulan los fondos de la UE, las DG disponen de sistemas de gestión y control que ayudan a detectar casos de incumplimiento e imponer correcciones financieras (véase el **gráfico 4**). Por ejemplo,

⁷ Direcciones Generales que informaron principalmente de actividades legislativas: DG Acción por el Clima, DG Competencia, DG Energía, DG Medio Ambiente, DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, DG Justicia y Consumidores, DG Asuntos Marítimos y Pesca, DG Política Regional y Urbana, DG Salud y Seguridad Alimentaria.

⁸ En el **anexo II** se describe cómo se refiere el Tribunal a los resultados de sus encuestas.

en materia de agricultura, la DG Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI)⁹ detecta incumplimientos del Derecho de la UE a través del mecanismo de auditoría de conformidad y utiliza la liquidación de cuentas para convencer a los Estados miembros de que adapten sus sistemas de gestión y control y eviten la imposición de correcciones financieras. Existen disposiciones similares con respecto a otros fondos de gestión compartida¹⁰.

Gráfico 4 – Correcciones financieras y recuperaciones en 2017



Fuente: TCE, a partir del Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

25 Además, la Comisión puede ordenar la recuperación de **ayudas estatales** ilícitas de los beneficiarios. Si el Estado miembro no cumple a su debido tiempo, la Comisión puede someter el asunto al TJUE, sin incoar un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE. Además, en el contexto del **Semestre Europeo**¹¹, la Comisión puede recomendar que un Estado miembro adopte medidas para reforzar su sistema judicial, que si no se adoptan podrían dar lugar a la retirada de fondos de la UE.

26 En efecto, **cada ámbito político tiene un perfil único** en cuanto a número y tipo de instrumentos legislativos en vigor y disponibilidad o no de competencias específicas para investigar o sancionar el incumplimiento de determinadas leyes de la UE por parte de los Estados miembros. Así, la confianza que deposita la Comisión en el procedimiento de infracción para obligar a cumplir el Derecho de la UE varía considerablemente entre ámbitos políticos.

⁹ El Tribunal se refiere a las DG encuestadas por sus abreviaturas oficiales indicadas en el **anexo I**.

¹⁰ Otros fondos de gestión compartida con mecanismos de corrección financiera son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Pesca.

¹¹ El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de la política económica y presupuestaria dentro de la UE. Forma parte del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Se centra en el período de seis meses desde el inicio de cada año, de ahí su nombre, el «Semestre».

Existen diferencias considerables entre Estados miembros

27 Existen diferencias considerables en las disposiciones políticas, jurídicas y constitucionales de los Estados miembros, que influyen en la forma de aplicar el Derecho de la UE. En las encuestas del Tribunal, las DG y los Estados miembros informaron de cómo factores relacionados con los ordenamientos jurídicos, la capacidad financiera y administrativa y las disposiciones nacionales de supervisión de los Estados miembros pueden afectar a su cumplimiento del Derecho de la UE, así como a la capacidad de la Comisión para supervisarlos.

Disposiciones y enfoque legislativos

28 Los Estados miembros informaron de diferencias considerables en cuanto a sus procedimientos legislativos, los niveles de gobierno implicados y el enfoque preferido para garantizar la transposición y la aplicación del Derecho de la UE. Estas diferencias ayudan a determinar el número, el tipo y la fecha de las medidas nacionales de ejecución.

29 Las encuestas realizadas a las DG y los Estados miembros indican que la **duración del procedimiento legislativo de un Estado miembro** es un determinante clave del tiempo que tarda en transponer las directivas. Muchos Estados miembros (diez de veintisiete) y DG (ocho de diecisiete) mencionaron que en los problemas con la transposición o aplicación del Derecho de la UE a menudo intervienen cuestiones relacionadas con el proceso legislativo. Muchos Estados miembros (ocho de veintiséis) informaron de que las autoridades regionales desempeñaban un papel en el proceso legislativo al menos en algunos casos. Se producen retrasos en la adopción de medidas nacionales de ejecución, a pesar de que la mayoría de los Estados miembros (veintitrés de veintisiete) declararon que contaban con un mecanismo para priorizar la transposición de directivas o acelerar el proceso legal en caso necesario.

30 El riesgo de retrasos en la transposición depende en cierta medida de la complejidad de la directiva y el plazo para la incorporación. Estos plazos se acuerdan en el marco de un proceso legislativo de la UE en el que participan las instituciones de la Unión y los Estados miembros. En la encuesta del Tribunal, la mayoría de los Estados miembros consideraban suficientemente largos los **plazos de transposición** en el caso de las directivas bien delimitadas con una cantidad moderada de obligaciones jurídicas en ámbitos no muy regulados a nivel nacional. Sin embargo, la mayoría de ellos también consideraban que los plazos de transposición raras veces eran suficientes en el caso de las directivas con una gran cantidad de obligaciones jurídicas y un amplio alcance o que afectan a muchas leyes nacionales. Las respuestas de los Estados miembros indican que los retrasos en la transposición son en parte atribuibles al grado

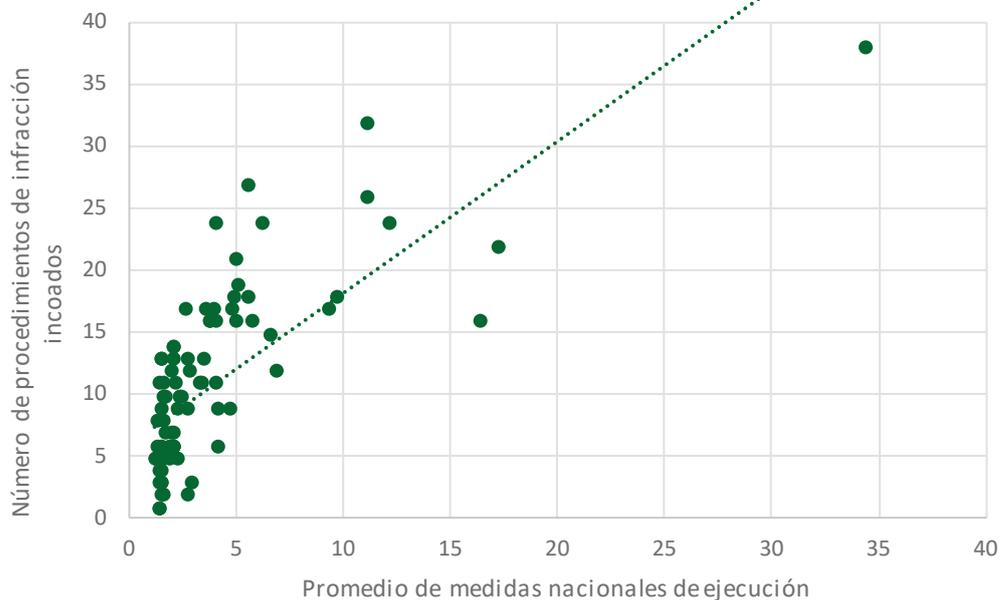
de coordinación o consulta necesarias dentro del Estado miembro para transponer la directiva.

31 Los Estados miembros también tienen distintas **preferencias de transposición**. A la hora de incorporar las directivas, pueden elegir entre modificar la legislación nacional vigente o aprobar nueva legislación. Mientras que algunos Estados miembros expresaron su preferencia por modificar la legislación nacional vigente cuando era posible, la mayoría declararon que preferían encontrar un equilibrio entre las dos opciones. Los Estados miembros informaron de diversas maneras de que la elección dependía de factores como la naturaleza de la directiva en cuestión, el carácter de la ley nacional vigente, y si la transposición de la directiva formaba parte de reformas nacionales más amplias en el ámbito político en cuestión.

32 También varían los **tipos de instrumentos legislativos** utilizados en los Estados miembros para transponer directivas de la UE a su ordenamiento jurídico. Las estimaciones facilitadas por los Estados miembros de la ratio entre legislación de alto nivel (por ejemplo, leyes del Parlamento) y legislación de nivel inferior (legislación delegada o subordinada) correspondientes al período 2014-2016 variaban considerablemente. Mientras que la mayoría de los Estados miembros informaron de una mayor proporción de legislación de nivel inferior, más de una cuarta parte informaron de una mayor proporción de legislación primaria. Las estimaciones de legislación de nivel superior oscilaban entre el 5 % y el 80 % y las de legislación de nivel inferior entre el 20 % y el 90 %.

33 También se observa una variación considerable entre los Estados miembros en el número y el alcance de las **medidas nacionales de ejecución** de una determinada directiva de la UE. En su análisis de datos, el Tribunal observó una correlación entre el número de medidas nacionales de ejecución y el número de procedimientos de infracción incoados en el período 2014-2016 respecto a una determinada directiva (véase el **gráfico 5**). En la encuesta, muchos Estados miembros citaron el número de medidas nacionales de ejecución necesarias como determinante clave del tiempo que se tarda en transponer las directivas.

Gráfico 5 – El número de medidas nacionales de ejecución puede aumentar el riesgo de infracción



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

34 Mientras que muchos Estados miembros (diez de veintiséis) declararon que tenían un requisito normativo o legal para evitar **sobrerregular** las directivas de la UE¹², la mayoría de ellos reconocieron que a veces añaden nuevas disposiciones al transponer las directivas para atender necesidades o intereses nacionales. Los Estados miembros en cuestión explicaron que podía hacerse para minimizar las modificaciones en la legislación nacional o si la transposición de una directiva de la UE formaba parte de una reforma más amplia del ámbito político a nivel nacional. Se invita a los Estados miembros a informar a la Comisión de cualquier medida de sobrerregulación¹³ a través de la herramienta electrónica de esta última para notificar las medidas nacionales de ejecución¹⁴.

35 Algunos Estados miembros y DG también señalaron que las **consideraciones políticas** a nivel nacional contribuían en determinados casos a que los actos jurídicos

¹² Sobrerregular se refiere a añadir obligaciones en las medidas nacionales de ejecución que sobrepasan los requisitos de la legislación de la UE.

¹³ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016.

¹⁴ Ningún Estado miembro utiliza actualmente la posibilidad de comunicar medidas de sobrerregulación a través de la herramienta de notificación electrónica disponible (MNE).

de la UE no se incorporasen o aplicasen de manera correcta u oportuna. Entre ellos se incluían casos en que:

- o los Estados miembros tienen prioridades políticas diferentes de la Comisión;
- o los Estados miembros pueden no haber estado de acuerdo con la ley o determinadas disposiciones de la misma;
- o hay sensibilidades o intereses nacionales significativos de por medio; o
- o el ciclo electoral o la estabilidad política afectaban a la aprobación de la legislación.

Capacidad administrativa y financiera

36 La suficiencia de **capacidad administrativa** desempeña un importante papel para garantizar la aplicación correcta y oportuna del Derecho de la UE. En las encuestas del Tribunal:

- o Muchos Estados miembros (ocho de diecinueve) consideraban que la capacidad administrativa era un determinante clave de la conformidad de las medidas nacionales de transposición con el Derecho de la UE.
- o La mayoría de los Estados miembros (trece de veintidós) calificaban como muy difícil el trabajo legislativo necesario para transponer el Derecho de la UE al ordenamiento jurídico nacional teniendo en cuenta los recursos humanos y las cualificaciones disponibles.
- o La mayoría de los Estados miembros (catorce de veintidós) y las DG (trece de catorce) también indicaron que la capacidad administrativa insuficiente era la causa, al menos a veces, de los problemas con los que se encuentran los Estados miembros al transponer o aplicar el Derecho de la UE.
- o Las DG responsables de los ámbitos de empleo, transporte y justicia destacaron que la capacidad administrativa era un problema para determinados grupos de Estados miembros.

37 La insuficiencia de **capacidad financiera** también puede desempeñar un papel en el incumplimiento de determinadas disposiciones del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, por ejemplo en los casos en que se necesitan inversiones considerables para cumplir las normas de la UE. En estos casos, los Estados miembros pueden disponer de los Fondos EIE u otros programas de gasto de la UE.

Disposiciones de supervisión propias de los Estados miembros

38 Puesto que son responsables de la aplicación del Derecho de la UE, los Estados miembros establecen sus propias disposiciones para supervisar la transposición de las directivas, garantizando la correcta aplicación de las leyes de la UE y la tramitación de casos de infracción. Aunque **las disposiciones varían**, la mayoría de ellos tienden a presentar mayor grado de centralización para supervisar la transposición de las directivas y gestionar los casos de infracción que para hacer un seguimiento de la aplicación correcta del Derecho de la UE.

39 Casi todos los Estados miembros (veintiuno de veintidós) informaron de que el ministerio responsable de un determinado ámbito político también era responsable de la **transposición de las directivas de la UE** en dicho ámbito, en algunos casos en coordinación con las autoridades regionales competentes que intervienen en el proceso legislativo. Casi todos los Estados miembros (veinticinco de veintisiete) también informaron de que contaban con un órgano específico responsable de coordinar la transposición de las directivas. En la mayoría de los casos, el órgano se encarga asimismo de comprobar la conformidad con el Derecho de la UE. Sin embargo, en algunos casos, su papel se limita a proporcionar orientación y apoyo. Además, casi todos los Estados miembros informaron también de que habían establecido disposiciones centralizadas para el seguimiento de la transposición de las directivas, y algunos utilizaban sistemas informáticos que envían alertas y notificaciones del vencimiento próximo de los plazos.

40 Casi todos los Estados miembros (veintiuno de veintidós) declararon que la responsabilidad principal de supervisar la **aplicación del Derecho de la UE** corresponde al ministerio responsable del ámbito político en cuestión. Muchos Estados miembros (doce de veintisiete) informaron de que contaban con un órgano específico responsable de supervisar la aplicación del Derecho de la UE. Del mismo modo, la mayoría de los Estados miembros (quince de veintisiete) informaron de que la responsabilidad principal de gestionar los casos de infracción recae en el ministerio o departamento competente en el ámbito político en cuestión. Algunos Estados miembros (tres de veintisiete) declararon que esta responsabilidad estaba centralizada. Todos los Estados miembros (veintisiete de veintisiete) informaron de que contaban con un órgano a nivel central responsable de la coordinación y la supervisión de los casos de infracción.

41 La mayoría de los **órganos de coordinación** o autoridades centrales responsables del Derecho de la UE dependen de los ministerios de Asuntos Exteriores o Europeos, varios del ministerio de Justicia, y algunos del gobierno central (por ejemplo Oficina del

Primer Ministro, Canciller o Secretario General). Aunque casi todos los Estados miembros indicaron que tenían establecida alguna forma de seguimiento centralizado de los ejercicios de transposición y los casos de infracción, pocos informan públicamente de los resultados. En la mayoría de los Estados miembros, los departamentos responsables elaboran informes no públicos para el gobierno o el parlamento.

42 En efecto, **cada Estado miembro tiene su propio enfoque distintivo** para garantizar la aplicación correcta y oportuna del Derecho de la UE en su jurisdicción.

Estrategia de la Comisión: prioridades, organización y recursos

Objetivos y prioridades de las actividades de supervisión

43 El enfoque de la Comisión para supervisar la aplicación del Derecho de la UE reconoce las **dificultades** que plantean el volumen y la naturaleza del acervo de la UE, las especificidades de los distintos ámbitos políticos donde pueden producirse infracciones, y las particularidades de las disposiciones legislativas y de supervisión de los Estados miembros.

44 Teniendo en cuenta este complejo panorama de cumplimiento, la Comisión lleva muchos años desarrollando su enfoque de supervisión de la aplicación del Derecho de la UE en consonancia con una serie de comunicaciones publicadas en 2002¹⁵, 2007¹⁶ y 2016¹⁷. Al revisar estas comunicaciones, el Tribunal ha identificado una serie de principios, objetivos y características fundamentales del enfoque de la Comisión para supervisar el Derecho de la UE con arreglo al artículo 17, apartado 1, del TUE. Los **principios** subyacentes principales del enfoque actual, que en la mayoría de los casos se derivan del marco jurídico de la UE, son:

- o la defensa del Derecho de la UE como un requisito indispensable para todos los derechos y obligaciones derivados de los Tratados;

¹⁵ Comunicación de la Comisión sobre la mejora del control de la aplicación del derecho Comunitario, COM(2002) 725 final de 11 de diciembre de 2002.

¹⁶ Comunicación de la Comisión «Una Europa de resultados – la aplicación del derecho comunitario», COM(2007) 502 final de 5 de septiembre de 2007.

¹⁷ Comunicación de la Comisión «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación», C(2016) 8600 final de 21 de diciembre de 2016.

- o el riesgo sistemático que plantea la inaplicación del Derecho de la UE para la consecución de los objetivos políticos de la Unión;
- o la responsabilidad principal de los Estados miembros de garantizar la aplicación del Derecho de la UE y resarcir a los ciudadanos;
- o la obligación de cooperación sincera de los Estados miembros en la investigación de presuntas infracciones;
- o la facultad discrecional de la Comisión para incoar y cerrar el procedimiento de infracción y solicitar al TJUE que imponga sanciones;
- o la confidencialidad de los intercambios de información con los Estados miembros durante la fase prejudicial de los casos de infracción;
- o el deber de la Comisión de garantizar una buena conducta administrativa en la tramitación de las reclamaciones de los ciudadanos sobre presuntas infracciones.

45 Estos principios representan elementos fijos de las disposiciones de supervisión de la Comisión. Dentro del marco previsto por estos principios, la Comisión ha elaborado una estrategia para prevenir, detectar y corregir las infracciones del Derecho de la UE. Los **objetivos** principales de la estrategia son:

- o hacer las leyes de la UE más fáciles de incorporar, aplicar y obligar a cumplir;
- o capacitar a los ciudadanos para supervisar y ejercer sus derechos;
- o reforzar las relaciones y la cooperación con las autoridades de los Estados miembros para detectar y resolver problemas relacionados con la infracción;
- o ocuparse de las infracciones graves con rapidez y firmeza, evitando al mismo tiempo el uso innecesario del procedimiento de infracción;
- o garantizar la transparencia de la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros y las actividades de supervisión ejercidas por la Comisión.

46 Al perseguir estos objetivos, la Comisión también ha reconocido la necesidad de mantener la guardia contra una serie de **riesgos** específicos relacionados con el tratamiento de posibles casos de infracción. En particular, los riesgos de:

- o **que no se cumplan las expectativas de los ciudadanos** con respecto a la naturaleza del procedimiento de infracción y la posibilidad de obtener reparación o compensación en casos individuales;

- o **que los Estados miembros intenten ganar tiempo** utilizando los pasos procedimentales en los procesos de investigación y el tratamiento de casos con el fin de dar tiempo adicional para incorporar y aplicar determinados instrumentos jurídicos o retrasar el mayor tiempo posible las sanciones económicas.

47 Para cumplir los objetivos y gestionar los riesgos, la Comisión ha desarrollado un enfoque con una serie de **características y herramientas fundamentales**. Por lo que se refiere a las propias leyes de la UE, la Comisión integra desde 2002 su política de supervisión en su **enfoque de mejora de la legislación** más amplio. Un objetivo fundamental de la mejora de la legislación es promover leyes de la UE más claras y simples. La Comisión ha desarrollado herramientas específicas de mejora de la legislación para garantizar que se tengan debidamente en cuenta las cuestiones de incorporación y aplicación en cada fase del ciclo político, incluida la fase de evaluación.

48 En cuanto a la capacitación de los ciudadanos, la Comisión **se basa considerablemente en las reclamaciones** como principal fuente de información para detectar infracciones. Para fomentar las reclamaciones, la Comisión proporciona **información a los ciudadanos** sobre sus derechos con arreglo a la legislación europea y nacional. Asimismo, existe una serie de **garantías procedimentales para los reclamantes** sobre el tratamiento de sus reclamaciones. La Comisión también **asesora a los ciudadanos** sobre la obtención de reparación a nivel nacional. Además, ha desarrollado una serie de **mecanismos alternativos de resolución** para atender casos individuales de incumplimiento del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros. Por ejemplo, en relación con el funcionamiento del mercado único, la UE creó el «mecanismo SOLVIT» para ayudar a que los propios Estados miembros resuelvan casos en los que las autoridades públicas de un Estado miembro vulneran los derechos con arreglo a la legislación de la UE de particulares o empresas de otro Estado miembro.

49 Por lo que se refiere a la cooperación con los Estados miembros, la Comisión ha desarrollado una serie de **herramientas de fomento del cumplimiento** para anticipar y resolver problemas con la incorporación y la aplicación del Derecho de la UE y tratar los casos de infracción. La Comisión también invita a los Estados miembros a solicitar **apoyo financiero con cargo al presupuesto de la UE**, cuando está disponible, para aumentar la capacidad administrativa y financiar la infraestructura necesaria para aplicar determinados reglamentos y directivas. Además, a través del Semestre Europeo, la recepción de fondos del presupuesto de la UE por parte de un Estado miembro puede condicionarse a la aplicación de reformas estructurales para reforzar su sistema judicial.

50 Respecto a la concentración en las infracciones graves, las comunicaciones de la Comisión presentan una **lista de casos de infracción prioritarios** (véase el **recuadro 3**). En este contexto, las comunicaciones también explican la política de la Comisión para solicitar al TJUE que imponga sanciones a los Estados miembros por casos de infracción remitidos con arreglo al artículo 260, apartados 2 y 3, del TFUE. La Comisión también ha desarrollado **parámetros de referencia para el tratamiento de las reclamaciones y los casos de infracción** de manera oportuna.

Recuadro 3

La lista de la Comisión de casos de infracción prioritarios

La Comisión prioriza la incoación de procedimientos de infracción en los casos relacionados con:

- la falta de notificación y la transposición incorrecta;
- la no ejecución de las sentencias del TJUE;
- el daño a los intereses financieros de la UE;
- la violación de competencias exclusivas de la UE;
- la capacidad de los sistemas judiciales nacionales para defender el Derecho de la UE;
- la persistente aplicación incorrecta del Derecho de la UE por parte de un Estado miembro.

51 La Comisión ha desarrollado durante muchos años los **informes anuales** sobre los resultados de sus actividades de supervisión como un elemento clave de transparencia. También da **respuestas públicas** a las peticiones y preguntas del Parlamento Europeo sobre los casos de presunta infracción y las investigaciones del Defensor del Pueblo Europeo sobre el tratamiento de los reclamantes. Además, mantiene un **registro público de todas las decisiones sobre infracción** y publica información sobre las decisiones y las sentencias del TJUE mediante **comunicados de prensa**.

Organización de las responsabilidades y recursos para las actividades de supervisión

52 La Comisión se organiza en direcciones generales responsables de ámbitos políticos específicos. La **Secretaría General** desempeña un papel central en la coordinación de las actividades legislativas de la Comisión. La función de supervisión de la Comisión encaja dentro de esta estructura. La DG que prepara un proyecto legislativo también es responsable de supervisar su aplicación. Cuando interviene más de una DG en la formulación de legislación, el programa de trabajo anual de la Comisión indica la DG «principal».

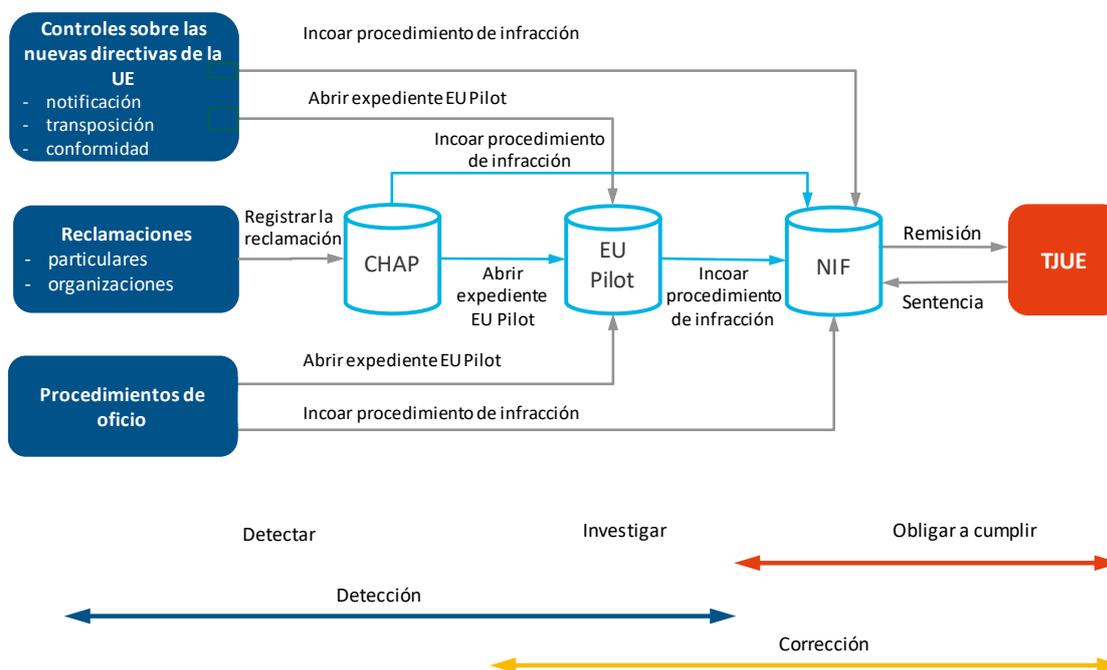
53 En su legislación, cada una de las **DG principales** es responsable de:

- o realizar controles de transposición y conformidad de las medidas de ejecución de los Estados miembros;
- o tramitar reclamaciones y procedimientos de oficio;
- o investigar casos mediante la cooperación y el intercambio de información con los Estados miembros;
- o proponer la incoación de procedimientos de infracción y hacer un seguimiento de los casos;
- o fomentar el cumplimiento por parte de los Estados miembros utilizando una serie de herramientas.

54 Las DG principales también se encargan de registrar sus actividades de supervisión en tres **sistemas informáticos** de toda la Comisión (véase la **ilustración 6**):

- o CHAP – una base de datos para registrar y dar seguimiento a las reclamaciones recibidas de particulares y organizaciones;
- o EU Pilot – una plataforma para que la Comisión y los Estados miembros cooperen e intercambien información sobre presuntas infracciones del Derecho de la UE que puede, en algunos casos, utilizarse para lograr el cumplimiento;
- o NIF – la base de datos para gestionar casos de infracción formal y registrar las decisiones de la Comisión relativas a los distintos pasos en el procedimiento de infracción formal (véase el **recuadro 2**).

Ilustración 6 – Tratamiento de reclamaciones y casos de infracción



Fuente: TCE.

55 Las **funciones de supervisión de las DG** varían considerablemente. La mayoría de ellas integran algunas actividades de supervisión dentro de direcciones políticas. En alrededor de un tercio de las DG, las direcciones políticas también son responsables del seguimiento y la imposición del cumplimiento. En las demás DG, un servicio jurídico separado dentro de la DG o una unidad especializada en una dirección no encargada de elaborar políticas lleva a cabo las actividades de seguimiento e imposición del cumplimiento. Casi todas las DG organizan el tratamiento de las reclamaciones, los procedimientos EU Pilot y los casos de infracción por sector político, instrumento jurídico o Estado miembro. En la mitad de las DG, los funcionarios encargados de políticas principalmente responsables de la legislación en cuestión se ocupan de los casos de posible incumplimiento. En un tercio de las DG, los principales responsables del tratamiento de casos son funcionarios encargados de asuntos jurídicos.

56 Cuando las funciones de formulación y supervisión legislativas atañen a servicios de distintas direcciones, las DG garantizan la **coordinación** interna mediante grupos de trabajo, redes o modalidades de trabajo *ad hoc*. Todas las DG nombran coordinadores para ocuparse de los casos de infracción y más de un tercio de ellas han nombrado coordinadores para las directivas. La Comisión vela por la coordinación general de sus actividades de supervisión mediante una unidad específica de la Secretaría General y

una red interna. Cada DG cuenta con un «interlocutor para infracciones» que actúa como punto de contacto dentro de la Secretaría General y representa a la DG en la red. La red se ocupa de todas las cuestiones de gestión relacionadas con el seguimiento y la imposición del cumplimiento del Derecho de la UE en los Estados miembros, fomenta la coherencia entre las DG y se reúne dos veces al año. Las DG que comparten recursos (es decir, que son de la misma «familia») tienen subredes.

57 La Comisión tiene algunas **actividades de supervisión centralizadas**. Una unidad en la Secretaría General se encarga de hacer un seguimiento de las notificaciones de medidas de transposición de los Estados miembros, la realización por parte de las DG de controles de transposición y conformidad, y su tratamiento de reclamaciones, expedientes EU Pilot y procedimientos de infracción (incluida la comprobación de que las DG han registrado adecuadamente la información en los sistemas informáticos pertinentes). El Servicio Jurídico de la Comisión asesora sobre los casos en la fase prejudicial y gestiona las relaciones con el TJUE durante la fase judicial. La DG Presupuestos se encarga de recaudar las multas impuestas a los Estados miembros por el TJUE.

58 Puesto que las DG organizan sus funciones de supervisión de distintas formas, no hay cifras disponibles sobre los **recursos humanos** empleados. Las estimaciones facilitadas por trece de dieciocho DG indican que entre un 15 % y un 20 % del personal de la Comisión que trabaja en ámbitos políticos que exigen que los Estados miembros apliquen legislación de la UE se dedican a actividades de supervisión. Sin embargo, existe una variación considerable entre estas DG en cuanto a número absoluto de funcionarios y proporción de personal que destina cada DG a actividades de supervisión. Por ejemplo, en la DG Salud y Seguridad Alimentaria, alrededor de 550 funcionarios (54 %) se dedican a actividades de supervisión, frente a menos de 10 funcionarios (5 %) en la DG Acción por el Clima. Ninguna DG tenía previsto aumentar los recursos humanos a corto plazo, teniendo en cuenta la política de personal actual de la Comisión y las propuestas legislativas en proceso de preparación.

59 En general, la gran mayoría del personal dedicado a actividades de supervisión se concentra en las **DG con una gran carga de trabajo**. En la encuesta del Tribunal, las tres DG principales que facilitaron estimaciones sumaban más del 60 % de dicho personal.

Supervisión y coordinación en la Comisión y las DG

60 La Comisión supervisa y coordina sus actividades de supervisión a nivel central y en las DG. Con el tiempo, la Comisión ha fijado un número de **parámetros de referencia** para las DG que tramitan reclamaciones, expedientes EU Pilot e infracciones (véase el **recuadro 4**). La Secretaría General hace un seguimiento del cumplimiento por parte de las DG de estos parámetros de referencia en el marco de los ejercicios de «coherencia» dos veces al año.

Recuadro 4

Parámetros de referencia para la tramitación de reclamaciones y casos de infracción

La Comisión ha fijado los siguientes parámetros de referencia para la tramitación de reclamaciones y casos de infracción en las DG:

- un año para investigar una reclamación y archivar el caso o incoar un procedimiento de infracción (los retrasos deben explicarse al reclamante);
- un año para remitir un caso de no notificación al TJUE o archivarlo;
- seis meses desde el plazo de transposición/notificación para completar los controles de transposición;
- dieciséis a veinticuatro meses desde la notificación para completar los controles de conformidad;
- diez semanas para evaluar las respuestas de los Estados miembros a las solicitudes de la Comisión en EU Pilot;
- ocho a dieciocho meses para remitir o archivar casos relacionados con el artículo 260 del TFUE (doce a veinticuatro meses para los casos remitidos por primera vez al TJUE antes del 15 de enero de 2011);
- Metas específicas de las DG para abordar la acumulación de casos lentos.

61 En la encuesta del Tribunal, la mayoría de las DG (quince de dieciocho) informaron de que realizaban un **seguimiento** sistemático de su tramitación de reclamaciones, expedientes EU Pilot y casos de infracción para evaluar la carga de trabajo, comprobar los avances o presentar un plan. Solo tres DG con muy pocos casos informaron de que no realizaban un seguimiento sistemático de los casos (DG Asuntos Económicos y Financieros, DG Acción por el Clima y DG Competencia). Las DG informan sobre la tramitación de casos a sus respectivos comisarios en el marco del ciclo

mensual de la Comisión relativo a las infracciones. La mayoría de los servicios responsables del seguimiento de casos (trece de dieciocho) informan periódicamente a su director general. Otras DG solo informan a nivel superior cuando es necesario, por ejemplo, para destacar casos que requieren una orientación adicional. La mayoría de los informes incluyen el número y el resultado de los casos, así como los resultados del ejercicio de coherencia y cualquier cuestión general relativa a la imposición del cumplimiento. Algunas DG también informaban sobre sus indicadores clave de resultados y uso de recursos humanos.

62 Puesto que solo algunas DG supervisan la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, la Comisión no exige que las DG informen sistemáticamente sobre sus actividades de supervisión en sus informes anuales de actividad. La mitad de las DG participantes en la encuesta (nueve de dieciocho) informaron de que habían establecido **indicadores de resultados** para la tramitación de controles de transposición, reclamaciones, expedientes EU Pilot y casos de infracción. En su mayoría, estas DG utilizan algunos o todos los parámetros de referencia definidos por la Comisión (véase el **recuadro 4**). El análisis realizado por el Tribunal de los informes anuales de actividad correspondientes al período 2014-2016 mostró que las distintas DG deciden centrarse en diferentes aspectos de sus actividades de supervisión. Los indicadores comunicados incluían:

- **Transposición** – el porcentaje de notificaciones recibidas de los Estados miembros dentro del plazo (DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales), la tasa o el déficit de transposición de los Estados miembros con respecto a las directivas (DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Movilidad y Transportes, DG Justicia y Consumidores, DG Mercado Interior y Servicios), y el número de directivas cuyos controles de conformidad realizados por la Comisión no se completaron en un año (DG Justicia y Consumidores);
- **Reclamaciones** – el número total de reclamaciones tramitadas en el año (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Justicia y Consumidores), el porcentaje de reclamaciones archivadas en un año (DG Justicia y Consumidores), y el promedio de meses necesarios para tramitar un caso (DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales);
- **EU pilot** – el número de casos abiertos y cerrados durante el año (DG Medio Ambiente, DG Fiscalidad y Unión Aduanera);
- **Infracciones** – el porcentaje de casos de no notificación tramitados por la Comisión dentro de los plazos (DG Movilidad y Transportes, DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales), el

porcentaje de casos archivados o remitidos al TJUE dentro del plazo especificado (DG Justicia y Consumidores), el número de casos abiertos, cerrados o en curso (DG Fiscalidad y Unión Aduanera, DG Medio Ambiente, DG Salud y Seguridad Alimentaria), el número de casos abiertos durante más de tres años (DG Movilidad y Transportes), el porcentaje de casos de no conformidad cerrados dentro de los plazos (DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales), el número de casos propuestos para una decisión de la Comisión en porcentaje del número total de casos pendientes (DG Fiscalidad y Unión Aduanera), y la duración de los casos de infracción (DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes).

63 La mayoría de las DG (once de dieciocho) informaron de que habían establecido disposiciones para **compartir enseñanzas extraídas dentro de la DG** entre los responsables del seguimiento y la imposición del cumplimiento y los responsables de la formulación de políticas y legislación de la UE. Se trataba de disposiciones organizativas (cinco de once) o grupos especiales, reuniones o actos de formación (seis de once). Del mismo modo, casi la mitad de las DG (ocho de dieciocho) velan por que las enseñanzas extraídas se compartan con los responsables de evaluación y control de adecuación mediante disposiciones organizativas (cuatro de ocho) o grupos especiales, reuniones y actos de formación (cuatro de ocho). A nivel central, la Comisión garantiza la coordinación ubicando la unidad de la Secretaría General para el «Seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE» en la dirección de la Secretaría General responsable de «Mejora de la legislación y programa de trabajo», junto con las unidades de «Evaluación, adecuación y eficacia de la reglamentación» y «Evaluación de impacto».

64 En cuanto a la **evaluación y auditoría interna**, aunque se han llevado a cabo algunos estudios a nivel de DG, la Comisión hasta ahora no ha realizado una evaluación global de su política y actividades de supervisión. El Servicio de Auditoría Interna (IAS) de la Comisión audita las disposiciones de las DG para el seguimiento y la imposición del cumplimiento del Derecho de la UE. Desde 2014, el IAS ha realizado una serie de auditorías en las DG con un número considerable de directivas o casos de infracción en el marco de un programa de auditorías que van a llevarse a cabo sobre este tema.

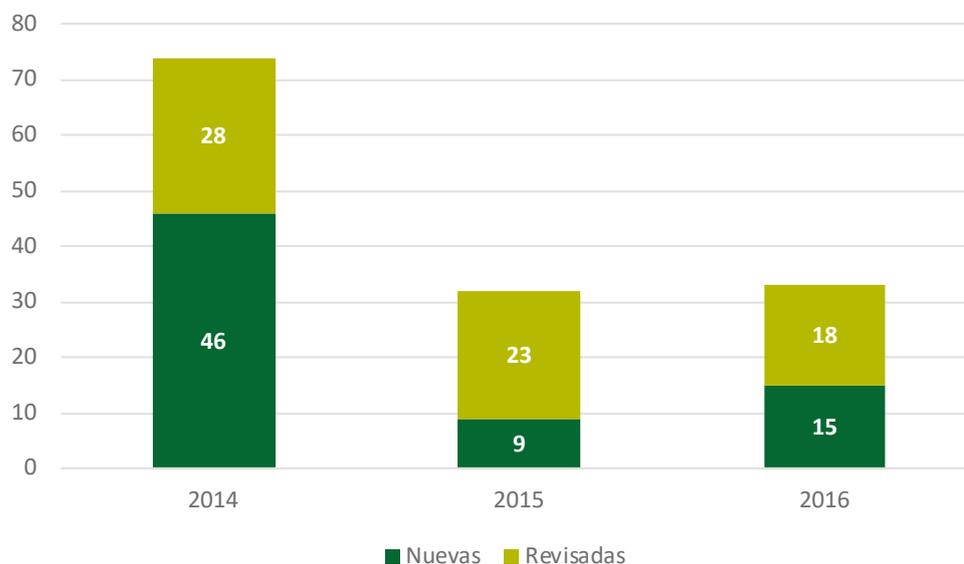
Gestión: supervisar, imponer y fomentar el cumplimiento

Comprobar la incorporación de directivas de la UE nuevas o revisadas

65 Las directivas nuevas o revisadas (véase el **gráfico 7**) exigen que los Estados miembros notifiquen a la Comisión las medidas adoptadas para incorporar la directiva

al ordenamiento jurídico nacional. Los Estados miembros debe enviar la **notificación** antes de una fecha especificada (normalmente dos años después de la aprobación) e informar a la Comisión de las medidas nacionales de ejecución.

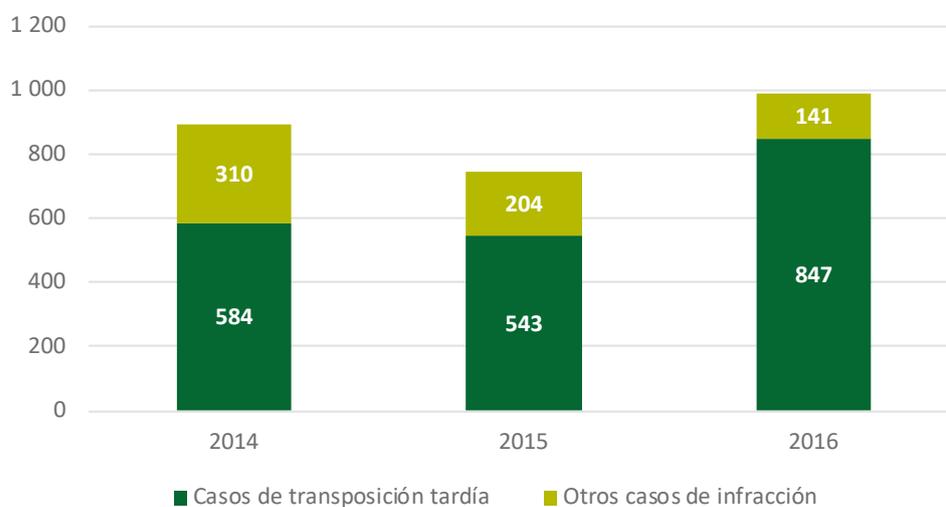
Gráfico 7 – Directivas de la UE aprobadas en el período 2014-2016



Fuente: TCE, a partir de datos de EUR-LEX.

66 Cuando un Estado miembro no notifica a la Comisión las medidas de ejecución dentro del plazo, la Secretaría General lo comprueba con la DG principal antes de redactar una carta de no notificación para que la apruebe la Comisión y la envíe al Estado miembro. La mayoría de los procedimientos de infracción incoados por la Comisión están relacionados con la **transposición tardía** de directivas (véase el **gráfico 8**).

Gráfico 8 – La mayoría de los casos de infracción son por transposición tardía



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

67 Después de recibir las notificaciones, la Comisión evalúa si los Estados miembros han incorporado las directivas de la UE de forma íntegra y precisa utilizando un enfoque de dos pasos que consta de controles **de transposición y conformidad**. Con los controles de transposición, la Comisión examina si la notificación del Estado miembro incluye medidas nacionales de ejecución para cada una de las obligaciones contempladas en la directiva de la UE (integridad). Con los controles de conformidad, la Comisión compara artículo por artículo las disposiciones y las obligaciones previstas en la directiva de la UE con el texto de las medidas nacionales de ejecución (precisión).

68 La DG principal es responsable de llevar a cabo los controles de transposición y conformidad y determina el **alcance del control**. Casi todas las DG informaron de que comprueban la transposición de todas las disposiciones u obligaciones de cada directiva en todos los Estados miembros. La mayoría de las DG también informaron de que comprueban la conformidad de las medidas nacionales de ejecución con todas las disposiciones de cada directiva en todos los Estados miembros, si bien algunas DG centran los controles solo en las disposiciones más importantes o en las que se considera que presentan mayor riesgo de infracción. Con arreglo a la nueva política de imposición del cumplimiento de la Comisión, las DG están obligadas desde 2017 a realizar controles sistemáticos de transposición y conformidad.

69 El factor clave de la **carga de trabajo** de una determinada DG en términos de controles de transposición y conformidad es el número de directivas que han entrado en vigor recientemente en su ámbito político. Este varía considerablemente con el

tiempo en función del programa de trabajo de la Comisión y el proceso legislativo de la UE. Durante el período 2014-2016, las DG de la encuesta que informaron de un mayor nivel de controles fueron la DG Fiscalidad y Unión Aduanera, la DG Medio Ambiente, la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, la DG Energía y la DG Acción por el Clima. Sin embargo, puesto que las DG no están obligadas a registrar los controles que realizan en una base de datos central de manera coherente, no todas las DG pudieron facilitar estimaciones, y es posible que las estimaciones que proporcionaron no sean totalmente comparables.

70 Los controles de transposición y conformidad son difíciles de realizar. Las DG necesitan tener unos **conocimientos** considerables de los sistemas jurídicos y los idiomas de los Estados miembros y deben realizar los controles dentro de unos plazos concretos. La mayoría de las DG en cuestión consideraban difícil terminar los controles a tiempo debido a los plazos relativamente cortos establecidos en algunos casos y la necesidad de personal con la especialización y las cualificaciones necesarias.

71 El **tiempo necesario** para realizar los controles de transposición y conformidad depende de varios factores. Los factores que citaron con mayor frecuencia las DG fueron:

- la longitud, complejidad o novedad de la directiva de la UE;
- la calidad y la puntualidad de la información de los Estados miembros sobre sus medidas de transposición;
- el número y la complejidad de las medidas nacionales de ejecución;
- la disponibilidad de recursos (incluidos servicios de traducción y conocimientos jurídicos/lingüísticos) teniendo en cuenta las prioridades contrapuestas de la DG.

72 Puesto que las DG no están obligadas a registrar los controles que realizan en una base de datos central de manera coherente, no hay estimaciones oficiales del **tiempo transcurrido**. Las estimaciones facilitadas por las DG en la encuesta indicaban una variación considerable entre ámbitos políticos. Como señaló una DG, desde el día en que expira el plazo de transposición hasta el final del ejercicio de conformidad pueden transcurrir entre cuatro y seis años. Las DG informaron de que los controles de conformidad tardan considerablemente más en terminarse que los controles de transposición. Una DG señaló que el enfoque de dos pasos es útil, pero ralentiza la evaluación general. Sugirió que la Comisión considere ofrecer la opción de incluir los problemas de no conformidad en los casos de infracción por no transposición. Para

agilizar el proceso, otra DG ha estado investigando el uso de tecnología lingüística para automatizar el control.

73 La mayoría de las DG con un gran volumen de directivas que controlar recurren a la **externalización** ocasionalmente. La razón principal citada por las DG para externalizar los controles era la insuficiencia de recursos humanos internos, incluida la falta de conocimientos de los idiomas o sistemas jurídicos específicos de los Estados miembros. Las DG informaron de que, cuando externalizaban los controles, su personal comprobaba el trabajo de los contratistas externos. La mayoría de las DG estaban satisfechas o muy satisfechas con la exhaustividad, precisión y puntualidad del trabajo del contratista y ninguna informó de descontento con los resultados de la externalización. Sin embargo, como señaló una DG, la externalización puede aumentar el tiempo global necesario para finalizar los controles.

Tramitación de reclamaciones e identificación de procedimientos de oficio

74 La Comisión detecta principalmente las posibles infracciones por **no conformidad con los Tratados, reglamentos y decisiones**, así como los casos de **falta de aplicación de las directivas**, mediante la tramitación de reclamaciones y la realización de investigaciones de oficio. En la encuesta del Tribunal, en general, todas las DG consideraban que las reclamaciones eran la fuente más importante de información para detectar este tipo de posibles casos de infracción.

75 Las DG reciben **reclamaciones** por varias vías, entre ellas de forma directa o a través de la página web de la Comisión. La Comisión también tramita peticiones que le remite el Parlamento Europeo como reclamaciones. Desde 2017, las DG están obligadas a pedir a los reclamantes que se ponen en contacto con ellas que cumplimenten un formulario normalizado de reclamación. Esta iniciativa tiene como objetivo permitir una mejor clasificación de la naturaleza de la reclamación y el reclamante en el futuro.

76 La Comisión recibe reclamaciones de distintos **tipos de reclamantes**, entre ellos ciudadanos, empresas y grupos de interés. Puesto que las DG no estaban obligadas a clasificar a los reclamantes, no hay estimaciones oficiales desglosadas por tipo de reclamante. Las estimaciones facilitadas por trece DG en la encuesta indican una variación considerable entre ámbitos políticos. Diez DG informaron de que reciben más reclamaciones de particulares que de organizaciones, mientras que seis DG calculaban que el 90 % o más de las reclamaciones que recibían eran de particulares. Las DG informaron de que recibían más reclamaciones de organizaciones en los ámbitos

de fiscalidad, energía y acción por el clima. Sobre la base de la media ponderada de las estimaciones facilitadas por las DG, los resultados de la encuesta del Tribunal indican que alrededor de dos tercios de las reclamaciones que reciben proceden de particulares y un tercio de organizaciones.

Recuadro 5

Reclamaciones recibidas de organizaciones

La Comisión recibe reclamaciones de uno o más tipos distintos de organizaciones dependiendo del ámbito político. Los principales tipos de organizaciones implicadas en los distintos ámbitos políticos son:

- Asociaciones que representan a productores, consumidores o ciudadanos – DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Acción por el Clima, DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Justicia y Consumidores, DG Asuntos Marítimos y Pesca, DG Movilidad y Transportes y DG Salud y Seguridad Alimentaria;
- Organizaciones no gubernamentales/organismos públicos – DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Medio Ambiente, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Justicia y Consumidores, DG Asuntos Marítimos y Pesca, DG Política Regional y Urbana y DG Salud y Seguridad Alimentaria;
- Bufetes de abogados – DG Asuntos Económicos y Financieros, DG Energía, DG Movilidad y Transportes y DG Fiscalidad y Unión Aduanera.

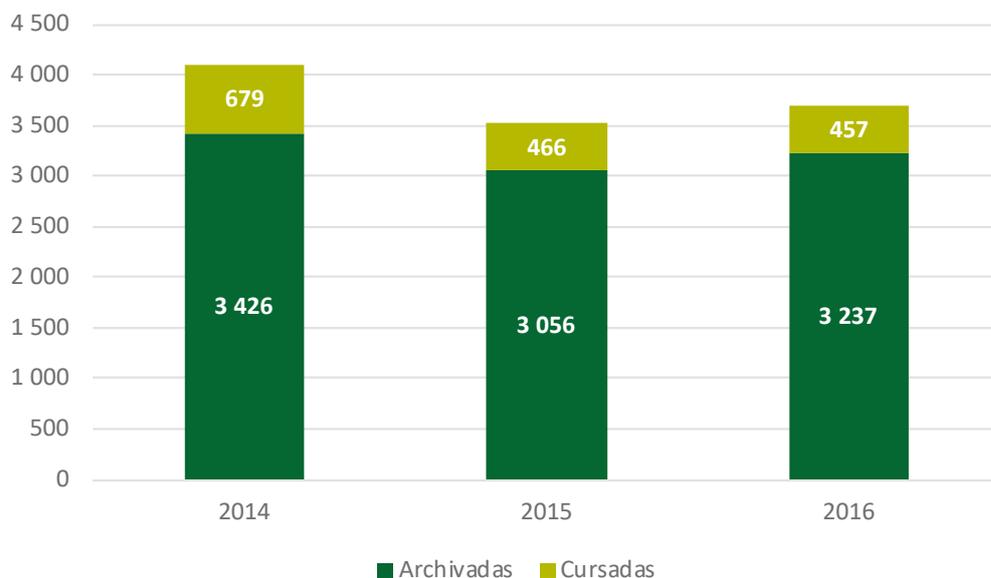
77 Los **procedimientos** de tramitación de reclamaciones se definen en una Comunicación de la Comisión¹⁸. Las DG deben registrar las reclamaciones en el sistema CHAP. La Comisión está obligada responder directamente a los reclamantes y mantenerles informados de las medidas adoptadas (o no adoptadas) para cumplir su código de buena conducta administrativa y garantizar la transparencia.

78 La DG responsable evalúa en primer lugar si va a investigar la reclamación. La Comisión ha establecido criterios sobre los casos en que las DG no deben dar curso a

¹⁸ COM(2012) 154 final «Actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión», complementada por el anexo a C(2016) 8600 final «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación».

una reclamación. La mayoría de las reclamaciones no dan lugar a una investigación en EU Pilot o un procedimiento de infracción (véase el **gráfico 9**).

Gráfico 9 – La mayoría de las reclamaciones no dan lugar a casos de infracción



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

79 La Comisión no publica cifras sobre las **razones para no dar curso a las reclamaciones**. En la encuesta del Tribunal, la mayoría de las DG (trece de dieciocho) informaron de que realizaban un seguimiento de las mismas. Las razones más comunes que expusieron las DG para no dar curso a una reclamación eran:

- no se infringió el Derecho de la UE o la UE no tiene competencias en el asunto planteado por el reclamante;
- no se dieron indicaciones suficientes en la reclamación de una práctica general (es decir, no se limitaron a la reclamación específica);
- el problema del reclamante pudo resolverse a través de los tribunales nacionales o un mecanismo alternativo (por ejemplo, SOLVIT);
- el reclamante no aportó suficiente información incluso después de ser invitado a completar la reclamación;
- la reclamación está relacionada con la transposición por parte de un Estado miembro de una directiva de manera general que está siendo objeto de transposición o un control de conformidad;

- hay un procedimiento prejudicial pendiente en el TJUE con arreglo al artículo 267 del TFUE sobre el mismo asunto;
- se está estudiando una propuesta legislativa europea o nacional que aborda el problema del reclamante;
- hay procedimientos judiciales nacionales pendientes sobre el mismo asunto.

80 Por lo que respecta a las **ventajas**, las DG señalaron de diversas formas que el proceso de tramitación de reclamaciones:

- era una fuente directa de información sobre la incorporación y la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros;
- era un medio para que la Comisión apoye directamente a los ciudadanos de la UE de manera transparente y fácil de utilizar, que puede brindar también la oportunidad de ayudar a los ciudadanos a entender mejor la gobernanza y las responsabilidades de la UE;
- se centraba solo en dar curso a reclamaciones pertinentes.

81 En cuanto a las **limitaciones**, las DG describieron de diversas maneras una serie de factores que dificultaban la tramitación de reclamaciones de manera eficiente y eficaz a satisfacción de los reclamantes:

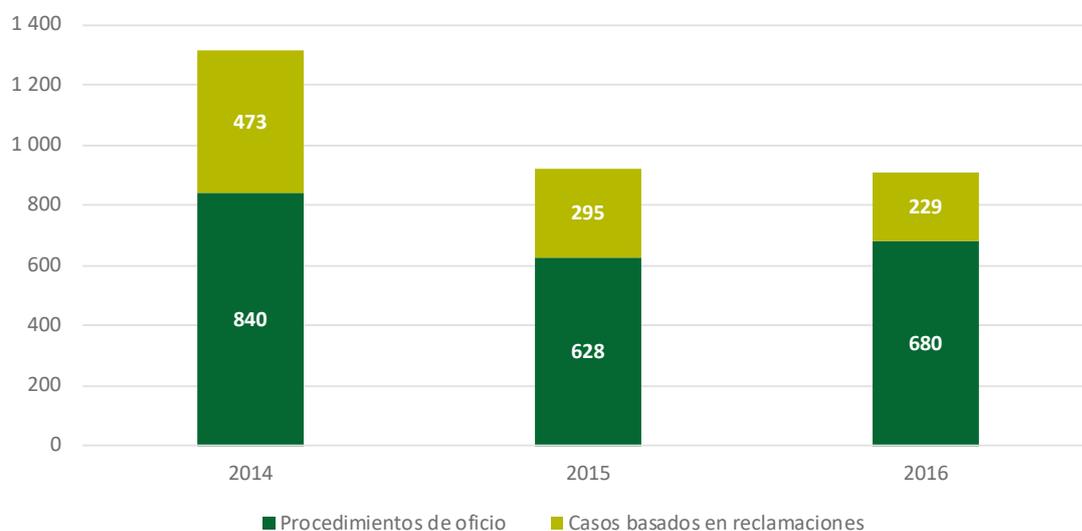
- muchos reclamantes tienen expectativas poco realistas sobre las competencias y la capacidad de la Comisión para resolver casos específicos o no aportan suficiente información sobre su caso;
- la actividad es compleja, consume tiempo y requiere una habilidad y apreciación considerables, pero genera relativamente pocos procedimientos de infracción;
- la forma en que está organizada la Comisión puede dificultar la tramitación de muchas reclamaciones sobre el mismo problema o reclamaciones individuales que atañen a más de un servicio de la Comisión.

82 Las DG informaron de la tramitación de un **número de reclamaciones** considerablemente diferente durante el período 2014-2016. Por ejemplo, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera declaró haber tramitado alrededor de 950 casos al año, mientras que la DG Acción por el Clima y la DG Asuntos Económicos y Financieros tramitaron menos de 10 casos al año, frente a una media general por DG de alrededor de 200 casos.

83 Con respecto a los **procedimientos de oficio**, en los ámbitos en los que existen, las DG consideraban que las competencias de inspección, investigación y control eran la fuente más importante para detectar posibles casos de infracción. Alrededor de un tercio de las DG consideraban los controles de adecuación y las evaluaciones, así como las noticias de prensa y periodísticas, importantes fuentes de información. Las DG también destacaron otra serie de fuentes de información por su gran importancia en sus ámbitos políticos, entre ellas informes nacionales de inspección (DG Medio Ambiente), informes de agencias de supervisión de la UE (DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales) e informes de auditoría (DG Política Regional y Urbana). Las DG de ámbitos políticos donde se aplica el mecanismo SOLVIT no consideraban que este estuviese entre las fuentes más importantes de información para detectar posibles casos de infracción.

84 El **número de procedimientos de oficio** tramitados durante el período 2014-2016 difería considerablemente entre las DG. Por ejemplo, la DG Energía declaró haber tramitado más de 200 casos al año durante ese período, mientras que la DG Política Regional y Urbana, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura y la DG Asuntos Económicos y Financieros no tramitaron ninguno. Las DG también informaron de ratios de reclamaciones/procedimientos de oficio considerablemente diferentes. La mayoría de las DG tramitan muchas más reclamaciones que procedimientos de oficio, excepto la DG Energía, la DG Salud y Seguridad Alimentaria y la DG Asuntos Marítimos y Pesca. Estas DG reciben relativamente pocas reclamaciones, pero tienen competencias de investigación que generan procedimientos de oficio. En general, se investigan más procedimientos de oficio que reclamaciones (véase el **gráfico 10**).

Gráfico 10 – Más procedimientos de oficio que reclamaciones dan lugar a investigaciones



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

Investigación de casos a través de EU Pilot

85 En caso de presunta infracción, las DG pueden investigarlo con los Estados miembros interesados a través del mecanismo **EU Pilot**¹⁹. Se trata de una herramienta electrónica para recabar información de manera confidencial sobre presuntas infracciones del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros. En algunos casos puede utilizarse para lograr el cumplimiento sin recurrir al procedimiento de infracción formal.

86 Eu Pilot ofrece un medio para que la Comisión y los Estados miembros mantengan un diálogo estructurado dentro de unos **plazos** fijos. Las DG crean «expedientes» en EU Pilot para cada posible caso de infracción. Envían una consulta al Estado miembro en cuestión, que dispone de diez semanas para responder. Posteriormente, las DG disponen de diez semanas para valorar la respuesta. Después de la valoración, bien archivan el caso, o bien solicitan más información o proponen que la Comisión incoe un procedimiento de infracción formal.

87 En la encuesta del Tribunal, casi todos los Estados miembros consideraban que la Comisión proporcionaba información adecuada en EU Pilot sobre las presuntas

¹⁹ La plataforma comenzó como un proyecto «piloto» propuesto por la Comisión en el que participaron quince Estados miembros voluntarios en 2008, y los demás Estados miembros se sumaron entre 2010 y 2013.

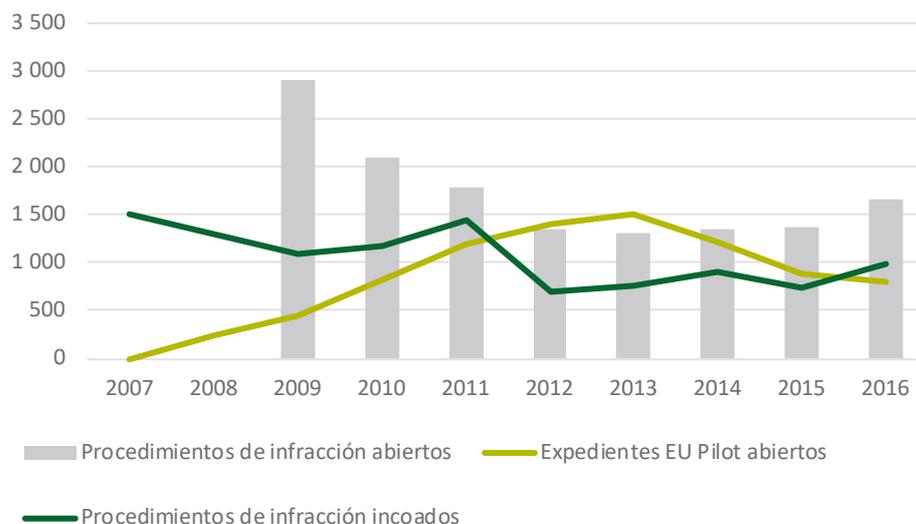
infracciones. Los Estados miembros destacaron las siguientes **ventajas** principales de EU Pilot:

- evita procedimientos de infracción y fomenta la corrección oportuna de los casos de incumplimiento;
- contribuye a la comprensión mutua del Derecho de la UE y las medidas de ejecución de los Estados miembros;
- fomenta una cultura de cooperación entre las DG de la Comisión y las autoridades nacionales;
- es una forma fácil de utilizar para estructurar la comunicación dentro de unos plazos concretos;
- ayuda a coordinar el cumplimiento y concienciar sobre el mismo dentro de los Estados miembros;
- capacita a los ciudadanos al proporcionar un medio para investigar supuestas infracciones de sus derechos por parte de un Estado miembro.

88 En cuanto a las **limitaciones**, algunos Estados miembros (cinco de veintisiete) señalaron que las lentas respuestas de las DG a veces menoscababan la eficacia de EU Pilot para resolver determinados casos. Algunos Estados miembros también señalaron que, desde 2017, la Comisión ha dejado de utilizar sistemáticamente EU Pilot para investigar determinados tipos de casos antes de incoar el procedimiento de infracción en el marco de su nueva política de imposición del cumplimiento. Estos Estados miembros advirtieron de que podría terminar tardándose el doble de tiempo en resolver estos casos de manera oportuna. Algunos Estados miembros señalaron también que el uso de la plataforma EU Pilot les ayudó a supervisar y tramitar casos de manera coordinada.

89 La implantación de EU Pilot en 2008 dio lugar a una disminución de la incoación de nuevos procedimientos de infracción durante varios años, puesto que los nuevos casos se investigaban primero a través de la plataforma. En consecuencia, los procedimientos de infracción abiertos también se redujeron durante varios años. En 2016, el número de nuevos procedimientos de infracción superó al de nuevos expedientes EU Pilot abiertos (véase el **gráfico 11**).

Gráfico 11 – Expedientes EU Pilot y procedimientos de infracción



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

Obligar a cumplir el Derecho de la UE mediante el procedimiento de infracción

90 La Comisión puede decidir discrecionalmente con respecto a la incoación del **procedimiento de infracción formal**. Una vez que las DG han recopilado suficientes pruebas de una posible infracción, preparan una decisión para que la Comisión incoe el procedimiento. Los artículos 258 y 260 del TFUE establecen los pasos (véase el **recuadro 2**), que se aplican a cada tipo de caso. Cada paso del procedimiento brinda una oportunidad de que los Estados miembros cumplan y la Comisión archive el caso.

91 La Comisión debe autorizar cada paso del procedimiento de infracción formal. Las DG, en consulta con el Servicio Jurídico de la Comisión, elaboran propuestas de **decisiones de la Comisión** sobre casos específicos. La unidad de la SG responsable del seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE incluye el lote de propuestas en el orden del día de las reuniones de la Comisión. La Comisión toma decisiones sobre casos de infracción en aproximadamente diez reuniones al año (es decir, todos los meses excepto en verano). El número de decisiones por reunión varía considerablemente en función del número de casos en proceso de preparación.

92 Durante la **fase prejudicial** del procedimiento de infracción formal (pasos 1 y 2), la Comisión intenta trabajar con los Estados miembros para resolver la cuestión y evitar someter el asunto innecesariamente al TJUE. En la encuesta del Tribunal, la mayoría de las DG (quince de dieciocho) informaron de que se comunicaban con los Estados miembros durante la fase prejudicial mediante cartas «políticas» o

administrativas y de que debatían los casos pendientes con los representantes de los Estados miembros en reuniones «paquete» u otros foros. Algunos Estados miembros señalaron dificultades en la coordinación de las respuestas a las cartas administrativas. En la práctica, la Comisión archiva la mayoría de los casos en la fase prejudicial antes de remitirlos al TJUE (paso 3).

93 Con respecto a las **dificultades**, casi todas las DG (diecisiete de dieciocho) informaron de que consideraban difícil tramitar los casos de infracción a tiempo, y, de estas, la mayoría (quince de diecisiete) reconocían que el nivel de cualificación y especialización necesarios eran un importante factor que contribuía a ello. Aunque casi todos los Estados miembros (veintitrés de veinticuatro) declararon que los plazos para responder a los requerimientos y los dictámenes motivados (pasos 1 y 2) eran normalmente suficientes en los casos más simples, la mayoría (veinte de veinticuatro) declararon que raras veces bastaban en los casos muy complejos. La mayoría de los Estados miembros (doce de veintitrés) informaron de que consideraban los escritos y dictámenes de la Comisión una base adecuada sobre la que preparar una respuesta. Muchos otros Estados miembros (once de veintitrés) los consideraban parcialmente adecuados. Algunos señalaron que a veces faltaba claridad en los documentos de la Comisión y que la calidad variaba dependiendo de la DG o el caso.

94 Una vez remitido el caso al TJUE, el tiempo transcurrido hasta que se dicta sentencia depende de los procedimientos de tramitación del Tribunal (paso 4). La **duración de los asuntos en el TJUE** puede depender de varios factores, en particular la complejidad del caso. Si la Comisión vuelve a remitir el asunto al TJUE de conformidad con el artículo 260, apartado 2, del TFUE (paso 5), el tiempo que se tarda en resolver el caso puede aumentar considerablemente. El tiempo transcurrido hasta que el TJUE se pronuncia sobre la imposición de una sanción económica dependerá del tiempo que se dé al Estado miembro para cumplir la sentencia anterior, el tiempo que tarda la Comisión en volver a notificar al Estado miembro el incumplimiento continuado, y el tiempo que tarda el TJUE en dictar sentencia.

95 La Comisión resuelve o retira muchos casos antes de que el TJUE dice sentencia (pasos 4 y 5). Finalmente, solo una pequeña proporción de procedimientos de infracción dan lugar a la imposición de **sanciones económicas** a los Estados miembros con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE (paso 5). En esos casos, el procedimiento de infracción puede haber tardado muchos años. Las multas se aplican con carácter diario hasta que el Estado miembro notifica que ha cumplido la sentencia (sanciones periódicas). Cuando un Estado miembro cumple antes de que se dicte la sentencia firme, el TJUE puede imponer una multa «a tanto alzado» para reflejar el

período de incumplimiento previo. La DG Presupuestos gestiona el cálculo y la recaudación de las multas.

96 La DG principal es responsable de supervisar cualquier problema de incumplimiento posterior conexo o nuevos casos de mala aplicación por parte del Estado miembro mediante reclamaciones o investigaciones de oficio.

97 En cuanto a las **ventajas**, la mayoría de las DG (trece de dieciocho) destacaron el papel del procedimiento de infracción para ejercer presión sobre los Estados miembros a fin de que cumplan el Derecho de la UE, desalentar el incumplimiento y poner de relieve las dificultades de incorporación. Diversas DG también destacaron como ventaja la naturaleza transparente, estructurada y de alto nivel del proceso, la discrecionalidad de la Comisión en la utilización del procedimiento y la visibilidad de los resultados. Además, varias DG consideraban que el uso del procedimiento de infracción es una buena forma de que la Comisión indique a los Estados miembros y los ciudadanos que se toma en serio el incumplimiento del Derecho de la UE. En la encuesta del Tribunal, casi todos los Estados miembros (veinticinco de veintiséis) declararon que las sanciones económicas impuestas por el TJUE en casos de infracción ejercieron un fuerte efecto disuasorio. En el período 2014-2016, el total de sanciones económicas impuestas a los Estados miembros por no ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ascendió a 339 millones de euros²⁰.

98 Por lo que se refiere a las **limitaciones** asociadas al procedimiento de infracción, muchas DG (ocho de dieciocho) destacaron su duración. Las DG también señalaron de diversas maneras:

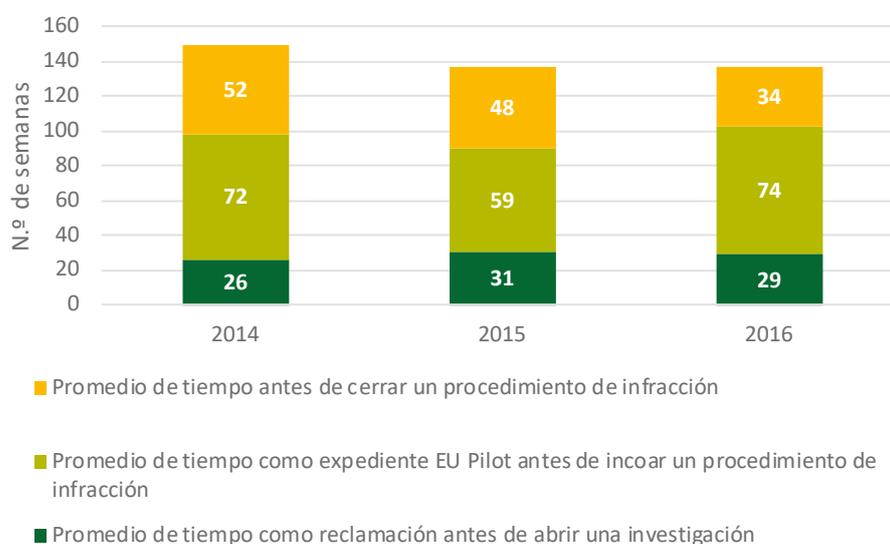
- la naturaleza complicada del proceso (los casos requieren «un alto nivel de pruebas»);
- la necesidad de conocimientos y cualificaciones considerables;
- la larga y compleja toma de decisiones dentro de la Comisión;
- la necesidad de apreciación respecto a si dar curso a los casos o cerrarlos;
- la naturaleza contenciosa de los casos de infracción;

²⁰ Presupuesto general de la Unión Europea - cifras de ejecución correspondientes a los ejercicios 2014, 2015 y 2016 con arreglo al artículo 711, «Multas e importes a tanto alzado impuestos a los Estados miembros en caso de no ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplimiento de las obligaciones que se derivan del Tratado».

- o las dificultades de abordar casos delicados a nivel político y casos de cumplimiento parcial;
- o la dificultad de garantizar la igualdad de trato de los Estados miembros;
- o la naturaleza contraproducente de incoar procedimientos de infracción en algunos casos.

99 En cuanto a la **discrecionalidad de la Comisión** con respecto al procedimiento de infracción formal, muchos Estados miembros (nueve de veintidós) consideraban que facilitaba el cumplimiento efectivo del Derecho de la UE en los Estados miembros. Muchos otros (diez de veintidós) consideraban que facilitaba parcialmente el cumplimiento efectivo. Algunos Estados miembros (tres de veintidós) consideraban que no facilitaba el cumplimiento efectivo. La preocupación principal que expresaron muchos Estados miembros (diez de veintidós) estaba relacionada con el hecho de que la Comisión ya no utiliza sistemáticamente el mecanismo EU Pilot para intercambiar información sobre determinados tipos de casos antes de incoar un procedimiento de infracción. El **gráfico 12** ilustra las semanas invertidas por término medio en el período 2014-2016 en la tramitación de reclamaciones, la investigación a través de EU Pilot y la gestión de casos de infracción antes de cerrarlos. El gráfico indica que los casos de infracción basados en reclamaciones pueden tardar alrededor de 140 semanas en resolverse y que aproximadamente la mitad del tiempo se invierte en investigar la reclamación a través de EU Pilot antes de incoar el procedimiento de infracción formal.

Gráfico 12 – Tiempo transcurrido hasta la resolución de los casos de infracción



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

Utilización de herramientas para fomentar el cumplimiento

100 Además de las medidas de seguimiento y coercitivas, la Comisión utiliza **una serie de «herramientas»**, en distintas fases del ciclo político, para ayudar a los Estados miembros a aplicar de manera correcta y oportuna el Derecho de la UE («herramientas de fomento del cumplimiento»). Al preparar propuestas, la Comisión puede pedir a la DG responsable que elabore un **plan de aplicación** que exponga las principales dificultades a las que se enfrentarán los Estados miembros y las medidas que se esperará que tomen. También pueden dar **directrices** a los Estados miembros sobre cómo interpretar, incorporar y aplicar el instrumento jurídico de la UE. Las directivas también pueden exigir que los Estados miembros proporcionen **documentos explicativos** que expongan cómo han incorporado las disposiciones de la directiva al Derecho nacional.

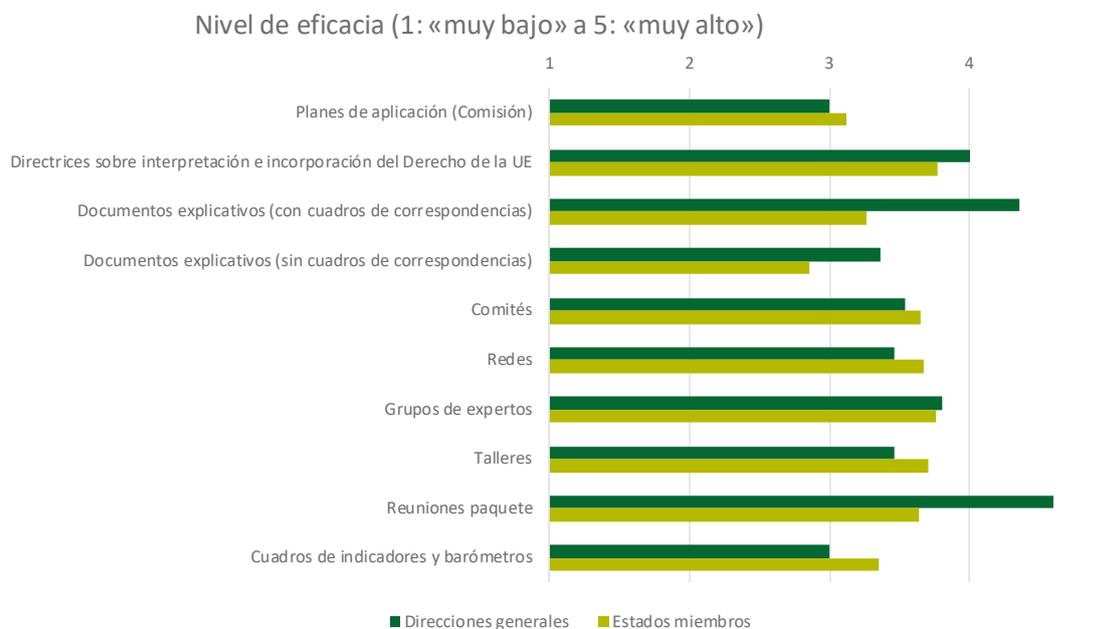
101 Durante las fases de incorporación y aplicación, la Comisión utiliza una serie de **herramientas basadas en reuniones**. Entre ellas se incluyen **comités** de representantes de los Estados miembros creados por una directiva, **redes** coordinadas por la Comisión de representantes de los Estados miembros encargados de la incorporación, **grupos de expertos** creados por la Comisión para asesorar, o **talleres** que puede organizar la Comisión con determinados Estados miembros. En algunos ámbitos políticos, las DG también organizan **«reuniones paquete»** con determinados Estados miembros para discutir cuestiones de incorporación y casos de infracción. Además de estas herramientas basadas en reuniones, la Comisión puede utilizar **cuadros de indicadores** o barómetros para poner de relieve los resultados de los Estados miembros con respecto a la incorporación del Derecho de la UE.

102 Las DG son responsables de **utilizar estas herramientas** para prestar apoyo a los Estados miembros con respecto a los instrumentos jurídicos de su ámbito político. La Comisión no lleva un registro central del uso de todas estas herramientas por parte de las DG. En sus encuestas²¹, el Tribunal preguntó a las DG y los Estados miembros por el uso y la eficacia de cada herramienta, así como sus principales ventajas y limitaciones. También preguntó a los Estados miembros por la carga administrativa que les imponen determinadas herramientas y sus preferencias de mayor o menor frecuencia de uso de la herramienta. El Tribunal presenta los resultados de su análisis

²¹ Para elaborar sus preguntas, el Tribunal se basó en las preguntas formuladas en entrevistas estructuradas con funcionarios de la Comisión y los Estados miembros en 2013 por el Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo para la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento.

de cada herramienta en el **anexo III**. El **gráfico 13** muestra una visión global de la puntuación atribuida por las DG y los Estados miembros a las principales herramientas.

Gráfico 13 – Eficacia de las medidas de fomento del cumplimiento



Fuente: TCE, a partir de la encuesta a las DG de la Comisión y los Estados miembros.

103 En general, **las DG y los Estados miembros calificaron como eficaces las herramientas de fomento** (al menos eficacia «media», con puntuación de «3»). En conjunto, las DG calificaron la eficacia de las herramientas con una puntuación ligeramente más alta que los Estados miembros. Esto se debe en gran medida a que las DG puntuaron los documentos explicativos con cuadros de correspondencias y las reuniones paquete de manera significativamente más favorable que los Estados miembros.

104 Los **planes de aplicación** son la herramienta utilizada con menor frecuencia. Las DG y los Estados miembros también los consideraban la herramienta menos eficaz en general. Aunque se reconoció que ponían de relieve las principales dificultades de aplicación, su utilidad se consideraba limitada, puesto que a menudo se elaboraban demasiado pronto en el proceso y no abordan las especificidades de los distintos Estados miembros.

105 Las **directrices** están entre las herramientas utilizadas más ampliamente. Tanto las DG como los Estados miembros las consideraban muy eficaces, en particular para la legislación compleja. Se consideraba que las directrices desempeñan un importante papel para garantizar la comprensión común de las directivas de la UE, aunque no

facilitan una interpretación definitiva del Derecho de la UE. La mayoría de los Estados miembros opinaban que deberían utilizarse más.

106 Las DG consideraban muy eficaces los **documentos explicativos con cuadros de correspondencias** para facilitar los controles de transposición y conformidad de las medidas nacionales de ejecución. Muchos Estados miembros declararon que elaboraban estos documentos para uso propio en el marco de sus procedimientos para garantizar la correcta transposición de las directivas de la UE y les daban una puntuación alta en cuanto a eficacia. Sin embargo, los Estados miembros que no elaboraban documentos explicativos con cuadros de correspondencias declararon que los consideran muy complicados. Las DG y los Estados miembros reconocieron de diversas maneras que los documentos explicativos contribuyen también a la seguridad jurídica y la transparencia sobre la forma de poner en práctica el Derecho de la UE.

107 La mayoría de los Estados miembros aconsejaban a la Comisión utilizar más las **herramientas basadas en reuniones**, a pesar de la carga administrativa considerable que entraña la participación en estos foros. Sin embargo, varios Estados miembros señalaron que los enfoques diferían entre las DG y que había margen para que la Comisión desarrollase un enfoque más específico y coherente de uso. Aunque los Estados miembros reconocieron el papel que podrían desempeñar los cuadros de indicadores para alentarles a mejorar sus resultados, la mayoría no favorecía un aumento de su uso.

Garantizar la transparencia sobre el cumplimiento y la supervisión

108 La Comisión se enfrenta a altas **expectativas de transparencia** por parte de los ciudadanos y las partes interesadas con respecto a la tramitación de todos los tipos de casos de infracción, el cumplimiento del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros y las propias actividades de supervisión de la Comisión:

- Los reclamantes esperan ser informados sobre las medidas que se tomarán para resolver sus problemas y también sobre los avances;
- Los Estados miembros esperan recibir un trato justo y coherente con respecto al seguimiento y la imposición del cumplimiento;
- Los legisladores de la UE esperan ser informados sobre la incorporación y la aplicación por parte de los Estados miembros de las leyes de la UE que han aprobado; y más en general

- Otras partes interesadas institucionales de la UE, como el Comité Económico y Social Europeo (CESE), el Comité de las Regiones (CDR) y el Defensor del Pueblo Europeo, y el público general esperan ser informados sobre el cumplimiento del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros y los resultados de las actividades de supervisión de la Comisión.

109 La Comisión utiliza una serie de **herramientas para comunicarse e informar** a estos distintos públicos sobre casos específicos, problemas de cumplimiento por parte de los Estados miembros y sus propias actividades de supervisión, garantizando la confidencialidad en caso necesario.

110 Por lo que se refiere a los **casos específicos**, el medio principal para comunicarse con los reclamantes es por correspondencia escrita. El propósito de la correspondencia es mantener informados a los reclamantes sobre la tramitación de la reclamación en la Comisión y explicar las razones de la decisión de la Comisión de no investigar la reclamación o cerrar el caso. La Comisión ha establecido una serie de garantías administrativas para los reclamantes (véase el **recuadro 6**).

Recuadro 6

Garantías administrativas para reclamantes

En consonancia con la buena conducta administrativa, la Comisión garantiza a los reclamantes que:

- registrará y acusará recibo de su reclamación en un plazo de quince días laborables;
- les notificará por escrito la decisión de examinar más a fondo el caso con el Estado miembro en cuestión;
- les notificará por escrito la decisión de cerrar un caso o incoar un procedimiento de infracción formal;
- explicará la decisión de cerrar el caso en una «carta previa al cierre» y dará al reclamante cuatro semanas para formular observaciones;
- informará al reclamante después de un año si no se ha archivado la reclamación o se ha incoado un procedimiento de infracción.

111 Una vez que la Comisión incoa un procedimiento de infracción formal, el reclamante puede seguir las fases posteriores a través del registro público de

decisiones sobre procedimientos de infracción y comunicados de prensa relacionados de la Comisión. El progreso de los casos remitidos al TJUE pueden seguirse a través de la página web de este último.

112 En cuanto al **cumplimiento por los Estados miembros** del Derecho de la UE, determinadas leyes de la Unión disponen en sus cláusulas de revisión que la Comisión elabore informes de aplicación²² sobre la transposición de las directivas. Los problemas de transposición también pueden ponerse de relieve en otros tipos de revisión *ex post* publicada, como controles de adecuación y evaluaciones.

113 En el caso de las directivas específicamente relacionadas con el mercado único, la Comisión facilita indicadores e información sobre una serie de cuestiones de incorporación y aplicación en el **cuadro de indicadores del mercado único**. El cuadro de indicadores contiene una serie de indicadores relacionados con la transposición de directivas, los casos de infracción y los expedientes EU Pilot (véase el **recuadro 7**).

²² También denominados «informes de seguimiento» o «informes de transposición».

Recuadro 7

Indicadores del cuadro de indicadores del mercado único relacionados con la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros

Transposición

- Déficit de transposición (% de directivas no incorporadas)
- Avances en los últimos seis meses (cambio en el número de directivas no incorporadas)
- Directivas pendientes de transposición desde hace mucho tiempo (dos años o más)
- Retraso total (en meses) de la transposición de las directivas pendientes
- Déficit de cumplimiento (% de directivas incorporadas incorrectamente)

Infracción

- Número de procedimientos de infracción pendientes
- Cambio en los últimos seis meses (cambio en el número de casos de infracción)
- Duración de los procedimientos de infracción (en meses)
- Duración desde la sentencia del Tribunal (en meses)

EU Pilot

- Promedio de tiempo que tardan los Estados miembros en responder a la consulta de la Comisión en comparación con el parámetro de referencia de diez semanas

114 En general, la Comisión comunica los resultados de sus **actividades de supervisión** y aspectos de sus resultados a través del **informe anual** sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE. La Comisión elabora el informe principalmente para el Parlamento Europeo. La Comisión de Asuntos Jurídicos de este último analiza el informe todos los años como base para un informe del Parlamento. La Comisión mantiene un enfoque coherente en términos de contenido y presentación del informe anual desde hace varios años, añadiendo información y análisis a petición del Parlamento Europeo. En este contexto, el CESE ha invitado a la Comisión a solicitar su dictamen sobre el informe anual para dar la oportunidad de registrar las opiniones de la sociedad civil organizada sobre la aplicación del Derecho de la UE. También ha

instado a la Comisión a hacer mayor hincapié en la información pública sobre las infracciones en general²³. Del mismo modo, el CDR señaló la importancia de aumentar el acceso público a información sobre la aplicación del Derecho de la UE, dado el importante papel que desempeñan los entes locales y regionales en la puesta en práctica del mismo²⁴.

115 Durante el período 2014-2016 revisado por el Tribunal, los informes anuales de la Comisión consistían en un informe de alto nivel bien ilustrado (alrededor de treinta páginas) y dos anexos que exponían información detallada y gráficos sobre cada uno de los veintiocho Estados miembros y cada uno de los ámbitos políticos pertinentes. El resumen de alto nivel describe la política de la UE relativa a las infracciones, destaca la contribución de las actividades de supervisión de la Comisión a las prioridades pertinentes de la Comisión Juncker, y explica las respectivas responsabilidades de la Comisión y los Estados miembros con respecto a la aplicación del Derecho de la UE. El resumen también analiza aspectos fundamentales de la tramitación de reclamaciones y casos de infracción por parte de la Comisión y de las sentencias del TJUE, incluidos ejemplos ilustrativos. Sin embargo, la Comisión no facilita **información y análisis** sobre una serie de asuntos de interés general para las partes interesadas (véase el **recuadro 8**).

²³ Dictamen del CESE sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE de 18 de octubre de 2017.

²⁴ La cuestión fue mencionada por funcionarios del CDR en su respuesta escrita a las preguntas planteadas durante la preparación de este análisis panorámico.

Recuadro 8

Informes anuales sobre las actividades de supervisión de la Comisión

Análisis facilitado por la Comisión:

- total de reclamaciones y casos de infracción tramitados durante el año;
- tendencias quinquenales de las reclamaciones y los casos de infracción;
- número de reclamaciones y casos de infracción abiertos;
- información sobre actividades de prevención, incluidas determinadas herramientas de fomento del cumplimiento (directrices, planes de aplicación y documentos explicativos);
- información sobre los resultados de los Estados miembros con respecto a los plazos procedimentales.

Análisis no facilitado:

- duración media de cada paso de los procesos de tramitación de reclamaciones y casos de infracción;
- relación entre las tendencias de las reclamaciones, los expedientes EU Pilot y los casos de infracción;
- tiempo que llevan abiertas las reclamaciones y los casos;
- información sobre el uso de otras herramientas de supervisión del cumplimiento (por ejemplo, las principales herramientas basadas en reuniones);
- información sobre los resultados de la Comisión con respecto a los parámetros de referencia para la tramitación de reclamaciones y casos de infracción.

116 En este contexto, el Tribunal observa que la Defensora del Pueblo Europeo indicó en 2017, sobre la base de una investigación estratégica, que la Comisión debería facilitar más información sobre sus resultados de resolución de infracciones efectivas del Derecho de la UE en el marco de los procedimientos previos a la infracción —y sobre la duración media del proceso— en su informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE²⁵.

²⁵ Investigación estratégica OI/5/2016/AB sobre la puntualidad y la transparencia de la tramitación por parte de la Comisión Europea de reclamaciones por infracción.

Fiscalización pública del cumplimiento del Derecho de la UE

Fiscalización pública a nivel nacional

117 En el marco de su análisis, el Tribunal invitó a las **EFS de los Estados miembros** a buscar informes de auditoría relacionados con la aplicación del Derecho de la UE correspondientes al período 2013-2017, a fin de hacerse una idea del trabajo de las EFS en este ámbito. De 185 informes de 13 EFS, el Tribunal examinó los 62 informes cuyo contenido consideró más pertinente para el ámbito de su análisis panorámico. Estos informes reflejaban las perspectivas de la auditoría de cumplimiento y gestión.

118 Aunque las auditorías de las EFS abarcaban diversos **ámbitos políticos**, la mayoría estaba relacionadas con el medio ambiente y la energía, la fiscalidad y el transporte. Muchos de los informes sobre la política de medio ambiente y energía (veinticuatro informes) se centraban en la incorporación de directivas complejas, como la Directiva marco sobre el agua o la Directiva marco sobre los residuos. El segundo ámbito político examinado con mayor frecuencia era la política de fiscalidad (nueve informes) y más de un informe abarcaba los subsectores de comercio electrónico e IVA. El tercer ámbito político más representado era el transporte (ocho informes), que abarcaba diversos temas desde el transporte ferroviario hasta el transporte por carretera. De los demás ámbitos políticos, también estaban representados en los informes de las EFS la gobernanza económica y financiera, la agricultura, el desarrollo regional y otros temas específicos ligados al mercado único, incluidas cuestiones como la contratación pública y las ayudas estatales.

119 Algunas auditorías de gestión de la administración pública de los Estados miembros examinaban las causas de la transposición tardía, pero solo en el contexto de una política o un instrumento jurídico de la UE. En la mayoría de los casos, los **objetivos de auditoría** estaban relacionados con los resultados de una política nacional donde estaban vigentes algunas disposiciones del Derecho de la UE. En estos casos, las EFS evaluaron principalmente la eficacia de las medidas de la política nacional para cumplir sus objetivos. Estas auditorías normalmente no incluían una evaluación de los procedimientos nacionales de transposición e incorporación de la legislación de la UE al Derecho nacional.

120 Sin embargo, un número considerable de informes al menos se referían a la puntualidad de la **transposición** del Derecho de la UE y tomaban nota de los retrasos. En algunos casos, las EFS analizaban las razones de estos retrasos y evaluaban otras posibles insuficiencias o incoherencias de la transposición del Derecho de la UE a la legislación nacional. Un informe de auditoría señalaba un riesgo de transposición

tardía basándose en un análisis de la legislación nacional con respecto a los compromisos derivados del Derecho de la UE. Otro informe de auditoría incluía una sinopsis del procedimiento nacional de transposición de directivas de la UE. Además, algunos informes mencionaban **infracciones formales o casos EU Pilot** relacionados con el tema auditado, y algunas EFS también exponían una visión global de las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la UE, incluidos los efectos financieros.

121 Algunas auditorías que examinaban casos de infracción en curso incluían una **evaluación cualitativa de la conformidad** de las disposiciones de la legislación nacional con el Derecho de la UE. En un informe de auditoría se analizaba la medida nacional de ejecución preparada para transponer una directiva. Otro informe contenía recomendaciones que se tuvieron en cuenta al incorporar la directiva en cuestión. Otro informe calculaba los costes de ajuste relacionados con la incorporación de los requisitos de una nueva directiva en proceso de transposición.

122 En varios casos, los informes de auditoría no se limitaban al gobierno central y evaluaban las medidas adoptadas a **nivel regional y local** para cumplir los compromisos derivados del Derecho de la UE.

123 El Tribunal encontró un caso de una EFS que llevó a cabo una **auditoría de gestión de todo el gobierno** sobre la eficiencia de la incorporación del Derecho de la UE por parte de la administración nacional, que evaluaba los procesos y factores subyacentes que afectaban tanto a la puntualidad como a la precisión de dicha incorporación (véase el **recuadro 9**).

Recuadro 9

Auditoría de los procesos nacionales de incorporación del Derecho de la UE

El propósito de esta auditoría era investigar qué asuntos administrativos internos y asuntos debidos al entorno operativo ofrecen las condiciones necesarias para la incorporación eficiente de la legislación de la UE.

La auditoría examinó:

- 1) Si la **incorporación del Derecho de la UE mejoró** con los años (distinguiendo entre casos de transposición tardía e incorporación incorrecta);
- 2) Si el gobierno garantizó unas **condiciones efectivas para la incorporación** (evaluando la situación en varios ministerios, apoyando medidas, orientación, planificación);
- 3) Si la incorporación es conforme con el Derecho de la UE y los **principios de buena redacción legislativa** (evaluando la transparencia, instrumentos de ejecución, priorización y división de responsabilidades);
- 4) Si el gobierno utilizó eficazmente el **margen de maniobra que ofrecen las directivas** (examinando cuestiones como la discrecionalidad y la transparencia y herramientas como cuadros de correspondencias o evaluaciones de impacto).

124 Por último, varias EFS facilitan **sinopsis en los informes anuales** de la transposición del Derecho de la UE (normalmente basadas en las estadísticas oficiales) y los casos de infracción contra el Estado miembro.

Fiscalización pública a nivel europeo

125 El TCE es responsable de la **auditoría de los ingresos y los gastos de la UE**, lo que incluye el cumplimiento de los reglamentos financieros de la Unión y también auditorías de gestión de las políticas y los programas de gasto. En este contexto, las auditorías del TCE a veces abarcan cuestiones relacionadas con el cumplimiento del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros.

126 El Tribunal examinó sus informes especiales del período 2014-2017. Encontró 11 de 106 informes que planteaban **cuestiones relacionadas con la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros** o las actividades de supervisión de la Comisión con arreglo al artículo 17, apartado 1, del TUE.

127 En su mayor parte, las observaciones formuladas en los informes especiales del Tribunal relacionados con la aplicación del Derecho de la UE se referían a casos en los que no transponer las directivas de la UE de manera correcta u oportuna suponía el riesgo de menoscabar los **resultados en un determinado ámbito político**. En algunos casos, el Tribunal también formuló observaciones sobre la cantidad de tiempo que se tardaban en resolver las infracciones. Por lo que respecta a las **actividades de supervisión** de la Comisión, una auditoría contenía una evaluación de los controles de transposición y conformidad realizados por la Comisión en el ámbito de la política energética. El Tribunal también publicó un informe que se centraba específicamente en los resultados de la Comisión a la hora de garantizar la incorporación eficaz de una directiva²⁶.

128 Las constataciones, observaciones y conclusiones del Tribunal que figuran en estos informes ilustran varios problemas comunicados por las DG y los Estados miembros en las encuestas, por ejemplo:

- **claridad del Derecho de la UE** – el Tribunal observó que los obstáculos a la incorporación persistían en algunos casos debido a la redacción imprecisa de la Directiva de servicios y la reticencia de la Comisión a tomar medidas de infracción en parte por la falta de solidez de la base jurídica²⁷;
- **sobrerregulación** – el Tribunal constató que los operadores y otros participantes en el mercado en distintos Estados miembros pueden estar enfrentándose a requisitos y normas diferentes a los que se definen específicamente en la legislación o las directrices de la UE relativas al régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE)²⁸;
- **dificultades de los Estados miembros para transponer las directivas a tiempo** – el Tribunal observó que solo ocho Estados miembros cumplieron el plazo de transposición y el último Estado miembro completó la transposición dos años y cinco meses después del plazo²⁹;
- **impacto de las limitaciones de capacidad financiera de los Estados miembros** – en el caso de la Directiva sobre el agua potable, el Tribunal concluyó que la

²⁶ Informe Especial 5/2016, «¿Garantizó la Comisión la ejecución eficaz de la Directiva de Servicios?»

²⁷ Informe Especial 5/2016.

²⁸ Informe Especial 6/2015, «Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE».

²⁹ Informe Especial 5/2016.

calidad del agua y el acceso a ella mejoraron en tres Estados miembros, pero las necesidades de inversión seguían siendo considerables³⁰;

- **no conformidad persistente de los Estados miembros** – por lo que respecta a la lucha contra el desperdicio de alimentos, el Tribunal constató una contradicción de larga data entre las normas de la UE y los Estados miembros relativas a la legalidad de vender productos después de la expiración de su fecha de caducidad³¹;
- **dificultad de las DG para controlar la transposición y la conformidad** – el Tribunal concluyó que los controles de transposición y conformidad efectuados por la Comisión no aseguraban el éxito de la incorporación de los actos jurídicos que perseguían el objetivo de la UE³²;
- **retrasos en la incoación del procedimiento de infracción** – el Tribunal constató que el procedimiento contra un Estado miembro comenzó cuatro años después de que se realizase el control de conformidad³³;
- **retrasos considerables en la tramitación de expedientes EU Pilot** – el Tribunal concluyó que, si bien EU Pilot era una herramienta útil para la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, a menudo daba lugar a retrasos en la incoación de procedimientos de infracción³⁴. Además, cuando los casos de incumplimiento se resolvían durante la investigación, el Tribunal observó que no contribuía a crear una práctica jurídica establecida de la UE en el ámbito en cuestión³⁵.

³⁰ Informe Especial 12/2017, «Aplicación de la Directiva sobre el agua potable: la calidad del agua y el acceso a ella mejoran en Bulgaria, Hungría y Rumanía, pero las necesidades de inversión siguen siendo considerables».

³¹ Informe Especial 34/2016, «La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario».

³² Informe Especial 16/2015, «Necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la seguridad del abastecimiento energético mediante el desarrollo del mercado interior de la energía».

³³ Informe Especial 12/2017.

³⁴ Informe Especial 12/2017.

³⁵ Informe Especial 5/2016.

El camino a seguir: retos y oportunidades

Existen oportunidades para que la Comisión refuerce más la supervisión en consonancia con sus obligaciones en virtud del Tratado

129 La Comisión ha desarrollado su supervisión de la aplicación del Derecho de la UE a lo largo de numerosos años para cumplir su obligación en virtud del artículo 17, apartado 1, del TUE. Para ello, ha desarrollado un enfoque en respuesta a las dificultades principales con las que se encuentra en el seguimiento y la imposición del cumplimiento del Derecho de la UE en los Estados miembros. El Tribunal detectó una serie de ámbitos donde observa dificultades pendientes.

130 La Comisión ha integrado su función de supervisión en un **enfoque de mejora de la legislación** más amplio, lo que seguirá ofreciendo ventajas y oportunidades para garantizar que las leyes nuevas y revisadas sean lo más simples y fáciles de aplicar posible. En este contexto, la Comisión podría considerar la posibilidad de realizar **un ejercicio de balance de la política de supervisión** que abarque aspectos pertinentes de la economía, la eficiencia y la eficacia de sus actividades de supervisión.

131 En algunos ámbitos políticos, los Estados miembros pueden solicitar apoyo y asistencia técnica con cargo al **presupuesto de la UE** para acciones que pueden aumentar su capacidad financiera y administrativa con el fin de incorporar y aplicar el Derecho de la UE de manera correcta y oportuna. La utilización de instrumentos presupuestarios también brinda a la Comisión oportunidades adicionales para prevenir, detectar y corregir los incumplimientos. La Comisión podría considerar la posibilidad de desarrollar **un enfoque coherente y coordinado de uso de los fondos de la UE** a fin de reforzar su capacidad para fomentar, supervisar e imponer la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros en todos los ámbitos políticos.

132 La función de supervisión de la Comisión se **organiza por ámbito político** y muchas DG integran responsabilidades de formulación y supervisión de leyes. Esto ofrece ventajas, como ayudar a gestionar los riesgos inherentes de incumplimiento asociados a determinada legislación de la UE. El análisis del Tribunal destaca que otros riesgos inherentes que afectan a más de un ámbito político se derivan de especificidades de los Estados miembros. El Tribunal también pone de relieve las

disposiciones de la Comisión para compartir información y buenas prácticas entre las DG. Además, el análisis destaca la dificultad a la que se enfrentan varias DG a la hora de garantizar la disponibilidad oportuna de conocimientos y especialización sobre los Estados miembros. La Comisión debería plantearse adoptar nuevas medidas para **aumentar el intercambio de conocimientos y especialización sobre los Estados miembros** entre ámbitos políticos, incluido el intercambio de recursos cuando proceda.

133 La Comisión ha reforzado **las relaciones y la cooperación con las autoridades de los Estados miembros** mediante una serie de herramientas para el intercambio de información. Entre otras cosas, los Estados miembros han señalado que estas herramientas les ayudan a coordinar sus propias actividades. El Tribunal considera que la Comisión podría plantearse desarrollar más las herramientas para **garantizar un flujo coordinado de información entre ella y los Estados miembros** con respecto a los casos de infracción supuestos y reales para tener en cuenta el cambio en la política de imposición del cumplimiento desde 2017.

134 En general, el Tribunal constató que los Estados miembros favorecen un mayor desarrollo por parte de la Comisión de sus **herramientas de fomento del cumplimiento**, a pesar de las cargas administrativas que les imponen. La Comisión podría considerar la posibilidad de intensificar la coordinación entre sus servicios con respecto al desarrollo y la utilización de estas herramientas para garantizar **un enfoque más selectivo y coherente entre ámbitos políticos** que tenga debidamente en cuenta las cargas impuestas a los Estados miembros. El Tribunal también ha destacado **la posibilidad de los Estados miembros de proporcionar más y mejores documentos explicativos**. Estos documentos desempeñan un importante papel para garantizar la transparencia ante los ciudadanos de la legislación nacional que da efecto a sus derechos en virtud de la legislación de la UE y aumentar la capacidad de la Comisión para comprobar, de manera eficiente y eficaz, que los Estados miembros han incorporado las leyes de la UE de manera íntegra y precisa. Las autoridades legislativas de la UE podrían considerar la posibilidad de exigir sistemáticamente a los Estados miembros que faciliten explicaciones claras y coherentes sobre cómo han incorporado las directivas de la UE.

135 La Comisión ha establecido **prioridades** de imposición del cumplimiento y **parámetros de referencia** para la tramitación de casos, y algunas DG ya hacen un seguimiento e informan sobre sus actividades de supervisión en sus informes anuales. La Comisión podría plantearse desarrollar estos elementos existentes y fusionarlos en **un marco general** con indicadores y metas relativos a la economía, la eficiencia y la eficacia de sus actividades de supervisión. Este marco podría proporcionar la base para

desarrollar un enfoque más estratégico y coherente de gestión de los recursos y procesos relacionados con la supervisión con el tiempo.

136 La Comisión se enfrenta a altas expectativas de **transparencia**. Utiliza diversas herramientas para comunicarse con las partes interesadas e informarlas sobre sus actividades de supervisión, incluidos comunicados de prensa mensuales relativos a las decisiones sobre infracción y un informe anual que proporciona información detallada de alto nivel y de amplio alcance. El análisis del Tribunal ha puesto de relieve información adicional que puede ser del interés de dichas partes. La Comisión podría considerar la posibilidad de desarrollar más sus informes anuales para tener en cuenta las expectativas de las partes interesadas, entre otras cosas proporcionando **más información sobre su tramitación general de los casos**, respetando al mismo tiempo el derecho a la confidencialidad de los reclamantes y los Estados miembros.

Fiscalización pública de la supervisión del cumplimiento del Derecho de la UE

137 El análisis panorámico del Tribunal muestra que las **EFS y el TCE** han tratado cuestiones relativas a la forma en que la Comisión y los Estados miembros garantizan el cumplimiento del Derecho de la UE, principalmente en el marco de auditorías de gestión del gasto público en determinados ámbitos políticos. Sin embargo, pocas auditorías se han centrado concretamente en las disposiciones de supervisión a nivel nacional y europeo para garantizar la aplicación correcta y oportuna del Derecho de la UE. Este análisis panorámico destaca el margen del TCE para llevar a cabo un trabajo relacionado con la supervisión ejercida por la Comisión de la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, por ejemplo:

- o la contribución del **presupuesto de la UE** para apoyar a los Estados miembros en la aplicación del Derecho de la UE;
- o las **disposiciones de supervisión** de la Comisión en determinados ámbitos políticos de la UE;
- o la **gestión de reclamaciones y casos de infracción** realizada por la Comisión;
- o la calidad de **los informes sobre los resultados de las actividades de supervisión** presentados por la Comisión.

Anexos

Anexo I – Alcance: direcciones generales y ámbitos políticos

- AGRI:** Agricultura y Desarrollo Rural*
- CLIMA:** Acción por el Clima
- CNECT:** Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías*
- COMP:** Competencia
- ECFIN:** Asuntos Económicos y Financieros
- EAC:** Educación, Juventud, Deporte y Cultura
- EMPL:** Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión*
- ENER:** Energía*
- ENV:** Medio Ambiente*
- FISMA:** Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales*
- GROW:** Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes*
- SANTE:** Salud y Seguridad Alimentaria*
- HOME:** Migración y Asuntos de Interior*
- JUST:** Justicia y Consumidores*
- MARE:** Asuntos Marítimos y Pesca*
- MOVE:** Movilidad y Transportes*
- REGIO:** Política Regional y Urbana
- TAXUD:** Fiscalidad y Unión Aduanera*

* Indica los trece ámbitos políticos sobre los que informa la Comisión en su informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE.

Anexo II – Enfoque: fuentes y métodos

- El Tribunal analizó los datos proporcionados por la Comisión extraídos de los principales sistemas informáticos para la tramitación de reclamaciones y casos de infracción (CHAP, EU Pilot y NIF).
- Realizó una encuesta a dieciocho direcciones generales de la Comisión (véase el *anexo I*).
 - La encuesta contenía preguntas sobre el ámbito político de la DG, la organización, la tramitación de casos, las herramientas de fomento del cumplimiento y las disposiciones de seguimiento y presentación de informes en el período 2014-2016.
 - Para referirse a los resultados de la encuesta, el Tribunal utiliza generalmente las siguientes formulaciones:
 - «casi todas» – todas menos una o dos DG que respondieron;
 - «la mayoría» – más de la mitad de las DG que respondieron;
 - «muchas» – más de un tercio pero menos de la mitad de las DG que respondieron;
 - «varias» – más de tres pero menos de un tercio de las DG que respondieron;
 - «algunas» – hasta tres DG que respondieron.
 - Para referirse a los resultados, el Tribunal indica en algunos casos el número total de encuestados que respondieron a la pregunta (x respuestas / y encuestados que respondieron).
- El Tribunal realizó una encuesta a los Estados miembros.
 - Veintisiete de veintiocho Estados miembros respondieron a ella. Las respuestas fueron coordinadas por los asesores jurídicos de las representaciones permanentes de los Estados miembros y se facilitaron con la condición de que no se identificase a determinados Estados miembros.
 - No todos los encuestados respondieron a todas las preguntas. Para referirse a los resultados de la encuesta a los Estados miembros, el Tribunal utiliza el mismo enfoque que en su encuesta a las DG descrito anteriormente.
- El Tribunal entrevistó a partes interesadas institucionales principales del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo.

- Examinó una serie de documentos de la Comisión, incluidas comunicaciones sobre la política de imposición del cumplimiento, informes anuales de actividad de las DG e informes anuales sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE.
- El Tribunal examinó once informes de auditoría pertinentes del TCE y sesenta y dos informes pertinentes de las EFS de los Estados miembros correspondientes al período 2013-2017.

Anexo III – Herramientas de fomento del cumplimiento

Planes de aplicación

La Comisión elabora planes de aplicación para actos jurídicos que considera que se beneficiarían de medidas de apoyo. El plan de aplicación **acompaña a la propuesta legislativa de la Comisión**, junto con una evaluación de impacto. Determina las dificultades técnicas, de conformidad y de plazo a las que se enfrentan los Estados miembros y enumera las medidas de apoyo de la Comisión (las otras herramientas de fomento que se utilizarán). Los planes de aplicación también pueden incluir medidas y disposiciones de seguimiento de los Estados miembros.

La Comisión elabora relativamente **pocos planes de aplicación** (entre uno y cuatro al año durante el período 2014-2016 en tres ámbitos políticos). Algunas DG también producen planes de aplicación internos. En general, las DG y los Estados miembros calificaron su eficacia como «media». Aunque la mayoría de los Estados miembros que respondieron (diez de dieciocho) no favorecían un mayor uso de los planes de aplicación de la Comisión, algunos Estados miembros que los consideraban eficaces sí favorecían su mayor uso.

Por lo que respecta a las **ventajas**, las DG reconocieron su papel para ayudar a prever problemas y gestionar múltiples medidas de apoyo. Los Estados miembros comentaron de diversas formas que eran útiles en algunos ámbitos, ayudaban a una incorporación eficiente, promovían el compromiso de los Estados miembros, ayudaban a la comprensión común y proporcionaban un plazo para la incorporación.

En cuanto a las **limitaciones**, las DG señalaron que a veces se elaboraban demasiado pronto y después tenían que actualizarse, a menudo carecían del compromiso de los Estados miembros e imponían una carga administrativa a estos últimos. Los Estados miembros también destacaron de diversas maneras que los planes de aplicación no siempre tenían en cuenta las diferencias entre ellos, limitaban sus facultades discrecionales y fomentaban el cumplimiento solo de forma indirecta.

Directrices

La Comisión proporciona **orientaciones por escrito** a los Estados miembros o a las partes interesadas sobre la forma de incorporar y aplicar determinados instrumentos jurídicos de la UE. Las directrices contienen una interpretación del Derecho de la UE que es vinculante para la Comisión. Deben ser aprobadas por esta última.

Las directrices están entre las herramientas **utilizadas con mayor frecuencia**. Las DG informaron de que principalmente elaboran directrices cuando prevén dificultades de incorporación, pero también en algunos casos en respuesta a problemas de incorporación o a petición de los Estados miembros. Tanto las DG como los Estados miembros calificaron las directrices como una de las herramientas más eficaces.

Por lo que respecta las **ventajas**, las DG citaron que fomentan una comprensión común, aclaran las disposiciones legales y detectan problemas específicos. Los Estados miembros informaron de que las orientaciones son especialmente útiles para la legislación compleja. Destacaron de diversas maneras el papel beneficioso que desempeñan las directrices para explicar el punto de vista de la Comisión, aclarar cuestiones de incorporación, contribuir a la seguridad jurídica, facilitar la transposición y reducir el riesgo de prácticas divergentes de los Estados miembros.

En cuanto a sus **limitaciones**, las DG señalaron que la Comisión dispone de una competencia jurídica limitada para interpretar el Derecho de la UE, los Estados miembros no siempre estaban dispuestos a seguir las directrices de la Comisión, y las directrices podían exigir un trabajo considerable para su preparación, ser demasiado largas o facilitarse demasiado tarde. Los Estados miembros señalaron de diversas formas que no facilitaban una interpretación definitiva del Derecho de la UE. También destacaron que no siempre proporcionaban el nivel de detalle adecuado o reflejaban de forma suficiente las circunstancias de los distintos Estados miembros. Además, en algunos casos, las directrices limitaban el margen discrecional de los Estados miembros, reducían la flexibilidad de la Comisión para responder a circunstancias imprevistas y no se basaban en consultas suficientes con los Estados miembros. El CDR también señaló en su respuesta a las preguntas del Tribunal que la inseguridad sobre el estatuto jurídico de las directrices y las contradicciones entre la legislación de la UE y los documentos orientativos a veces confundían a las autoridades locales y regionales.

En general, los Estados miembros se mostraban más positivos que negativos con respecto a la claridad, puntualidad, alcance y nivel de detalle de las directrices. La mayoría de los Estados miembros (doce de veinte) consideraban que debería hacerse un **mayor uso** de ellas.

Documentos explicativos

Los Estados miembros pueden elaborar documentos que explican la relación entre los componentes de la directiva y las correspondientes partes de sus instrumentos nacionales de transposición. Los documentos explicativos **acompañan a la notificación de las medidas de transposición de los Estados miembros**. Pueden exigirse en el acto jurídico. La Comisión evalúa los instrumentos jurídicos y propone que se exijan

documentos explicativos. Normalmente no propone que se exijan en el caso de las directivas con pocas obligaciones jurídicas en sectores políticos bien delimitados y no muy regulados a nivel nacional. Los documentos explicativos pueden contener cuadros de correspondencias o adoptar esa forma.

Las directivas complejas pueden pedir que los Estados miembros proporcionen a la Comisión documentos explicativos relativos a sus medidas nacionales de transposición. Todas las DG con un número considerable de directivas calificaron como muy **eficaces** los documentos explicativos que incluían cuadros de correspondencias. También consideraban que los documentos explicativos sin cuadros de correspondencias eran considerablemente menos eficaces. La mayoría de los Estados miembros (dieciocho de veintitrés) calificaron como eficaces los documentos explicativos con cuadros de correspondencias, aunque algunos no lo hicieron (cinco de veintitrés).

Muchos Estados miembros elaboran cuadros de correspondencias o algo similar para fines propios. En el caso de los demás Estados miembros, la elaboración de cuadros de correspondencias representa una **carga administrativa** adicional considerable. La mayoría de los Estados miembros (diecisiete de veintitrés) informaron de que normalmente elaboran cuadros de correspondencias si se les pide que proporcionen un documento explicativo.

La mayoría de las DG favorecían que los Estados miembros siguiesen un **modelo normalizado** (que incluya cuadros de correspondencias) al elaborar documentos explicativos. Mientras que algunos Estados miembros (siete de veintitrés) estaban de acuerdo en que un modelo normalizado aumentaría la probabilidad de que elaboren documentos explicativos con cuadros de correspondencias, varios Estados miembros (tres de cinco) que no elaboran documentos explicativos con cuadros de correspondencias estaban en desacuerdo.

Con respecto a las **ventajas**, las DG destacaron que los documentos explicativos bien elaborados dan una visión global útil de las medidas nacionales de ejecución de los Estados miembros. Señalaron de diversas maneras que esto ayudaba a la Comisión a entender las cuestiones jurídicas en determinados Estados miembros y a establecer comparaciones entre ellos. Las DG consideraban que los documentos explicativos bien elaborados también ayudaban tanto a los Estados miembros como a la Comisión a garantizar una transposición completa y precisa, en algunos casos reduciendo la necesidad de externalizar los controles. Los Estados miembros reconocieron de diversas formas el papel que desempeñan los documentos explicativos para ayudarles a ellos y a la Comisión. También destacaron su contribución positiva a la seguridad jurídica y a la transparencia de las medidas nacionales de ejecución.

En cuanto a sus **limitaciones**, las DG señalaron de diversas maneras que los Estados miembros no estaban obligados a elaborar documentos explicativos y que no siempre estaban dispuestos a elaborarlos. También señalaron que la calidad de los documentos explicativos de los Estados miembros variaba considerablemente, en particular con respecto a la claridad, exhaustividad y utilidad de la información facilitada. Los Estados miembros destacaron la carga administrativa que se genera, la falta de concentración en los resultados previstos de legislar, y la necesidad de actualizar los documentos explicativos para tener en cuenta cambios posteriores en la legislación nacional.

La mayoría de los Estados miembros (trece de diecinueve) consideraban conveniente solicitar documentos explicativos solo para directivas muy complejas. Mientras que la mayoría de los Estados miembros (once de veintiuno) aconsejaban no cambiar el **nivel de uso** de los documentos explicativos, un mayor número de Estados miembros se pronunciaron a favor de aumentar su uso en lugar de reducirlo. Los Estados miembros que aconsejaban la reducción (cuatro de cinco) solían ser aquellos que menos utilizaban los documentos explicativos. Los Estados miembros calificaron la carga de elaborar documentos explicativos con cuadros de correspondencias como relativamente alta en comparación con otras herramientas y más alta que al elaborar documentos explicativos sin cuadros de correspondencias.

Comités, redes, grupos de expertos y talleres

Por lo que se refiere a las principales herramientas basadas en reuniones, la Comisión utiliza **comités, redes, grupos de expertos y talleres** para fomentar la buena incorporación del Derecho de la UE en todos los ámbitos políticos con una cantidad considerable de directivas:

- **Comités** – Las directivas pueden crear comités para ayudar a la Comisión con su incorporación. Están compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión. Entre los representantes pueden incluirse expertos que asesoran y participan en revisiones por pares. Los comités emiten dictámenes formales sobre propuestas de actos de ejecución.
- **Redes** – Para reforzar la cooperación, la Comisión puede crear redes informales de representantes de los Estados miembros encargados de la incorporación de determinadas leyes de la UE. Los representantes nacionales participan voluntariamente en ellas. Las redes pueden incluir también a representantes de partes interesadas.
- **Grupos de expertos** – La Comisión puede crear grupos de expertos para que la asesoren sobre la incorporación del Derecho de la UE.

- **Talleres** – La Comisión organiza talleres para consultar a los Estados miembros y facilitar y fomentar la incorporación de instrumentos jurídicos de la UE. Los talleres pueden organizarse a nivel técnico o a alto nivel político (con un comisario o altos cargos de los Estados miembros).

Las DG y los Estados miembros calificaron su **eficacia** como media-alta y los Estados miembros les dieron una puntuación ligeramente mayor que las DG. En promedio, los Estados miembros y las DG calificaron los grupos de expertos como ligeramente más eficaces que las otras tres herramientas.

De las cuatro herramientas, **las DG utilizan los grupos de expertos** con mayor frecuencia, seguidos por los talleres. La mayoría de las DG también utilizan con frecuencia redes y talleres. Mientras que los comités se utilizan al menos a veces en la mayoría de los ámbitos políticos, en algunos apenas se utilizan (cinco de quince). La mayoría de las DG en cuestión informaron de que utilizaban comités y grupos de expertos sistemáticamente para la legislación de sus ámbitos políticos. En cambio, informaron de que tendían a utilizar las redes y los talleres solo en casos en que preveían dificultades de incorporación. La mayoría de los Estados miembros se mostraban a favor del uso de estas herramientas solo cuando la Comisión prevé dificultades de incorporación o en respuesta a solicitudes de los Estados miembros. Solo algunos Estados miembros consideraban que la Comisión debería utilizarlas más sistemáticamente para todas las nuevas directivas o políticas.

En cuanto a la **participación**, la mayoría de los Estados miembros (dieciocho de veintisiete) declararon que participaban al menos a veces en comités, redes, grupos de expertos y talleres. Sin embargo, pocos Estados miembros (dos de veintisiete) informaron de que siempre participaban. El grado de participación de otras partes interesadas distintas de la Comisión o los representantes de los Estados miembros (por ejemplo, las EFS de los Estados miembros, representantes de la sociedad civil, etc.) en comités, redes y grupos de expertos varía.

La mayoría de las DG (diez de dieciséis) organizan **talleres** poco después de la aprobación del instrumento jurídico, pero pueden organizarse antes o después en caso necesario. La mayoría de los Estados miembros consideraban que los talleres eran más útiles poco después de la aprobación del instrumento jurídico (doce de diecisiete) o unos meses después para permitir una primera valoración de la dificultad de transposición (cuatro de doce). Algunos Estados miembros (cuatro de diecisiete) consideraban que eran más útiles cuando se estaba preparando o aprobando la legislación.

Aunque las **partes interesadas internas** a veces participan en comités en algunos ámbitos (cuatro), participan con mayor frecuencia en redes y grupos de expertos de

una amplia variedad de ámbitos políticos. La participación también varía por Estado miembro. La mayoría de los Estados miembros que respondieron (catorce de veintisiete) informaron de que sus partes interesadas participaban a veces o rara vez y solo dos declararon que las partes interesadas participaban con mayor frecuencia.

Con respecto a las **ventajas**, las DG reconocían la oportunidad que brindaban las cuatro herramientas de fomentar la cooperación, debatir cuestiones específicas con los Estados miembros y fomentar una comprensión común de la legislación, intercambiar experiencias y poner de relieve buenas prácticas. Las DG también destacaron específicamente la contribución de los comités a la toma de decisiones con conocimiento de causa y el papel de los grupos de expertos en la elaboración de orientaciones. Los Estados miembros señalaron de diversas maneras las mismas ventajas generales, haciendo hincapié en la oportunidad que brindaban estas herramientas para explorar dificultades y soluciones comunes a los problemas de aplicación del Derecho de la UE. También destacaron en concreto el acceso que ofrecían los comités y los grupos de expertos a conocimientos especializados y la oportunidad que brindaban las redes para celebrar consultas menos formales.

En cuanto a las **limitaciones**, las DG destacaron de diversas maneras la naturaleza no vinculante de cualquier solución, la necesidad de realizar un seguimiento de los resultados de las reuniones, la escasa disposición de los Estados miembros a participar en algunos casos, la calidad de la especialización de los participantes y los recursos necesarios. Los Estados miembros señalaron de diversas formas que las cuestiones tratadas en las reuniones a menudo no eran relevantes para otros Estados miembros, la necesidad de que participen las personas adecuadas en las reuniones, el riesgo de solapamiento entre estas herramientas, la falta de transparencia en su uso, y el margen para racionalizar su uso en general.

Muchos Estados miembros también señalaron que estas herramientas eran relativamente gravosas en cuanto a tiempo, costes y recursos humanos. En general, los Estados miembros calificaron la **carga administrativa** impuesta por estas cuatro herramientas basadas en reuniones como «media» y consideraban que los talleres imponían mayor carga que las otras tres herramientas.

A pesar de la carga que suponen, la mayoría de los Estados miembros (doce de veinte) aconsejaban a la Comisión que haga un **mayor uso** de las herramientas basadas en reuniones. Ningún Estado miembro consideraba que deberían utilizarse menos estas herramientas.

Reuniones paquete

La Comisión organiza reuniones «paquete» con representantes a nivel nacional, regional o local de un Estado miembro para solucionar una serie de problemas de cumplimiento (dificultades de transposición, expedientes EU Pilot y casos de infracción). Normalmente se organizan por ámbito político y de manera puntual.

A diferencia de otras herramientas basadas en reuniones, solo algunas DG (cinco de quince) utilizan sistemáticamente las **reuniones paquete**. Se trata de algunas de las DG con mayor número de casos de infracción abiertos (cinco de siete con más de cien casos abiertos). Dos DG informaron de que utilizaban alternativas a las reuniones paquete: la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes informó de que entabló diálogos de cumplimiento con tres Estados miembros, y la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías informó de que organizaba misiones de investigación anuales a todos los Estados miembros en un determinado ámbito político.

Las DG que utilizan reuniones paquete las consideran muy **eficaces**. Casi todos los Estados miembros que respondieron (veintidós de veintitrés) las consideraban eficaces. Aunque la mayoría de los Estados miembros (doce de veintitrés) les dieron una puntuación alta, su puntuación era más baja que la de las otras cuatro herramientas basadas en reuniones en general. Varios pero no todos los Estados miembros aprovechan la oportunidad para participar en reuniones paquete.

Con respecto a las **ventajas**, las DG informaron de diversas maneras de que las reuniones paquete brindaban la oportunidad de tratar cuestiones relacionadas con un determinado Estado miembro, mejorar la comprensión de las dificultades de los Estados miembros, enterarse de las últimas novedades en estos y fomentar la cooperación y la confianza con las autoridades nacionales. Los Estados miembros destacaron de diversas formas que las reuniones paquete permitían conocer los puntos de vista de la Comisión, ayudaban a la comprensión mutua y permitían intercambiar puntos de vista en múltiples casos. También consideraban que las reuniones paquete eran una buena forma de tratar numerosas cuestiones y casos a la vez, incluidos los de naturaleza transversal.

En cuanto a las **limitaciones**, las DG señalaron de diversas maneras el riesgo de no encontrar soluciones, la carga administrativa de preparar y organizar reuniones, la dependencia de que asistan las personas adecuadas del Estado miembro, y la falta de transparencia del proceso. Del mismo modo, los Estados miembros señalaron que las reuniones paquete podían representar una carga administrativa considerable y dependían de que se pudiera reunir a todas las personas pertinentes, lo que podía resultar difícil si concernían a más de un departamento gubernamental. También

señalaron que las reuniones paquete no se celebraban con suficiente periodicidad —si es que se celebraban— en algunos ámbitos políticos, a veces intentaban abordar demasiadas cuestiones complejas a la vez, y no siempre conducían a soluciones rápidas.

Al igual que con otras herramientas basadas en reuniones, la mayoría de los Estados miembros calificaron la **carga administrativa** impuesta por las reuniones paquete como «media».

La mayoría de los Estados miembros que respondieron (doce de veinte) aconsejaban a la Comisión organizar **más reuniones paquete**. Muchos Estados miembros aconsejaban no cambiar su uso. Solo un Estado miembro, que informó de una alta frecuencia de reuniones paquete, aconsejaba utilizarlas mucho menos.

Cuadros de indicadores

La Comisión puede publicar cuadros de indicadores (o barómetros) para que el público **compare los resultados de los Estados miembros** en el cumplimiento de objetivos específicos, entre otros con respecto a la aplicación correcta y oportuna del Derecho de la UE en determinados ámbitos políticos.

Aunque la Comisión publica una serie de cuadros de indicadores³⁶, solo el **cuadro de indicadores del mercado único** incluye información e indicadores sobre la transposición de directivas, expedientes EU Pilot y casos de infracción³⁷. El cuadro de indicadores del mercado único abarca las directivas que se considera que afectan al funcionamiento de este último. Entre ellas se incluyen las directivas directamente relacionadas con la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales a través de las fronteras de la UE, así como las directivas con un impacto directo en el mercado único. Las directivas se refieren a ámbitos políticos como la fiscalidad, el empleo, la política social, la educación, la cultura, la salud pública, la protección de los consumidores, la energía, el transporte, el medio ambiente³⁸, la sociedad de la información y los medios de comunicación.

En promedio, las DG interesadas consideraban que los cuadros de indicadores tenían una **eficacia** media y motivaban de forma moderada a los Estados miembros a cumplir

³⁶ Por ejemplo, el cuadro de indicadores de la justicia, el cuadro europeo de indicadores de la innovación y el cuadro de indicadores de las ayudas estatales.

³⁷ El informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE también incluye resultados de las actividades de supervisión de la Comisión por Estado miembro.

³⁸ Excepto la protección de la naturaleza.

el Derecho de la UE. Los Estados miembros calificaban como altas la eficacia de los cuadros de indicadores y su motivación para mejorar el cumplimiento.

Con respecto a las **ventajas**, las DG informaron de que los cuadros de indicadores daban una visión global fácil de utilizar de los resultados, permitían comparar entre Estados miembros a lo largo del tiempo y aprovechaban la presión de los homólogos, fomentando al mismo tiempo la transparencia, la concienciación y la participación pública. Los Estados miembros destacaron ventajas similares de diversas formas. También señalaron el papel que podrían desempeñar los cuadros de indicadores para ayudarles a identificar dónde centrar sus esfuerzos para mejorar el cumplimiento.

En cuanto a sus **limitaciones**, las DG destacaron de maneras diversas la voluntad de cumplimiento de los Estados miembros, la falta de especificidad política, los costes y la carga de la preparación, y el riesgo de que los Estados miembros reaccionen de manera negativa. Los Estados miembros señalaron de diversas maneras que los cuadros de indicadores simplificaban en exceso las evaluaciones, incluían algunos indicadores engañosos, ignoraban que muchos problemas están relacionados con actos legislativos específicos, y no reflejaban de manera justa que los Estados miembros parten de situaciones y sistemas jurídicos diferentes. También señalaron que la eficacia del cuadro de indicadores del mercado único estaba limitada por el retraso en la publicación de los datos, porque el período de presentación de informes no estaba armonizado con el año natural y por la falta de sanciones por malos resultados.

La mayoría de los Estados miembros que respondieron (quince de dieciocho) no aconsejaban aumentar o reducir el **nivel de uso** de los cuadros de indicadores. Solo dos Estados miembros favorecían un mayor uso de los cuadros de indicadores y solo un Estado miembro aconsejaba utilizarlos mucho menos. En general, los Estados miembros que respondieron a la encuesta del Tribunal no estaban a favor de que la Comisión utilizase más los cuadros de indicadores.

Acrónimos y abreviaturas

BUDG: Dirección General de Presupuestos

CDR: Comité Europeo de las Regiones

CESE: Comité Económico y Social Europeo

DG: Dirección General de la Comisión Europea. El **anexo I** contiene una lista de las DG encuestadas.

EFS: Entidad Fiscalizadora Superior

EUR-LEX: Registro público oficial del Derecho de la Unión

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

PE: Parlamento Europeo

RCDE: Régimen de comercio de derechos de emisión

SG: Secretaría General de la Comisión

TCE: Tribunal de Cuentas Europeo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

Equipo del análisis panorámico

Este análisis panorámico fue elaborado por la Sala V —presidida por el Miembro del TCE Lazaros S. Lazarou— que se centra en los ámbitos de financiación y administración de la Unión.

El análisis fue dirigido por el Miembro del TCE Leo Brincat con el apoyo de Neil Kerr, jefe de gabinete, y Annette Farrugia, agregada de gabinete; Alberto Gasperoni, gerente principal; James McQuade, jefe de tareas; Michael Spang, Attila Horvay-Kovacs y Jitka Benesova, auditores.



De izquierda a derecha: Annette Farrugia, Alberto Gasperoni, Leo Brincat, Neil Kerr, Jitka Benesova, James McQuade, Attila Horvay-Kovacs.

PDF ISBN 978-92-847-0658-7 doi:10.2865/09113 QJ-01-18-807-ES-N
HTML ISBN 978-92-847-0706-5 doi:10.2865/25172 QJ-01-18-807-ES-Q



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones



© Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.