



Bruselas, 6.7.2017
COM(2017) 370 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

{SWD(2017) 259 final}
{SWD(2017) 260 final}

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

I.	Introducción.....	2
II.	La aplicación en los sectores prioritarios	3
1.	Un nuevo impulso al empleo, el crecimiento y la inversión	4
2.	Un «mercado único digital» conectado	6
3.	Una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva	7
4.	Un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada.....	8
5.	Una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa	12
6.	Un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua	13
7.	Hacia una nueva política de migración	15
8.	Colaboración con los Estados miembros para garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE	15
8.1.	Planes de aplicación: situación actual	15
8.2.	Documentos explicativos: situación actual	16
III.	Procedimientos de infracción	19
IV.	Antes de la incoación de un procedimiento de infracción.....	21
1.	Detección de problemas	21
1.1.	Casos de iniciativa propia de la Comisión	21
1.2.	Denuncias y solicitudes	21
2.	Procedimiento EU Pilot	24
V.	Fases de los procedimientos de infracción	28
1.	Fase precontenciosa	28
2.	Sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 y al artículo 260, apartado 2, del TFUE.....	32
VI.	Transposición de Directivas	34
1.	Transposición tardía.....	34
2.	Recursos ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 y al artículo 260, apartado 3, del TFUE	37
VII.	Conclusiones	39

I. Introducción

La aplicación efectiva del Derecho de la UE es esencial para que los ciudadanos y las empresas disfruten de los beneficios de las políticas de la Unión Europea. A menudo, cuando un tema ocupa el punto de mira —controles de las emisiones de los automóviles, vertederos ilegales o seguridad y fiabilidad del transporte— el problema no es la falta de legislación europea, sino el hecho de que esta no se aplica de manera efectiva.

Los Estados miembros están obligados a transponer las directivas al Derecho nacional a su debido tiempo y con la precisión requerida, y velar por la correcta aplicación y ejecución de la legislación de la UE (el acervo)¹. Como guardiana de los Tratados, la Comisión supervisa las medidas adoptadas por los Estados miembros y comprueba que su legislación se ajusta al Derecho de la UE². En caso de que un Estado miembro no respete el Derecho de la UE, puede incoar un procedimiento de infracción y, en su caso, recurrir al Tribunal de Justicia. Se podrán imponer sanciones financieras cuando un Estado miembro no ejecute una sentencia del Tribunal de Justicia o incumpla su obligación de comunicar a la Comisión sus medidas de transposición de una Directiva adoptada con arreglo a un proceso legislativo³.

La mejora de la aplicación de la legislación de la UE constituye una prioridad de la Comisión Juncker y un aspecto esencial del programa de mejora de la legislación. La Comisión reiteró su voluntad de mejorar la aplicación del Derecho de la UE en una Comunicación de diciembre de 2016 que presenta un enfoque más estratégico de su política en materia de infracciones⁴. Anunció que incoaría prioritariamente procedimientos de infracción para las infracciones más graves del Derecho de la UE que afectan a los intereses de los ciudadanos y las empresas.

El presente informe anual pone de relieve los principales progresos en materia de aplicación del Derecho en 2016. La estructura del informe refleja la atención que se presta a la aplicación del Derecho en los ámbitos prioritarios de acción de la Comisión. Así, la Comisión siguió adelante con sus medidas para hacer cumplir la legislación de la UE en el ámbito del mercado interior, específicamente centradas en el incumplimiento por parte de los Estados miembros de su obligación de establecer o aplicar sistemas de sanciones para disuadir a los fabricantes de automóviles de infringir la legislación sobre las emisiones de los vehículos de motor. Otro ejemplo es la transposición de las normas de la UE en materia de contratación pública y concesiones; en este caso, la transposición y aplicación íntegras de la legislación de la UE son esenciales para facilitar y hacer más rentable la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones, en el pleno respeto de los principios de transparencia y de competencia de la UE. Además de los ámbitos prioritarios, los documentos que acompañan el informe⁵ examinarán en qué medida el Derecho de la UE se ha aplicado correctamente, pasando revista a los problemas surgidos, en cada Estado miembro y para cada ámbito de acción.

¹ Artículo 291, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

² Artículo 17 del TUE: «[la Comisión] velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión [...]».

³ Artículo 260, apartados 2 y 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁴ Comunicación titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación», [C\(2016\) 8600](#), DO C 18 de 19 de enero de 2017.

⁵ SWD (2017) 259 y SWD(2017) 260.

II. La aplicación en los sectores prioritarios

La efectiva ejecución y la aplicación de los instrumentos jurídicos de la UE es una condición previa esencial para el éxito de las políticas de la UE en general y de las acciones prioritarias de la Comisión Juncker, en particular. La Comisión utiliza una amplia gama de herramientas, en particular los procedimientos de infracción, para alcanzar los objetivos de las políticas de la UE. El informe anual de 2016 presenta una visión general de la acción de la Comisión en este sentido.

Una nueva política de ejecución — Comunicación titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»

En diciembre de 2016, la Comisión adoptó una nueva Comunicación sobre la política de aplicación titulada *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*⁶. La Comunicación expone la manera en que la Comisión, como guardiana de los Tratados, va a redoblar sus esfuerzos para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE. El hecho de ser «más grande y ambiciosa para los grandes desafíos y más pequeña y modesta para los pequeños asuntos» debe traducirse en un enfoque más estratégico y eficiente del control de la aplicación del Derecho en términos de gestión de las infracciones. En la aplicación de este enfoque, la Comisión debería centrarse en los problemas en los que su labor para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE puede realmente marcar la diferencia, así como sobre las prioridades de acción. Por consiguiente, la Comisión hará una distinción sobre la base del valor añadido que puede aportar un procedimiento de infracción y archivará determinados expedientes cuando lo considere oportuno desde el punto de vista estratégico.

La Comisión se centrará en los casos en los que los Estados miembros:

- no han comunicado ninguna medida de transposición o en los que estas medidas no transponen correctamente las Directivas;
- no cumplen una sentencia del Tribunal de Justicia, como se contempla en el artículo 260, apartado 2, del TFUE; o
- perjudican gravemente a los intereses financieros de la UE o infringen las competencias exclusivas de la UE.

La Comisión incoará sistemáticamente un procedimiento en los casos de infracción que pongan de manifiesto deficiencias estructurales en el sistema jurídico de un Estado miembro. Aquí se incluirán, en particular, los casos en que las normas nacionales o las prácticas generales obstaculizan el buen funcionamiento de la remisión prejudicial al Tribunal de Justicia. La Comisión también incoará sistemáticamente un procedimiento en los casos en que el Derecho nacional impida a los órganos jurisdiccionales nacionales dar primacía al Derecho de la UE. Asimismo, incoará un procedimiento en los casos en que la legislación nacional no prevea procedimientos de recurso eficaces cuando se infrinja el Derecho de la UE o impida de algún otro modo que los sistemas judiciales nacionales garanticen la aplicación efectiva del Derecho de la UE. La Comisión investigará con diligencia este tipo de violaciones. Incoará procedimientos de infracción, sin utilizar EU Pilot, a menos que el recurso a este mecanismo se considere de utilidad en un caso determinado.

En la aplicación de su nuevo enfoque, la Comisión dará valor al papel esencial desempeñado por los denunciantes en la detección de problemas más amplios relacionados con el cumplimiento del Derecho de la UE que afecten a los intereses de los ciudadanos y las empresas. Sin embargo, es

⁶ [C\(2016\) 8600](#), DO C 18 de 19 de enero de 2017.

imprescindible que los ciudadanos comprendan la naturaleza del procedimiento de infracción y definan sus expectativas en consecuencia. Muchos presentan reclamaciones esperando obtener una reparación financiera o de otro tipo a raíz de una infracción del Derecho de la UE, pese a que este no es el objetivo perseguido por el procedimiento de infracción. En consecuencia, algunos casos individuales de aplicación incorrecta de la legislación que no plantean cuestiones de principio más generales a menudo pueden ser tratados de manera satisfactoria a través de otros mecanismos más adecuados a nivel europeo y nacional. En tal caso, si se garantiza una tutela judicial efectiva, la Comisión remitirá normalmente a los denunciantes al nivel nacional.

La Comisión continuará apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos por transponer, aplicar y ejecutar la legislación de la UE, pero es fundamental que éstos asuman la responsabilidad que les incumbe de respetar y aplicar de manera efectiva las normas adoptadas conjuntamente por ellos mismos. A este respecto, la Comisión reforzará el planteamiento de las sanciones en caso de no comunicación de las medidas nacionales de transposición: en los asuntos presentados ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 en relación con el artículo 260, apartado 3, del TFUE, ha comenzado solicitar sistemáticamente al Tribunal de Justicia que imponga una suma a tanto alzado junto con una multa coercitiva.

1. Un nuevo impulso al empleo, el crecimiento y la inversión

La primera prioridad de la Comisión Juncker es reforzar la competitividad de Europa y estimular las inversiones creadoras de empleo. Sin embargo, los esfuerzos realizados para establecer un entorno regulador propicio a la actividad empresarial y la creación de empleo están amenazados si el acervo de la UE no se ejecuta correctamente y a su debido tiempo. Las acciones destinadas a garantizar la aplicación y ejecución del Derecho de la UE contribuyen también significativamente a impulsar el empleo, el crecimiento y la inversión.

En 2016, las actividades de la Comisión para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE se centraron en los siguientes ámbitos:

Aplicación del acervo en materia de libre circulación de los trabajadores y salud y seguridad en el trabajo

La Comisión ha continuado sus esfuerzos para garantizar la igualdad de condiciones en el mercado laboral de la UE, comprobando que los Estados miembros han transpuesto plena y correctamente las Directivas en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores y la salud y la seguridad en el trabajo.

El plazo de transposición de dos importantes Directivas expiró en 2016: una sobre el ejercicio de los derechos derivados de la libre circulación de los trabajadores⁷, y la otra sobre la aplicación de los derechos de los trabajadores desplazados⁸. Dado que varios Estados miembros no han comunicado sus medidas de transposición en el plazo previsto, la Comisión incoó una serie de procedimientos de infracción en septiembre de 2016.

En el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo, el plazo de transposición de la Directiva sobre los requisitos de seguridad y de salud en caso de exposición a campos electromagnéticos⁹ expiró el 1 de julio de 2016. Esta Directiva aporta una contribución importante a la protección de la salud de

⁷ Directiva 2014/54/UE.

⁸ Directiva 2014/67/UE.

⁹ Directiva 2013/35/UE.

los trabajadores. La Comisión está verificando las medidas nacionales de transposición de los Estados miembros y ha incoado una serie de procedimientos de infracción en 2016.

La Comisión continuó supervisando la transposición de la Directiva sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas¹⁰ y remitió solicitudes de información a ocho Estados miembros para verificar la correcta aplicación de la Directiva sobre la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario¹¹.

Aplicación del acervo en materia de medio ambiente

La Comisión ha centrado su actuación para hacer cumplir las normas de la UE en materia medioambiental en la contribución a un medio ambiente más limpio y más fuerte y una economía más «circular» que utilice los recursos de forma más sostenible. También ha tratado de garantizar unas condiciones equitativas para todos los Estados miembros y los agentes económicos, que deberán cumplir los requisitos medioambientales. Una aplicación estricta del Derecho incita asimismo al mercado a encontrar soluciones innovadoras para mejorar la eficiencia de los recursos y reducir la dependencia de las importaciones, lo que a su vez puede conferir una ventaja competitiva a las empresas de la UE y crear empleo.

Sigue habiendo importantes lagunas en algunos Estados miembros por lo que respecta a la aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE. Es el caso, en particular, en los ámbitos de la gestión de residuos, las infraestructuras de tratamiento de las aguas residuales y el cumplimiento de los valores límite de calidad del aire.

La Comisión siguió combatiendo estas deficiencias por medios jurídicos, en particular los procedimientos de infracción, pero también en estrecha cooperación con las autoridades nacionales y otras partes interesadas para fomentar la conformidad. En este contexto, la Comisión puso en marcha en 2016 la Revisión de la aplicación de la política medioambiental¹². Este proceso aspira a mejorar los conocimientos comunes sobre las deficiencias en la aplicación de la política y la legislación medioambientales de la UE en cada Estado miembro y a abordar las causas profundas de estas deficiencias. También pretende encontrar soluciones complementarias de la vía jurídica y alentar el intercambio de buenas prácticas. La revisión se basa en los informes por país establecidos cada dos años, que se centrarán en las cuestiones esenciales de la política y la legislación de cada Estado miembro en el ámbito del medio ambiente. Estos informes sentarán las bases para diálogos con los Estados miembros y dentro de los mismos.

Aplicación del acervo en materia de agricultura

La estrategia adoptada por la Comisión para supervisar la aplicación del Derecho consiste en garantizar que se apliquen las medidas agrícolas más prometedoras en términos de crecimiento y empleo. Estas medidas también contribuyen a profundizar el mercado interior y hacerlo más equitativo.

¹⁰ Directiva 2014/27/UE.

¹⁰ Directiva [2010/32/UE](#).

¹¹ Directiva [2010/32/UE](#).

¹² [COM\(2016\) 316 final](#).

La política agrícola común (PAC) y el control de la aplicación de las normas de la UE asociadas ayudan a estimular la competitividad y orientar mejor el sector primario hacia el mercado, protegiendo al mismo tiempo a los agricultores contra las perturbaciones graves e inesperadas del mercado. El objetivo primordial es salvaguardar la agricultura en Europa.

En 2016, la Comisión ha prestado especial atención a la aplicación, por todos los Estados miembros, de las disposiciones relativas a los pagos directos, que constituyen un aspecto importante de la reforma de la PAC de 2014. Tras haber examinado si las legislaciones nacionales eran compatibles con las normas de la UE, la Comisión inició los Diálogos en el marco de EU Pilot con varios Estados miembros.

La Comisión también ha intentado controlar activamente si todos los Estados miembros habían transpuesto correctamente, en términos claros y dentro de los plazos, las Directivas de la UE en materia de agricultura. El objetivo era crear una seguridad jurídica y permitir que los ciudadanos y las empresas puedan aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado único. La Comisión ha ayudado a los Estados miembros a aplicar a tiempo la Directiva sobre caseínas y caseinatos (plazo de 22 de diciembre de 2016)¹³.

Aplicación del acervo en el ámbito de los asuntos marítimos y la pesca

En 2016, la estrategia adoptada por la Comisión para controlar la aplicación de la legislación se centró en los ámbitos de la conservación y el control de la pesca, que son fundamentales para desarrollar una economía «circular» en la que los recursos pesqueros se utilizan de manera sostenible, garantizando el crecimiento y el empleo en el sector pesquero a largo plazo. Se prestó especial atención a las deficiencias de los sistemas nacionales de control de la pesca que perjudican la detección de actividades de pesca ilegal, en detrimento de la sostenibilidad del sector. Por otra parte, la Comisión ha actuado en varios casos de inobservancia de la competencia externa exclusiva de la UE para apoyar el objetivo de esta última de imponerse a escala mundial como el actor más importante en el ámbito de la pesca. Además, tras la expiración, el 18 de septiembre de 2016, del plazo para la transposición de determinadas disposiciones de la Directiva sobre la ordenación del espacio marítimo¹⁴, la Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra cinco Estados miembros que no habían comunicado las medidas nacionales de transposición. Se incoaron otros tres procedimientos por transposición parcial.

2. Un «mercado único digital» conectado

En 2016, la estrategia de control de la aplicación del Derecho adoptada por la Comisión en el ámbito de las redes de comunicaciones, contenido y tecnologías se centró en prioridades específicas en varios sectores. Entre ellas figuran los aspectos estructurales de la legislación sobre las comunicaciones electrónicas como la independencia de las autoridades reguladoras nacionales, el respeto de los procedimientos de consulta en el proceso de análisis del mercado, la gestión del espectro y la libertad de establecimiento. Los esfuerzos por hacer cumplir la legislación se referían a disposiciones que son esenciales para preservar el mercado interior de los servicios audiovisuales, como los principios del país de origen y de la libertad de recepción.

La Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra casi todos los Estados miembros por no transponer la Directiva relativa a la reducción de costes de la banda ancha¹⁵ y de la Directiva

¹³ Directiva [2015/2203/UE](#).

¹⁴ Directiva [2014/89/UE](#).

¹⁵ Directiva [2014/61/UE](#).

relativa a la gestión colectiva de los derechos¹⁶. Tomó nuevas medidas en el marco de procedimientos de infracción ya incoados por no transponer la Directiva relativa a la reutilización de la información del sector público («Directiva ISP»)¹⁷. Asimismo, la Comisión ha entablado conversaciones con los Estados miembros para remediar problemas de conformidad con el Derecho de la UE. Estos diálogos se centraron, por ejemplo, en las modalidades prácticas necesarias para aplicar correctamente el Reglamento e-IDAS y transponer correctamente la Directiva relativa a la gestión colectiva de los derechos.

3. Una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva

La *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política de cambio climático prospectiva*¹⁸ de la Comisión establece que «para establecer la Unión de la Energía, debe concederse la máxima prioridad a la plena ejecución y al control estricto de la aplicación de legislación vigente en materia de energía y ámbitos conexos».

La Comisión ha seguido de cerca la aplicación del acervo en los ámbitos de la política en materia de clima y energía. Realizó controles sistemáticos de la transposición por los Estados miembros de varias Directivas y de la conformidad de las legislaciones nacionales correspondientes. La Comisión ha proseguido asimismo los procedimientos de infracción que ya había incoado sobre:

- las Directivas del tercer paquete energético¹⁹;
- la Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios²⁰;
- la Directiva para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano²¹;
- la Directiva sobre residuos radiactivos²²;
- la Directiva relativa a la eficiencia energética²³;
- la Directiva sobre la seguridad mar adentro²⁴;
- la Directiva sobre las energías renovables²⁵;
- la Directiva sobre reservas de petróleo²⁶;
- el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas²⁷;
- las Directivas sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE²⁸;
- la Directiva sobre la calidad de los combustibles²⁹; y
- la Directiva relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono³⁰.

¹⁶ Directiva [2014/26/UE](#).

¹⁷ Directiva [2013/37/UE](#).

¹⁸ [COM\(2015\) 80](#).

¹⁹ Directivas [2009/72/CE](#) y [2009/73/CE](#).

²⁰ Directiva [2010/31/UE](#).

²¹ Directiva [2013/51/Euratom](#).

²² Directiva [2011/70/Euratom](#).

²³ Directiva [2012/27/UE](#).

²⁴ Directiva [2013/30/UE](#).

²⁵ Directiva [2009/28/CE](#).

²⁶ Directiva [2009/119/CE](#).

²⁷ Reglamento (UE) n.º [994/2010](#).

²⁸ Directivas [2008/101/CE](#) y [2009/29/CE](#).

²⁹ Directiva [2009/30/CE](#).

En 2016, tras haber procedido a unos controles de conformidad, la Comisión inició los Diálogos en el marco del mecanismo EU Pilot con varios Estados miembros. También incoó 31 procedimientos de infracción a raíz de controles sistemáticos de cumplimiento y la no presentación de informes sobre la eficiencia energética y la energía nuclear.

4. Un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada

El mercado único ofrece oportunidades considerables a las empresas europeas, así como una mayor posibilidad de elección y precios más bajos a los consumidores. También permite a las personas viajar, vivir, trabajar y estudiar en el lugar que deseen. No obstante, estas ventajas no se materializan cuando las normas del mercado único no se aplican o ejecutan, o si no pueden producir todos sus efectos debido a otros obstáculos.

Aplicación del acervo en materia de competencia

Los esfuerzos de la Comisión para supervisar la aplicación del Derecho de la competencia se centraron en el control del cumplimiento de las normas de la UE en materia de carteles y de abusos de posición dominante y ayudas estatales. En 2016, la Comisión incoó el procedimiento de infracción destinado a evitar el refuerzo potencial de la posición dominante del operador histórico en el mercado de la electricidad de un Estado miembro a raíz de medidas adoptadas por éste para conceder al operador histórico la mayoría de las concesiones hidroeléctricas de muy larga duración, sin licitación.

La aplicación efectiva de las decisiones en materia de ayudas estatales es fundamental para la credibilidad del control de las ayudas estatales por la Comisión. En 2016, la Comisión decidió interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso contra Grecia en virtud del artículo 260, apartado 2, del TFUE porque no había aplicado la decisión de recuperación adoptada en 2008 por la Comisión en el asunto *Hellenic Shipyards* y no había dado cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en 2013³¹.

La Comisión está ayudando a los Estados miembros a aplicar la Directiva relativa a las demandas por daños y perjuicios por infracciones del Derecho de la competencia³² y continuará haciendo esfuerzos importantes para garantizar su correcta ejecución en los plazos previstos.

Aplicación del acervo en materia de mercado único, industria, emprendimiento y pymes

La estrategia de la Comisión para el mercado único³³ prevé el desarrollo de una cultura del cumplimiento y una aplicación inteligente, lo que supone la adopción de un enfoque global del control de la aplicación de las normas del mercado interior. Este enfoque se aplicará a todas las etapas de la elaboración de las políticas, desde la concepción hasta la transposición, la aplicación y el control inteligente de la aplicación de las normas del mercado único, de conformidad con el enfoque de legislar mejor. Se trata, en particular, de integrar mejor los aspectos relacionados con la evaluación y el control de la aplicación en la elaboración de las políticas, así como asistir y orientar mejor a los Estados miembros y los agentes económicos en la aplicación de las normas del mercado interior. El objetivo general es mejorar el cumplimiento de las normas del mercado único, en particular, y del Derecho de la UE, en general.

³⁰ Directiva [2009/31/CE](#).

³¹ Asunto [C-246/12P](#); Ellinika Nafpigeia/Comisión.

³² Directiva [2014/104/UE](#).

³³ [COM\(2015\) 550 final](#).

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

De acuerdo con este enfoque, la Comisión dará orientaciones a los Estados miembros. Lo hizo en 2016 aclarando la situación jurídica en lo que se refiere a, por ejemplo, las normas de la UE aplicables en ámbitos innovadores como la economía colaborativa y el comercio electrónico³⁴. La Comisión orienta también a los ciudadanos y las empresas de la UE para que puedan disfrutar de los derechos que les confieren las normas del mercado único. Para ello, les dirige a mecanismos de recurso adecuados como SOLVIT. Al mismo tiempo, los datos recogidos en el marco de los expedientes tratados por SOLVIT pueden ayudar a la Comisión a detectar posibles infracciones del Derecho de la UE, lo que convierte a este mecanismo en una herramienta de control diligente de la aplicación de la legislación.

En 2016, la Comisión aplicó el enfoque inteligente del control de la aplicación de la legislación en dos ámbitos específicos, entre otros. En el sector de los servicios, solicitó a nueve Estados miembros que eliminaran los obstáculos excesivos e injustificados a la prestación de servicios en el mercado interior. Consideró que los requisitos que habían de cumplir determinados prestadores de servicios en los Estados miembros mencionados son contrarios a la Directiva de servicios³⁵. En el sector del automóvil, la Comisión sigue muy de cerca la aplicación efectiva, por las autoridades nacionales, de las normas vigentes de la UE. En 2016, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra siete Estados miembros por incumplimiento de sus obligaciones en virtud de la legislación de la UE sobre homologación de vehículos³⁶. Estas acciones se referían específicamente a su incumplimiento de la obligación de establecer y aplicar sistemas de sanciones para disuadir a los fabricantes de automóviles de infringir la legislación sobre las emisiones de los vehículos de motor.

La Comisión también ha incoado procedimientos de infracción contra la mayoría de los Estados miembros por transposición incompleta de las Directivas sobre contratación pública³⁷, la metrología legal³⁸, los sistemas avanzados de ingeniería y fabricación³⁹, los explosivos de uso civil y productos relacionados con la defensa⁴⁰, así como el sistema de información del mercado interior⁴¹.

Aplicación del acervo sobre la Unión de los mercados de capitales y los servicios financieros

La Unión de los mercados de capitales tiene por objeto facilitar el acceso a la financiación para las empresas innovadoras, las empresas de nueva creación y las pequeñas y medianas empresas. Pretende fortalecer los mercados de capitales de la UE más atractivos para los inversores minoristas y los inversores institucionales, y desarrollar las inversiones transfronterizas. La Unión de los mercados de capitales tiene también por objetivo contribuir a restablecer la estabilidad del mercado financiero y la confianza en este último a raíz de la crisis.

El plan de acción para la creación de una Unión de los mercados de capitales⁴², adoptado por la Comisión en 2015, fue completado en septiembre de 2016 con la Comunicación titulada «Unión de

³⁴ [COM\(2016\) 356](#) final.

³⁵ Directiva [2006/123/CE](#).

³⁶ Directiva [2007/46/CE](#) y Reglamento (CE) n.º [715/2007](#).

³⁷ Directiva [2014/23/UE](#), Directiva [2014/24/UE](#) y Directiva [2014/25/UE](#).

³⁸ Directivas [2014/31/UE](#), [2014/32/UE](#) y [2015/13/UE](#).

³⁹ Directivas [2013/53/UE](#), [2014/29/UE](#), [2014/30/UE](#), [2014/33/UE](#), [2014/34/UE](#), [2014/35/UE](#), [2014/53/UE](#) y [2014/68/UE](#).

⁴⁰ Directivas [2014/28/UE](#) y [2016/970/UE](#).

⁴¹ Directiva [2013/55/UE](#).

⁴² COM(2015) 468 final.

los mercados de capitales: acelerar la reforma»⁴³. La acción de la Comisión destinada a hacer cumplir la legislación apoya esta iniciativa eliminando los obstáculos nacionales a la inversión transfronteriza (véanse, por ejemplo, los asuntos «golden shares» y los obstáculos a la inversión) y garantizando la plena aplicación de las Directivas relativas a la Unión de los mercados de capitales. Así pues, la Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra 21 Estados miembros en relación con la transposición de la Directiva sobre transparencia⁴⁴, que tiene por objetivo garantizar que los emisores de valores revelen cierta información fundamental relativa a sus actividades.

A raíz de la crisis financiera, se han adoptado varias Directivas para seguir abriendo el mercado de servicios financieros de la UE y reforzar la resiliencia y la estabilidad del sector financiero. Entre ellas se cuentan las Directivas relativas a la contabilidad y a la auditoría⁴⁵, la Directiva sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios⁴⁶ y la Directiva sobre el crédito hipotecario⁴⁷. En 2016, en el marco de sus esfuerzos para hacer cumplir la legislación, la Comisión se ha esforzado por garantizar que estas Directivas se apliquen íntegramente comprobando su completa y correcta transposición. Por ejemplo, ha incoado procedimientos contra respectivamente 20, 16 y 18 Estados miembros por la transposición tardía de la Directiva sobre el crédito hipotecario, de la Directiva sobre organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios y de la Directiva relativa a la auditoría.

Aplicación del acervo en materia de impuestos y aduanas

A raíz de las sentencias del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva del IVA y las Directivas relativas a los impuestos especiales, la Comisión se ha comprometido a garantizar que dichas sentencias se apliquen en todos los Estados miembros. La Comisión también investigó varios expedientes relativos a la fiscalidad de los vehículos después de haber comprobado que la neutralidad del impuesto de matriculación no había sido respetada.

En el ámbito de la fiscalidad directa, la Comisión siguió auditando la igualdad de trato, a escala de la UE, de las sucesiones transfronterizas, los trabajadores transfronterizos (que residen en un Estado miembro pero trabajan en otro) y de las personas llamadas móviles (que salen de un Estado miembro para establecerse en otro). En el marco del plan de acción para la creación de una Unión de los mercados de capitales, la Comisión puso en marcha un nuevo estudio sobre los obstáculos fiscales discriminatorios a la inversión transfronteriza de los fondos de pensiones y de las compañías de seguros de vida.

A raíz de una sentencia del Tribunal⁴⁸, la Comisión inició también controles de conformidad horizontales para examinar la proporcionalidad de las multas fijadas por los Estados miembros en el caso de introducción de dinero efectivo no declarado en la UE.

Aplicación del acervo en materia de protección de los consumidores

A principios de 2016, la Comisión creó una plataforma europea de resolución de litigios en línea⁴⁹. Esta plataforma facilitará la resolución extrajudicial de los litigios derivados de contratos de venta o

⁴³ [COM\(2016\) 601 final](#).

⁴⁴ Directiva [2013/50/UE](#).

⁴⁵ Directivas [2013/34/UE](#) y [2014/56/UE](#).

⁴⁶ Directiva [2014/91/UE](#).

⁴⁷ Directiva [2014/17/UE](#).

⁴⁸ Chmielewski, [C-255/14](#).

⁴⁹ Reglamento (UE) n.º [524/2013](#).

de servicios celebrados en línea por los consumidores de la UE. Para que esta plataforma funcione, es esencial que la Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo se aplique y se cumpla correctamente. Se trata, pues, de una prioridad de la acción de la Comisión destinada a hacer cumplir la legislación⁵⁰.

En 2016, la Comisión siguió evaluando la exhaustividad y la exactitud de las medidas nacionales de transposición de la Directiva sobre los derechos de los consumidores⁵¹.

Trece procedimientos de infracción relativos a la aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales seguían en curso a finales de 2016⁵². Muchos Estados miembros iniciaron modificaciones de su legislación para adecuarla a la Directiva. Además, en mayo de 2016, la Comisión publicó un documento de orientación revisado sobre la aplicación de la Directiva. Este documento tiene por objeto mejorar el cumplimiento de la Directiva, en particular en lo que se refiere a los nuevos modelos empresariales y los nuevos operadores del mercado en la economía digital.

La Comisión también ha incoado procedimientos de infracción por falta de comunicación de las medidas de transposición de la Directiva sobre cuentas de pago⁵³. La Directiva obliga a todos los Estados miembros a garantizar que los consumidores tengan acceso a una cuenta de pago básica y que les sea más fácil comparar las comisiones cobradas por los bancos para este tipo de cuentas. Asimismo, establece un procedimiento sencillo y rápido para permitir a los consumidores cambiarse a otro banco o a otro prestador de servicios de pago.

El trabajo de la Comisión para controlar la aplicación de la Directiva sobre los viajes combinados⁵⁴ han conducido a cambios legislativos en cinco Estados miembros. En 2016, la Comisión también apoyó los esfuerzos realizados por los Estados miembros para transponer la Directiva a través de tres talleres sobre transposición para expertos nacionales⁵⁵.

Un procedimiento de infracción en relación con la transposición de la Directiva sobre el aprovechamiento por turno⁵⁶ está todavía en curso. En 2016, la Comisión archivó otros procedimientos tras la adopción de modificaciones legislativas por los Estados miembros afectados.

Aplicación del acervo en materia de salud y seguridad alimentaria

En 2016, la estrategia adoptada por la Comisión para supervisar la aplicación de la legislación en el sector de la sanidad se centró en el control de la conformidad de las legislaciones nacionales con las Directivas relativas a células y tejidos humanos⁵⁷ y a la asistencia sanitaria transfronteriza⁵⁸, así como en la incoación de procedimientos de infracción en caso necesario.

⁵⁰ Directiva [2013/11/UE](#).

⁵¹ Directiva [2011/83/UE](#).

⁵² Directiva [2005/29/CE](#).

⁵³ Directiva [2014/92/UE](#).

⁵⁴ Directiva [90/314/EEC](#).

⁵⁵ Directiva [2015/2302/UE](#), cuyo plazo de transposición finaliza el 1 de enero de 2018.

⁵⁶ Directiva [2008/122/CE](#).

⁵⁷ Directiva [2004/23/CE](#).

⁵⁸ Directiva [2011/24/UE](#).

En el ámbito del bienestar animal, el cumplimiento de los requisitos de las Directivas relativas a la protección de las gallinas ponedoras y la estabulación en grupo de las cerdas se ha alcanzado y la mayoría de los procedimientos de infracción se han archivado⁵⁹.

Aplicación del acervo en materia de movilidad y transporte

En este ámbito, la Comisión ha incoado y proseguido procedimientos de infracción relativos a cuestiones que tienen un impacto directo en la realización del mercado interior, en particular:

- las tasas de utilización discriminatorias para los turismos;
- las restricciones al acceso a la profesión de operador en el sector del transporte por carretera;
- los obstáculos a la libertad de establecimiento debido al monopolio de la contratación de estibadores; y
- las restricciones a la prestación de servicios de transporte y la libre circulación de mercancías resultantes de legislaciones nacionales sobre el salario mínimo.

En 2016, los Estados miembros intensificaron sus esfuerzos para cumplir las disposiciones de la Directiva relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras⁶⁰. Por tanto, la Comisión pudo archivar los procedimientos de infracción incoados contra varios Estados miembros. Sin embargo, la mayoría de Estados miembros no han podido incorporar la Directiva sobre la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos⁶¹ en el plazo previsto.

La Comisión también se ha centrado en cuestiones de seguridad, en particular en el sector marítimo. Ha intensificado el control de la aplicación del Derecho de la UE en este ámbito, y en 2016 incoó o continuó varios procedimientos de infracción en relación con la aplicación del Derecho de la UE en materia de investigación de accidentes⁶², de control del Estado del puerto⁶³ y del Estado del pabellón⁶⁴. La Comisión prosiguió los controles de la conformidad de la aplicación de la Directiva sobre el permiso de conducción⁶⁵ y de tres Directivas ferroviarias⁶⁶.

5. Una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa

Las normas de la Unión Bancaria tienen por objeto reforzar a los bancos y supervisar y garantizar que los problemas puedan resolverse más fácilmente sin recurrir al dinero de los contribuyentes. A raíz de la crisis financiera, la UE ha adoptado una amplia serie de medidas destinadas a seguir abriendo el mercado único de servicios financieros de la UE a los consumidores y las empresas, mejorar la supervisión de las entidades financieras y reforzar la resiliencia y la estabilidad del sector financiero. Este nuevo marco se basa en medidas como la Directiva sobre requisitos de capital IV⁶⁷, la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos⁶⁸ y la Directiva sobre rescate y

⁵⁹ Directivas [1999/74/CE](#) y [2008/120/CE](#).

⁶⁰ Directiva [2004/52/CE](#).

⁶¹ Directiva [2014/94/UE](#).

⁶² Directiva [2009/18/CE](#).

⁶³ Directiva [2009/16/CE](#).

⁶⁴ Directiva [2009/15/CE](#).

⁶⁵ Directiva [2006/126/CE](#).

⁶⁶ Directivas [2012/34/UE](#), [2008/57/CE](#) y [2004/49/CE](#).

⁶⁷ Directiva [2013/36/UE](#).

⁶⁸ Directiva [2014/49/UE](#).

resolución bancarias⁶⁹. En 2016, en el marco de sus esfuerzos para hacer cumplir la legislación, la Comisión se centró principalmente en comprobar si estas Directivas se hallaban íntegramente y correctamente transpuestas. Así, la Comisión envió dictámenes motivados a varios Estados miembros por no haber adaptado completamente su Derecho interno a la Directiva sobre requisitos de capital IV y la Directiva sobre rescate y resolución bancarias.

6. Un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua

La Comisión concede una alta prioridad a la lucha contra los delitos que pongan de manifiesto las debilidades estructurales que obstaculizan el funcionamiento del marco institucional de la UE, y en particular las infracciones que menoscaban la capacidad de los sistemas judiciales nacionales para contribuir a la aplicación efectiva del Derecho de la UE. Un ámbito donde la acción de la Comisión desempeña un papel importante es cuando las «garantías del Estado de Derecho» no parecen ser capaces de poner fin a una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. Esto se debe a que el respeto del Estado de Derecho es un requisito previo para el conjunto de derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados.

En este contexto, la Comisión ha adoptado medidas en virtud del marco del Estado de Derecho⁷⁰ en respuesta a las modificaciones importantes introducidas en el sistema jurídico polaco, que comprometen el buen funcionamiento y la eficiencia del Tribunal Constitucional. Tras haber adoptado, el 1 de junio de 2016, un dictamen sobre la situación en Polonia, la Comisión adoptó una primera recomendación el 27 de julio y una segunda el 21 de diciembre. Manifestó su preocupación por la existencia de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en este país. En efecto, las reformas introducidas en 2015 y 2016 impiden al Tribunal Constitucional garantizar plenamente un control efectivo de la constitucionalidad. Esta situación afecta negativamente a la integridad, la estabilidad y el buen funcionamiento del Tribunal, que constituye una de las garantías esenciales del Estado de Derecho en Polonia.

En el ámbito de la **libre circulación de personas**, la Comisión ha llevado a cabo evaluaciones exhaustivas de la conformidad de las nuevas legislaciones nacionales adoptadas en la República Checa, Irlanda y Eslovaquia con las normas de la UE en materia de libre circulación y derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión.

En el ámbito del **Derecho penal y del Derecho procesal**, la hoja de ruta relativa a los derechos procesales se ha completado con la adopción de tres nuevas Directivas que regulan el refuerzo de ciertos aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el propio juicio en los procesos penales⁷¹, las garantías procesales para los niños⁷² y la asistencia jurídica gratuita⁷³. Al mismo tiempo, la transposición de la Directiva sobre los derechos de las víctimas⁷⁴ sigue estando incompleta en nueve Estados miembros. En 2016, la Comisión evaluó también si los Estados miembros habían transpuesto correctamente las Directivas sobre el derecho a interpretación y traducción⁷⁵ y el derecho a la información en los procesos penales⁷⁶.

⁶⁹ Directiva [2014/59/UE](#).

⁷⁰ [COM\(2014\) 158 final/2](#).

⁷¹ Directiva [2016/343](#).

⁷² Directiva [2016/800](#).

⁷³ Directiva [2016/1919](#).

⁷⁴ Directiva [2012/29/UE](#).

⁷⁵ Directiva [2010/64/UE](#).

Casi todos los Estados miembros han terminado de transponer la Directiva sobre la orden europea de protección⁷⁷. La aplicación práctica de este instrumento depende de la concienciación de los usuarios (víctimas y profesionales del Derecho). Hasta la fecha, solo unas pocas medidas de protección han sido reconocidas de forma transfronteriza. La Comisión se ha comprometido a publicar un informe sobre dicha aplicación cuando disponga de más datos sobre el número de órdenes emitidas o reconocidas.

En septiembre de 2016, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra 18 Estados miembros por no comunicación de las medidas nacionales de transposición de la Directiva sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado⁷⁸.

En el ámbito de la **protección de datos**, el nuevo Reglamento general de protección de datos⁷⁹ adoptado en 2016 deroga y sustituirá a la legislación vigente a partir del 25 de mayo de 2018⁸⁰. La Comisión evaluará su actuación para hacer cumplir la legislación a la luz del nuevo acervo. Por otra parte, la Comisión ha iniciado los trabajos preparatorios para ayudar a los Estados miembros y las partes interesadas a ejecutar y aplicar la nueva Directiva sobre protección de datos a efectos policiales y judiciales⁸¹, que sustituirá a la actual Decisión marco⁸².

En 2016, se ha trabajado para hacer cumplir la legislación en el marco de la **Agenda Europea de Seguridad**⁸³ y de la creación de una Unión de la Seguridad de pleno derecho. Desde septiembre de 2016, la Comisión ha creado una cartera especial y ha confiado a un comisario la misión de aplicar la Unión de la Seguridad.

Los trabajos para hacer cumplir la legislación han contribuido a la reacción de la Comisión ante los trágicos ataques terroristas de 2016. Se incoaron procedimientos de infracción por la aplicación incorrecta del Reglamento sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos⁸⁴. La Comisión también puso en marcha los primeros procedimientos de infracción en relación con los instrumentos del antiguo «tercer pilar», por la falta de comunicación de las medidas nacionales encaminadas a aplicar la «iniciativa sueca»⁸⁵ relativa a la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE, y al incumplimiento de las Decisiones Prüm sobre el intercambio de información en materia de lucha contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia⁸⁶.

La Comisión ha finalizado los controles de la transposición de las Directivas relativas a la lucha contra la trata de seres humanos⁸⁷ y la explotación sexual de los niños⁸⁸. La Comisión archivó casi todos los procedimientos de infracción por no comunicación de las medidas nacionales que aplican

⁷⁶ Directiva [2012/13/UE](#).

⁷⁷ Directiva [2011/99/UE](#).

⁷⁸ Directiva [2014/57/UE](#).

⁷⁹ Reglamento (UE) n.º [2016/679](#).

⁸⁰ Directiva [95/46/CE](#).

⁸¹ Directiva (UE) 2016/680.

⁸² Decisión marco [2008/977/JAI](#) del Consejo.

⁸³ [COM\(2015\) 185](#) final.

⁸⁴ Reglamento (UE) n.º [98/2013](#).

⁸⁵ Decisión marco [2006/960/JAI](#) del Consejo.

⁸⁶ Decisiones [2008/615/JAI](#) y [2008/616/JAI](#).

⁸⁷ Directiva [2011/36/UE](#).

⁸⁸ Directiva [2011/93/UE](#).

dichas Directivas. La Comisión, sin embargo, prosiguió los procedimientos de infracción por no comunicación de las medidas nacionales de aplicación de la Directiva relativa a los ataques contra los sistemas de información⁸⁹. La Comisión también ha incoado procedimientos de infracción por falta de notificación de las medidas nacionales de aplicación de la Directiva sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito⁹⁰.

La Comisión informará periódicamente al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados hacia la creación de una Unión de la seguridad efectiva y auténtica. Este informe evaluará, entre otras cosas, la forma en que sus esfuerzos para hacer cumplir la legislación se utilizarán para contribuir a la consolidación de la Unión de la seguridad.

7. Hacia una nueva política de migración

La respuesta de la Comisión a la evolución de la situación en materia de migración y seguridad engloba sus trabajos destinados a controlar la aplicación de la **Agenda Europea de Migración**⁹¹, así como los paquetes de medidas de aplicación que ha presentado de manera periódica.

A este respecto, en 2016 la Comisión realizó un seguimiento de los procedimientos de infracción incoados en 2015 por no comunicación o por aplicación incorrecta de los instrumentos del Sistema Europeo Común de Asilo. Se enviaron dictámenes motivados a los Estados miembros que todavía no habían notificado las medidas nacionales de transposición de las Directivas sobre los procedimientos de asilo⁹² y las condiciones de acogida⁹³. Se hizo lo mismo para los Estados miembros que no habían notificado medidas destinadas a transponer plenamente la Directiva que amplía el ámbito de aplicación del estatuto de residente de larga duración a los beneficiarios de protección internacional⁹⁴. La Comisión decidió archivar tres procedimientos de infracción incoados en 2015 por aplicación incorrecta del Reglamento EUODAC⁹⁵.

La correcta aplicación de la Directiva sobre retorno⁹⁶ sigue siendo esencial para lograr los objetivos de la Agenda en materia de prevención y lucha contra la migración irregular. La Comisión envió un dictamen motivado a un Estado miembro por aplicación incorrecta de la Directiva. La Comisión informará periódicamente sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración.

La Comisión también ha incoado procedimientos de infracción por falta de notificación de las medidas nacionales de aplicación de la Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros⁹⁷.

8. Colaboración con los Estados miembros para garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE

8.1. Planes de aplicación: situación actual

⁸⁹ Directiva [2013/40/UE](#).

⁹⁰ Directiva [2014/42/UE](#).

⁹¹ [COM\(2015\) 240 final](#).

⁹² Directiva [2013/32/UE](#).

⁹³ Directiva [2013/33/UE](#).

⁹⁴ Directiva [2011/51/UE](#).

⁹⁵ Reglamento (UE) n.º [603/2013](#).

⁹⁶ Directiva [2008/115/CE](#).

⁹⁷ Directiva [2014/36/UE](#).

En el paquete de medidas para la mejora de la legislación, la Comisión se ha comprometido a apoyar activamente a los Estados miembros a transponer y aplicar la legislación mediante la elaboración de planes de ejecución de determinadas directivas y reglamentos. Si bien la responsabilidad de la aplicación del Derecho de la UE corresponde a los Estados miembros, los planes de ejecución tienen por objeto ayudarles a aplicar eficazmente la legislación en los plazos prescritos. Señalan las dificultades a las que se enfrentan los Estados miembros y que deben tenerse en cuenta cuando se preparan para transponer y aplicar la legislación. Los planes incluyen además una serie de herramientas para ayudar a los Estados miembros a aplicar la legislación de la UE, como documentos de orientación, grupos de expertos o sitios web especializados.

En 2016, la Comisión elaboró un plan de aplicación para garantizar la transposición y la aplicación efectivas de tres propuestas de Directivas que ha publicado sobre seguridad de los buques de pasaje⁹⁸. El plan enumera las actividades necesarias para la aplicación de las medidas de simplificación y señala las principales dificultades en materia de aplicación, que son de carácter técnico o jurídico o que están ligadas al calendario.

Por lo que respecta a las medidas de apoyo a escala de la UE, la Comisión prevé recurrir en gran medida al actual Grupo de expertos sobre la seguridad de los buques de pasaje para preparar medidas de ejecución y facilitar el proceso de transposición. Recurrirá asimismo a los grupos de expertos sobre las inspecciones del control por el Estado del puerto y sobre la instauración de la ventanilla única nacional. Se organizará una serie de talleres y grupos de correspondencias específicos con la asistencia de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) para examinar de forma más detallada las cuestiones de carácter más técnico y facilitar asistencia técnica durante el período de transposición. A petición de los Estados miembros, la AESM podría desplazarse sobre el terreno para detectar las posibles dificultades de transposición y prestar asistencia técnica, cuando proceda.

A nivel nacional, los Estados miembros serán responsables de la coordinación entre las autoridades competentes, los agentes económicos afectados como astilleros, armadores y explotadores de buques, y las asociaciones de pasajeros.

La Comisión supervisará el uso que hacen los Estados miembros del plan de aplicación.

8.2. Documentos explicativos: situación actual

En 2011, las instituciones de la UE y los Estados miembros acordaron que, al notificar medidas nacionales de incorporación a la Comisión, los Estados miembros también podrán tener que aportar documentos que expliquen cómo han transpuesto las Directivas en su legislación⁹⁹. La Comisión

⁹⁸ Propuesta de Directiva sobre un sistema de inspecciones para garantizar la seguridad en la explotación de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad, [COM\(2016\) 371](#); Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva [2009/45/CE](#) sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje, [COM\(2016\)369](#); y Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 98/41/CE del Consejo, sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje procedentes de puertos de los Estados miembros de la Comunidad o con destino a los mismos, [COM\(2016\) 370](#).

⁹⁹ Esta política se detalla en: 1) la Declaración política conjunta de 28 de septiembre de 2011 de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos ([DO 2011/C 369/02](#)) y 2) la Declaración política conjunta de 27 de octubre de 2011 del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los documentos explicativos ([DO 2011/C 369/03](#)).

podrá solicitar a los Estados miembros que presenten estos documentos explicativos en casos justificados¹⁰⁰.

Los documentos explicativos desempeñan un papel esencial para la correcta comprensión de las medidas de transposición nacionales. Asimismo, contribuyen a facilitar el control de la conformidad: a falta de tales documentos, la Comisión debe movilizar recursos considerables y tener numerosos contactos con las autoridades nacionales para seguir la evolución de los métodos de transposición en todos los Estados miembros. Dado que las medidas de transposición deben integrarse en un marco jurídico complejo, el ejercicio de transposición resultante produce cientos de medidas que deben examinarse.

En 2016, la Comisión solicitó documentos explicativos en 20 de las 40 propuestas de Directivas presentadas al Parlamento Europeo y al Consejo. Había solicitado documentos explicativos para ocho de las 37 Directivas adoptadas por el Parlamento y el Consejo durante el año. En el texto final de cada una de estas ocho Directivas se mantuvo el considerando adoptado de común acuerdo sobre la necesidad de tales documentos.

Durante el año, los Estados miembros debieron transponer 70 Directivas¹⁰¹ y se comprometieron a facilitar documentos explicativos en relación con 20 de ellas. El proceso de evaluación de las medidas nacionales de transposición de dichas Directivas está en curso.

Cinco de las 20 Directivas en relación con las cuales los Estados miembros se comprometieron a facilitar documentos explicativos en 2016 se refieren a los **mercados financieros**. Los Estados miembros han facilitado el siguiente número de documentos explicativos a la Comisión:

- 26 para la Directiva sobre el crédito hipotecario¹⁰² (de los cuales siete tablas de correspondencias);
- 13 para la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos¹⁰³ (de los cuales nueve tablas de correspondencias);
- 12 para la Directiva relativa a la auditoría¹⁰⁴; (de los cuales ocho tablas de correspondencias)
- 19 para la Directiva sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios¹⁰⁵ (de los cuales 14 tablas de correspondencias); y
- 16 para la Directiva sobre cuentas de pago¹⁰⁶ (de los cuales cinco tablas de correspondencias).

¹⁰⁰ El considerando tipo que figuran en estas Directivas es el siguiente: «En casos justificados, los Estados miembros se comprometen a adjuntar a la notificación de las medidas de transposición uno o varios documentos explicativos, que podrán presentarse en forma de tablas de correspondencia u otros documentos que tengan el mismo objeto». La Comisión «justificará, caso por caso, al presentar las propuestas pertinentes, la necesidad y la proporcionalidad de transmitir tales documentos».

¹⁰¹ Para algunas de estas 70 Directivas, algunos Estados miembros se benefician de un período transitorio y otros no están afectados.

¹⁰² Directiva [2014/17/UE](#).

¹⁰³ Directiva [2014/49/UE](#).

¹⁰⁴ Directiva [2014/56/UE](#).

¹⁰⁵ Directiva [2014/91/UE](#).

¹⁰⁶ Directiva [2014/92/UE](#).

Por regla general, los Estados miembros transmiten los documentos explicativos sobre los mercados financieros al mismo tiempo que el último documento enviado cuando declaran que su transposición ha finalizado, aunque puede ocurrir que lo hagan más tarde. En la mayoría de los casos, los documentos explicativos facilitados son tablas de correspondencias que generalmente contienen información sobre la transposición de las disposiciones de la Directiva y las disposiciones nacionales correspondientes. Estos documentos son de calidad variable. En muchos casos, la tabla de correspondencias es muy esquemática y solo hay referencias cruzadas entre el acto jurídico de la UE (por ejemplo, la Directiva sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios) y el texto nacional. En otros, el documento explicativo incluye también el texto de las medidas de transposición y comentarios o notas explicativas que facilitan más el control de la transposición. En tres casos, los documentos adjuntos contenían tanto el texto de las medidas de transposición de la Directiva relativa a la auditoría como una traducción al inglés, así como algunas explicaciones sobre la interacción entre las distintas medidas de transposición.

Cinco de las 20 Directivas en relación con las cuales los Estados miembros se comprometieron a facilitar documentos explicativos se referían al **mercado interior**. Los Estados miembros han facilitado el siguiente número de documentos explicativos a la Comisión:

- 37 para la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales¹⁰⁷ (de los cuales 11 tablas de correspondencias);
- 14 para la Directiva sobre la adjudicación de contratos de concesión¹⁰⁸ (de los cuales siete tablas de correspondencias);
- 32 para las dos Directivas sobre contratos públicos¹⁰⁹ (de los cuales 14 tablas de correspondencias); y
- 12 para la Directiva relativa a la lista de productos relacionados con la defensa¹¹⁰ (de los cuales 2 tablas de correspondencias).

Tres de estas 20 directivas tratan del **empleo**. La Comisión recibió 25 documentos explicativos en relación con la Directiva sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad en caso de exposición a campos electromagnéticos¹¹¹ (de los cuales 15 tablas de correspondencias), 25 para la Directiva sobre los derechos en el contexto de la libre circulación de trabajadores¹¹² (de los cuales nueve tablas de correspondencias) y siete en el de la Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte de navegación interior¹¹³ (de los cuales dos tablas de correspondencias). Estos documentos son de calidad muy variable. En algunos casos excepcionales, su calidad es insuficiente, por ejemplo porque solo hacen referencia a la legislación de transposición de una disposición de la Directiva y no indican con precisión qué disposición del Derecho nacional transpone esta disposición específica de la Directiva. El proceso de evaluación de las medidas nacionales de transposición de dichas Directivas está en curso, por lo que la Comisión no puede extraer conclusiones definitivas sobre la calidad de los documentos explicativos recibidos.

Dos de las 20 Directivas entran en el ámbito de la **migración y los asuntos de interior**. La Comisión recibió 10 documentos explicativos en relación con la Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores

¹⁰⁷ Directiva [2013/55/UE](#).

¹⁰⁸ Directiva [2014/23/UE](#).

¹⁰⁹ Directivas [2014/24/UE](#) y [2014/25/UE](#).

¹¹⁰ Directiva [2016/970/UE](#).

¹¹¹ Directiva [2013/35/UE](#).

¹¹² Directiva [2014/54/UE](#).

¹¹³ Directiva [2014/112/UE](#).

temporeros¹¹⁴ (de los cuales dos tablas de correspondencias). Recibió 11 para la Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales¹¹⁵ (de los cuales dos tablas de correspondencias).

Una de las 20 directivas se refiere a las **redes de comunicación**. La Comisión recibió siete documentos explicativos en relación con la Directiva relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor¹¹⁶ (cuatro tablas de correspondencias). Esta Directiva transversal es compleja y es a menudo aplicada mediante varios actos o la modificación de actos jurídicos existentes. Por lo tanto, la transposición es también compleja y los documentos explicativos facilitan enormemente la evaluación por la Comisión de las medidas nacionales de transposición.

Una de las 20 directivas se refiere a la **competencia**. La Comisión recibió siete documentos explicativos (con una tabla de correspondencias) para la Directiva sobre las demandas por daños y perjuicios¹¹⁷.

Una de las 20 directivas se refiere al ámbito del **medio ambiente**. La Comisión recibió nueve documentos explicativos en relación con la Directiva relativa a la evaluación de la calidad del aire ambiente¹¹⁸ (con dos tablas de correspondencias).

Una de las 20 Directivas entra dentro del ámbito de **justicia y consumidores**. La Comisión recibió 10 documentos explicativos en relación con la Directiva sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales¹¹⁹ (con una tabla de correspondencias).

Una de las 20 Directivas trata sobre **salud y seguridad alimentaria**. La Comisión recibió 16 documentos explicativos en relación con la Directiva sobre los productos del tabaco¹²⁰ (de los cuales 10 tablas de correspondencias). Estos documentos se presentan en diversas formas, tales como tablas de correspondencias, resúmenes y notas explicativas.

En general, en 2016, los Estados miembros no siempre cumplieron su compromiso de proporcionar documentos explicativos junto con la notificación de las medidas nacionales de transposición de las Directivas a su ordenamiento jurídico. Una primera evaluación de los documentos explicativos facilitados indica que son de calidad desigual.

La Comisión seguirá informando al Parlamento y al Consejo sobre los documentos explicativos en sus informes anuales sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE.

III. Procedimientos de infracción

Hay cuatro grandes tipos de infracciones del Derecho de la UE:

- a) **no comunicación**: un Estado miembro no ha notificado a tiempo sus medidas de transposición de una Directiva de la Comisión;

¹¹⁴ Directiva [2014/36/UE](#).

¹¹⁵ Directiva [2014/66/UE](#).

¹¹⁶ Directiva [2014/26/UE](#).

¹¹⁷ Directiva [2014/104/UE](#).

¹¹⁸ Directiva [2015/1480/UE](#).

¹¹⁹ Directiva [2013/48/UE](#).

¹²⁰ Directiva [2014/40/UE](#).

- b) **no conformidad / incumplimiento:** la Comisión considera que la legislación de un Estado miembro no se ajusta a los requisitos de las Directivas de la UE;
- c) **infracciones de los Tratados, reglamentos y decisiones:** la Comisión considera que la legislación de un Estado miembro no se ajusta a los requisitos de los Tratados o de los reglamentos o decisiones de la UE;
- d) **mala aplicación o aplicación incorrecta:** las autoridades nacionales no aplican correctamente el Derecho de la UE o no lo aplican en absoluto.

Las infracciones cometidas pueden ser detectadas mediante investigaciones realizadas por la propia Comisión. También pueden ser puestas en su conocimiento por denuncias o peticiones presentadas por ciudadanos, empresas, ONG u otras organizaciones, o por otros medios. La Comisión informará activamente a los denunciantes de las decisiones adoptadas en todas las etapas del procedimiento¹²¹.

El procedimiento de infracción previsto en el artículo 258 del TFUE incluye una **fase administrativa previa** y una **fase contenciosa**.

Durante la **fase administrativa previa**, la Comisión envía una **carta de emplazamiento** al Estado miembro, instándole a presentar sus observaciones en un plazo determinado. Si la respuesta del Estado miembro no es satisfactoria o si el Estado miembro no responde, la Comisión le envía un **dictamen motivado** en el que le insta a responder en un plazo determinado.

Si el Estado miembro no cumple lo exigido por el dictamen motivado, la Comisión podrá iniciar la **fase contenciosa** ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 del TFUE.

Cuando la Comisión presenta un recurso ante el Tribunal de Justicia porque un Estado miembro ha incumplido su obligación de informar de las medidas de transposición de una Directiva en un procedimiento legislativo, la Comisión podrá proponer la imposición de sanciones financieras en virtud del artículo 260, apartado 3, del TFUE.

El Tribunal de Justicia puede dar la razón a la Comisión y declarar que el Estado miembro ha incumplido sus obligaciones con arreglo al Derecho de la UE. Cuando el Tribunal de Justicia así lo decida, pero el Estado miembro siga sin adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento, la Comisión podrá continuar el procedimiento de infracción con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE, es decir, llevar al Estado miembro ante el Tribunal después de haberle dirigido un escrito de requerimiento de conformidad con el artículo 260, apartado 2, del TFUE. En este caso, la Comisión podrá proponer, y el Tribunal imponer, sanciones financieras en forma de un importe a tanto alzado o multas coercitivas diarias o con otra periodicidad.

La Comisión publicará periódicamente en el portal Europa información sobre sus decisiones en materia de infracciones¹²².

A petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, el Tribunal de Justicia puede pronunciarse con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 del TFUE sobre la conformidad de las legislaciones nacionales con la legislación de la UE. Si bien las resoluciones dictadas

¹²¹ Anexo a la Comunicación «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación», C(2016) 8600, DO C 18 de 19 de enero de 2017.

¹²² [Decisiones en materia de infracción adoptadas por la Comisión.](#)

con carácter prejudicial se distinguen de las sentencias dictadas en el marco de los procedimientos de infracción, proporcionan a la Comisión una oportunidad de garantizar que se subsanen las infracciones del Derecho de la UE en virtud de la legislación nacional o de su aplicación. La Comisión sigue sistemáticamente las decisiones prejudiciales en las que el Tribunal constata el incumplimientos en las legislaciones nacionales.

IV. Antes de la incoación de un procedimiento de infracción

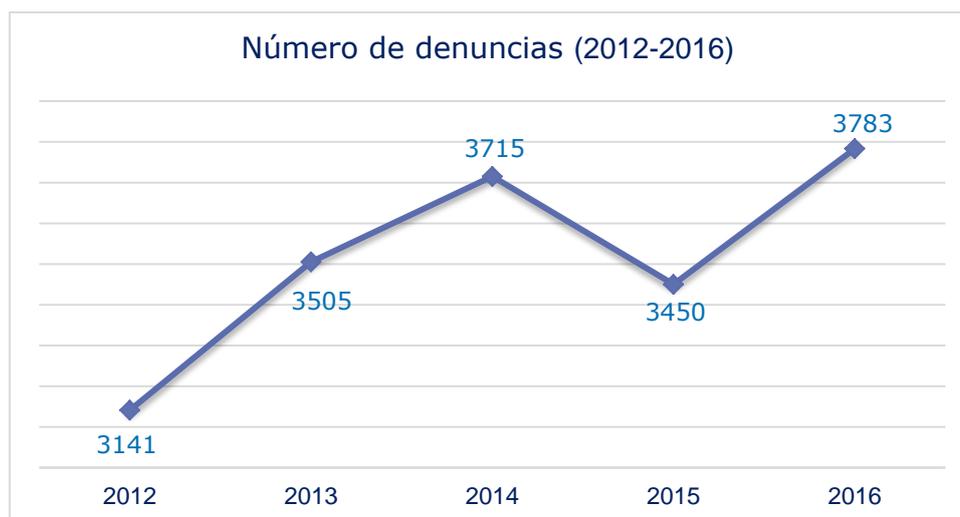
1. Detección de problemas

1.1. Casos de iniciativa propia de la Comisión

Cuando examina la aplicación del Derecho de la UE, la Comisión incoa procedimientos por propia iniciativa. En 2016, se iniciaron 520 investigaciones de este tipo mediante el mecanismo EU Pilot (explicado en el punto 2 *infra*), frente a las 578 de 2015.

1.2. Denuncias y solicitudes

El número de nuevas denuncias presentadas en 2016 es el más elevado registrado desde 2011. En 2015, este número disminuyó por primera vez desde 2011 (aproximadamente un 9 % en comparación con 2014).



El siguiente gráfico recoge otros datos clave de las denuncias de los ciudadanos¹²³:

¹²³ El número de denuncias en curso a finales de 2016 (d) se calcula sumando el número de denuncias pendientes a finales de 2015 (a) y de las nuevas denuncias presentadas en 2016 (b) y restando el número de denuncias tramitadas en 2016 (c) (a+b-c=d).

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

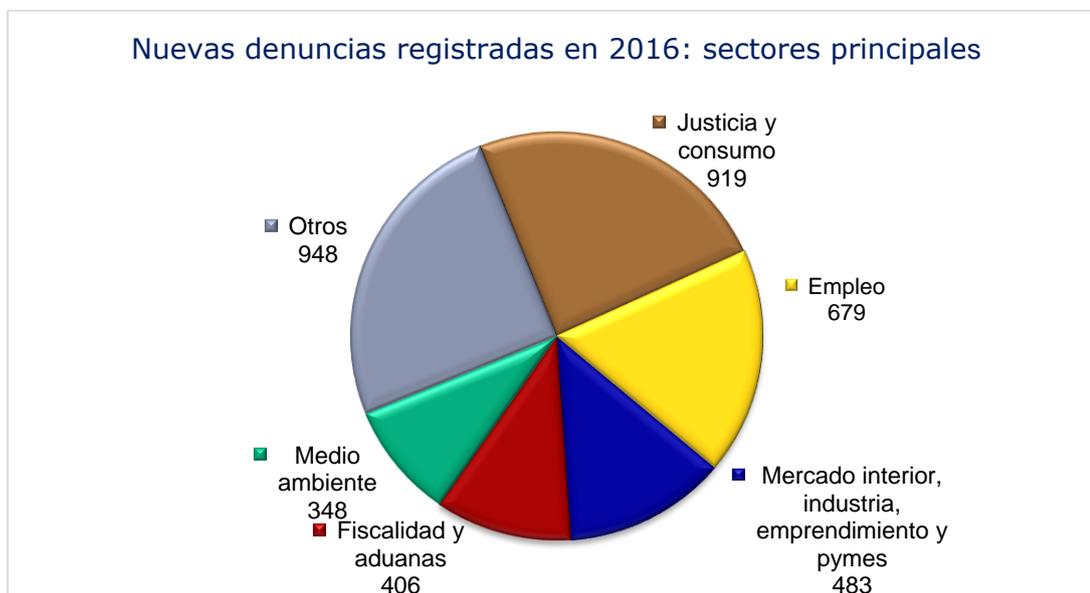
Denuncias públicas en curso al final del año

3 098	>	Denuncias en curso a finales de 2015
3 783	>	Nuevas denuncias registradas en 2016
3 458	>	Denuncias tramitadas en 2016
= 3 423	>	Denuncias en curso a finales de 2016

La Comisión registró 3 783 nuevas denuncias en 2016. Los tres Estados miembros contra los que se presentó mayor número de denuncias fueron Italia, España y Francia.

- **Italia:** 753 denuncias, principalmente relacionadas con empleo, asuntos sociales e inclusión (322 denuncias), mercado interior, industria, emprendimiento y pymes (129 denuncias) y medio ambiente (76 denuncias);
- **España:** 424 denuncias, principalmente relacionadas con justicia y consumo (149 denuncias), empleo, asuntos sociales e inclusión (57 denuncias); y fiscalidad y unión aduanera (44 denuncias); y
- **Francia:** 325 denuncias, principalmente relacionadas con movilidad y transporte (79 denuncias); empleo, asuntos sociales e inclusión (60 denuncias); y justicia y consumo (58 denuncias).

El gráfico siguiente presenta los cinco ámbitos de actuación donde se concentra el mayor número de nuevas denuncias. Juntas representan el 75 % de la totalidad de las denuncias presentadas contra todos los Estados miembros en 2016.



La Comisión tramitó 3 458 denuncias en 2016. Tras evaluar las denuncias, la Comisión puede iniciar una investigación a través del mecanismo EU Pilot para determinar si se han infringido las normas de la UE. No todas las denuncias registradas en 2016 desembocaron en dichas investigaciones, y ello por las siguientes razones: no había ninguna infracción del

Derecho de la UE (2 253), la Comisión no era competente para actuar (86), o la correspondencia no podía calificarse de denuncia (667). La Comisión no prosiguió con 20 expedientes, ya que los denunciantes retiraron las denuncias. Estas 3 026 denuncias han sido por tanto archivadas.

Las denuncias que dieron lugar a investigaciones llevadas a cabo en el marco del mecanismo EU Pilot se refirieron más a menudo a la fiscalidad y las aduanas (68 casos abiertos en el marco de EU Pilot), mercado interior, industria, emprendimiento y pymes (48 expedientes abiertos) y justicia y consumo (26 casos abiertos).

Estas denuncias se refirieron también principalmente España, Francia e Italia.

- **España:** 34 nuevos expedientes EU Pilot, ligados en su mayor parte a denuncias sobre fiscalidad y aduanas (7), empleo (6), mercado interior, industria, emprendimiento y pymes (5), y movilidad y transporte (4);
- **Francia:** 33 nuevos expedientes EU Pilot, sobre todo relacionados con denuncias sobre fiscalidad y aduanas (6), empleo (4), mercado interior, industria, emprendimiento y pymes (4), y justicia y consumo(4);
- **Italia:** 23 nuevos expedientes EU Pilot, ligados en su mayor parte a denuncias sobre fiscalidad y aduanas (7), mercado interior, industria, emprendimiento y pymes (6), y empleo (5).

Mediante peticiones y preguntas, el Parlamento Europeo alertó a la Comisión sobre las deficiencias en la manera en que varios Estados miembros habían transpuesto y aplicado algunas normas de la UE en 2016. Los ámbitos afectados eran los siguientes:

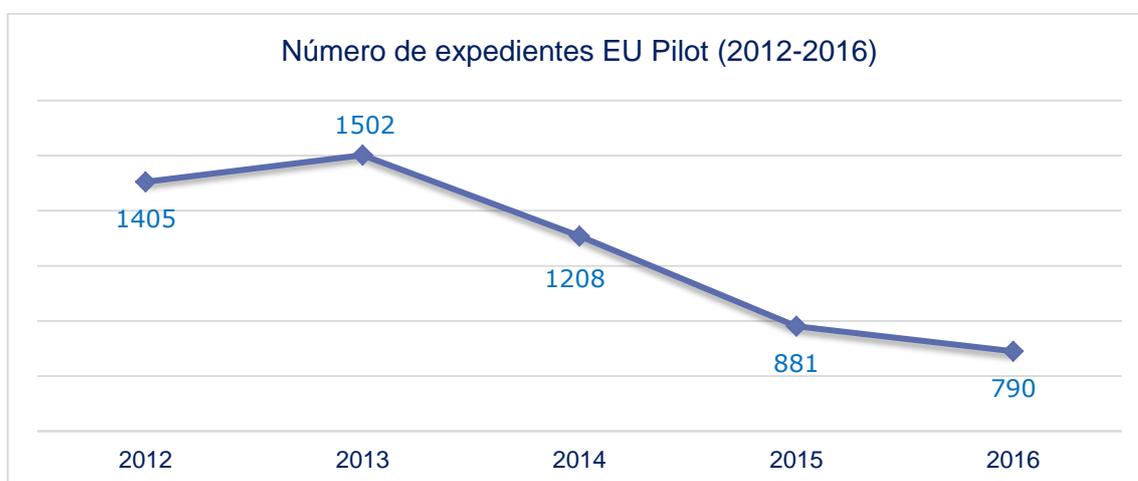
- **Medio ambiente:** la Comisión envió un dictamen motivado a un Estado miembro por transposición no conforme de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental¹²⁴. En otro expediente sobre gestión de residuos, la Comisión inició un diálogo bilateral con los Estados miembros afectados.
- **Justicia y consumo:** la Comisión entabló un diálogo bilateral con un Estado miembro sobre el reconocimiento del apellido de casada.
- **Fiscalidad:** en el ámbito de la fiscalidad directa, la Comisión dio curso a una petición relativa al impuesto sobre bienes inmuebles. Inició con el Estado miembro interesado conversaciones bilaterales sobre una posible discriminación de los pensionistas de la UE. En el ámbito aduanero, la Comisión inició conversaciones bilaterales con algunos Estados miembros sobre la exención de derechos para los productos destinados a las personas con discapacidad.
- **Mercado interior:** la Comisión entabló conversaciones bilaterales con un Estado miembro en el marco de un expediente relativo al cumplimiento de las normas sobre contratación pública.

¹²⁴ Directiva 2003/4/CE.

2. Procedimiento EU Pilot

El diálogo entre la Comisión y los Estados miembros establecido en el marco del proyecto EU Pilot se introdujo para poner fin rápidamente, en una fase temprana, a potenciales infracciones al Derecho de la UE en casos apropiados. Debe evitarse que el recurso a EU Pilot añada una larga etapa al procedimiento de infracción, que es en sí mismo un medio para entablar un diálogo con un Estado miembro con el fin de resolver un problema. De conformidad con la Comunicación titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»¹²⁵, la Comisión incoará procedimientos de infracción, sin utilizar EU Pilot, a menos que el recurso a este mecanismo se considere de utilidad en un caso determinado.

En 2016, el número de nuevos expedientes EU Pilot alcanzó su nivel más bajo desde 2011 (véase el gráfico a continuación).



¹²⁵ [C\(2016\) 8600](#), DO C 18 de 19 de enero de 2017.

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

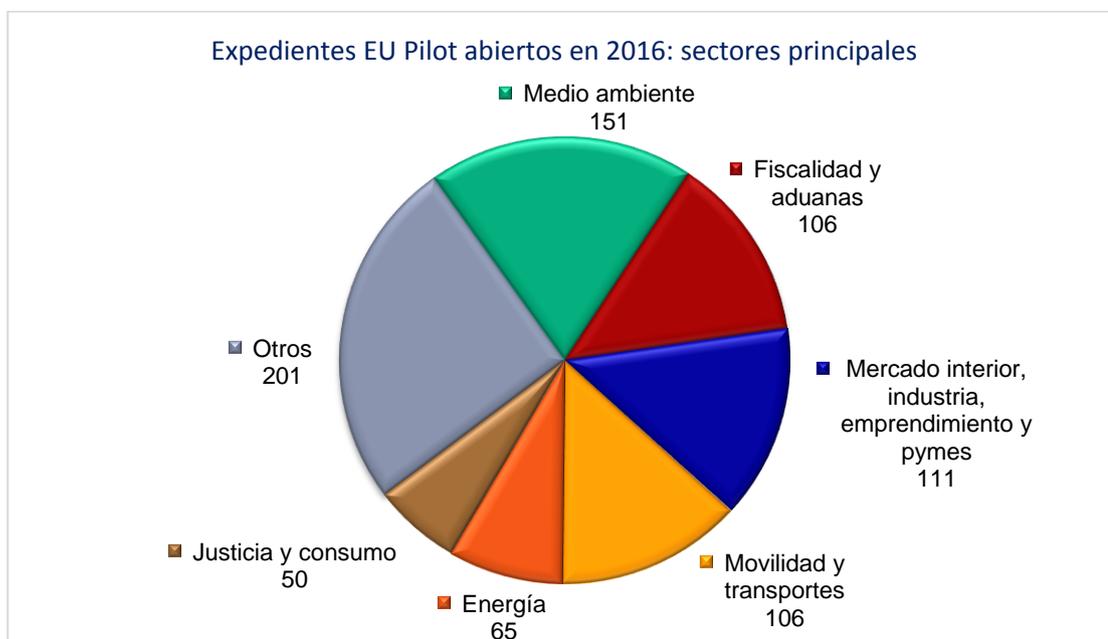
El siguiente gráfico muestra las principales cifras de EU Pilot en 2016¹²⁶:

Expedientes EU Pilot en curso al final del año

- 1 260 > Expedientes EU Pilot en curso a finales de 2015
- 790 > Nuevos expedientes EU Pilot registrados en 2016
- 875 > Expedientes EU Pilot tramitados en 2016
- = 1 175** > Expedientes EU Pilot en curso a finales de 2016

En 2016 se incoaron 790 nuevos expedientes EU Pilot, de los cuales 270 a consecuencia de denuncias e investigaciones y 520 por iniciativa propia de la Comisión.

El siguiente gráfico muestra los sectores en que se incoó la mayor parte de los nuevos expedientes EU Pilot en 2016:



La Comisión tramitó 875 expedientes EU Pilot en 2016. La Comisión archivó 630 de ellos después de haber recibido respuestas satisfactorias de los Estados miembros afectados, lo que arroja un índice de resolución del **72 %**, inferior a los niveles de 2015 y 2014.

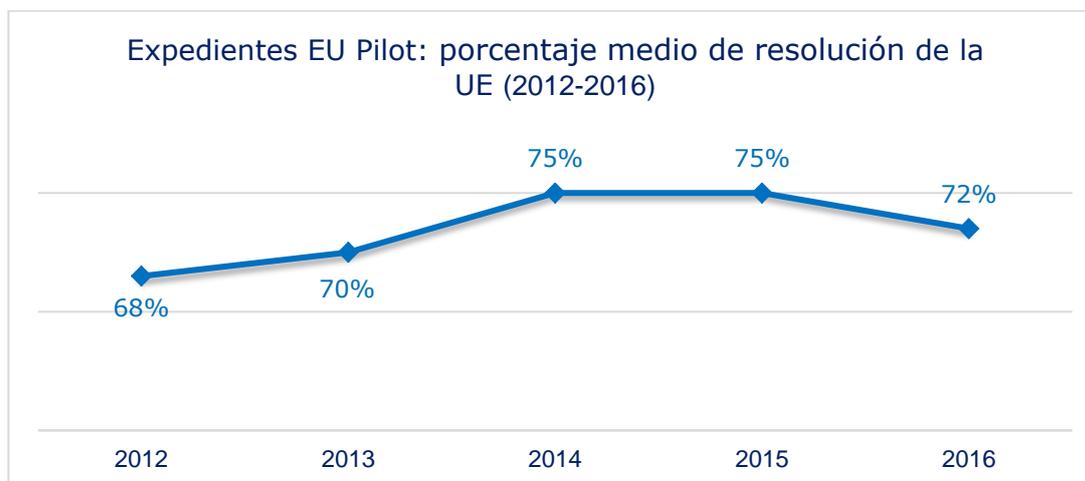
En total, se archivaron **245 expedientes EU Pilot** tras el rechazo, por parte de la Comisión, de las respuestas proporcionadas por los Estados miembros. De estos, 233 dieron lugar a la incoación de procedimientos formales de infracción (frente a 201 en 2015). Mientras que

¹²⁶ El número de expedientes EU Pilot en curso a finales de 2016 (d) se calcula sumando el número de expedientes en curso a finales de 2015 (a) y de nuevos expedientes abiertos en 2016 (b), y restando el número de expedientes tramitados en 2016 (c) (a+b-c=d).

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

65 de estos procedimientos se incoaron a raíz de denuncias e investigaciones, 168 lo hicieron a iniciativa de la Comisión.

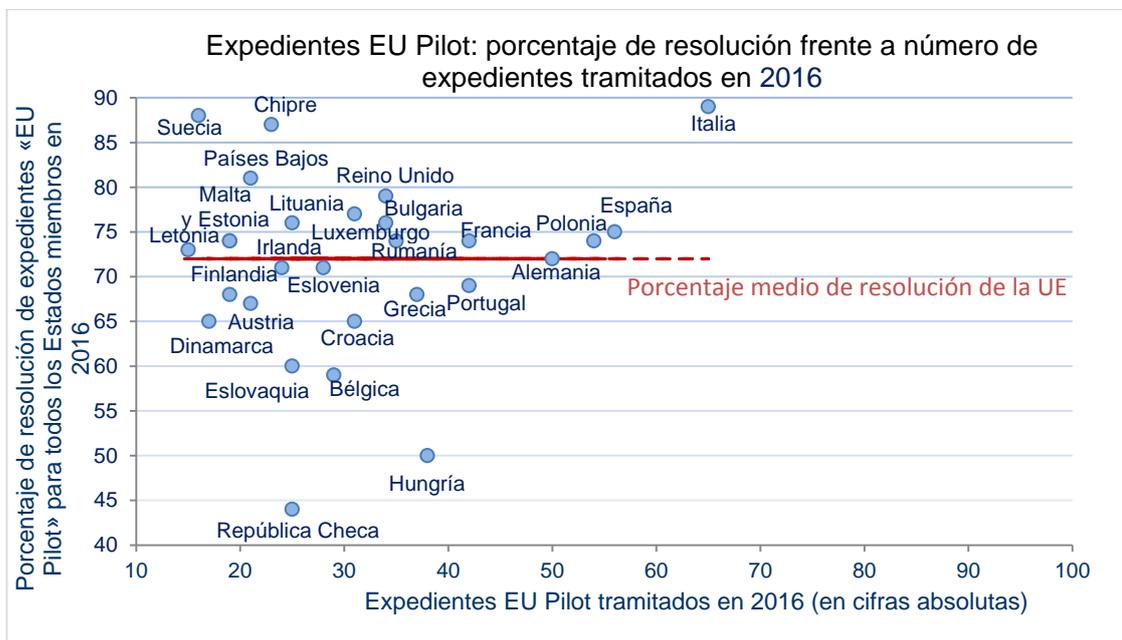
La mayoría de los expedientes EU Pilot que dieron lugar a procedimientos formales de infracción se referían a los siguientes ámbitos: medio ambiente (53), mercado interior, industria, emprendimiento y pymes (38), energía (29), y fiscalidad y unión aduanera (25). Los países afectados por el mayor número de expedientes EU Pilot que dieron lugar a procedimientos de infracción fueron Hungría y Alemania (18 y 14 expedientes respectivamente), seguidos de España y Polonia (13 expedientes cada uno).



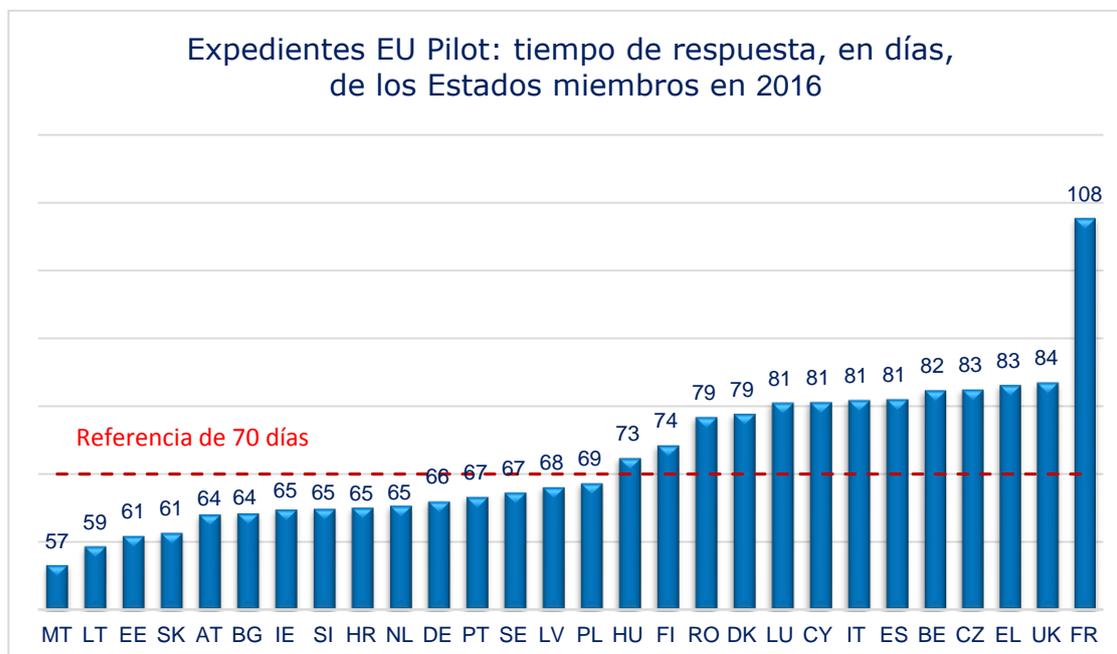
A finales de 2016, quedaban 1 175 expedientes EU Pilot en curso. Los Estados miembros más afectados fueron Italia (98), España (75) y Francia (73). El medio ambiente siguió siendo el principal ámbito de actuación afectado (295 expedientes abiertos), seguido de justicia (161) y mercado interior, industria, emprendimiento y pymes (143).

El cuadro que figura a continuación muestra el porcentaje de resolución de EU Pilot. Se trata del porcentaje de expedientes tramitados por la Comisión en 2016 y que concluyeron sin incoar un procedimiento de infracción.

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016



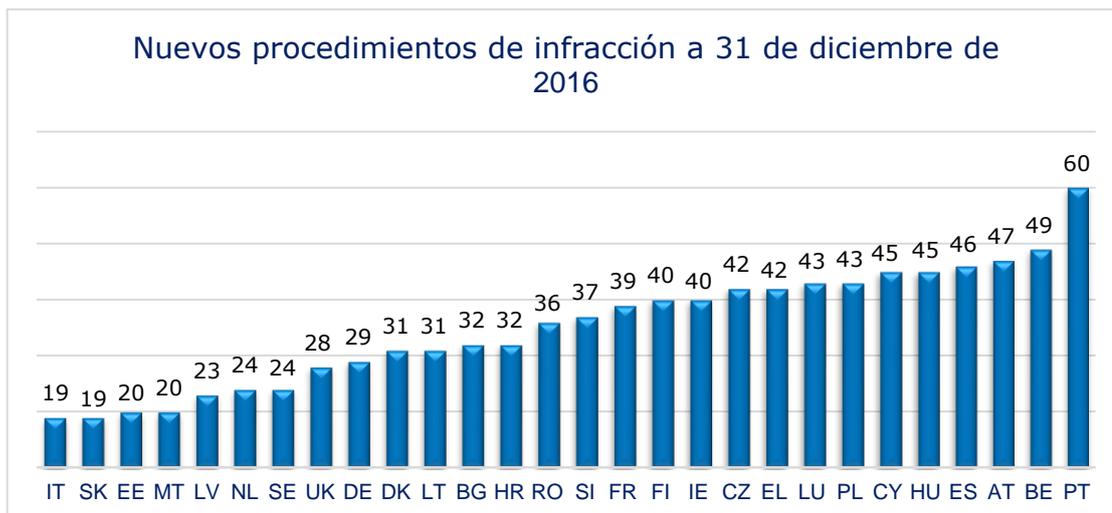
Los Estados miembros deben responder al requerimiento de la Comisión en un plazo de 10 semanas (70 días) a partir de la notificación del mismo en el marco de EU Pilot. El siguiente gráfico muestra el tiempo medio de respuesta por Estado miembro en 2016. Si la respuesta no está clara o no es satisfactoria, la Comisión puede solicitar aclaraciones adicionales o incoar un procedimiento formal de infracción.



V. Fases de los procedimientos de infracción

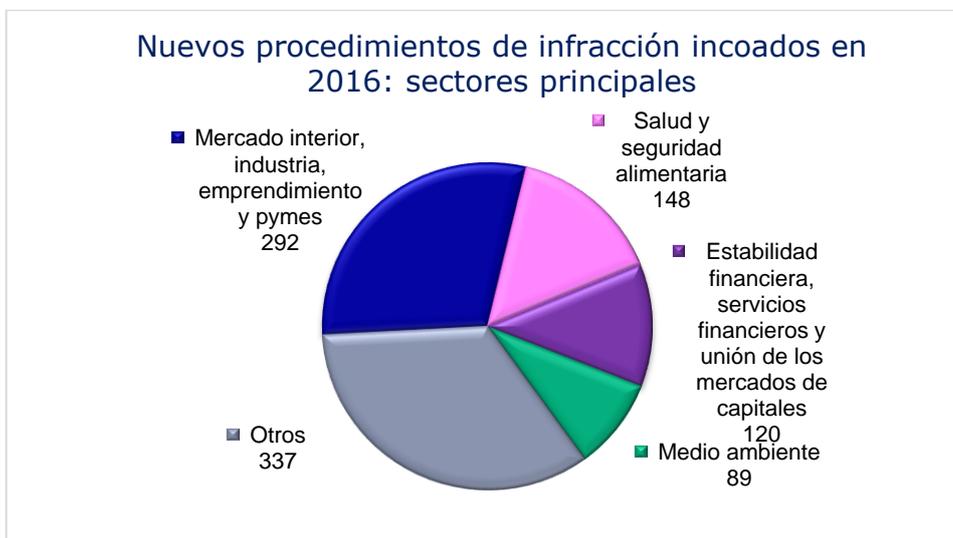
1. Fase precontenciosa

En 2016, la Comisión incoó **986** nuevos procedimientos mediante el envío de las correspondientes cartas de emplazamiento. El siguiente gráfico muestra la distribución por Estado miembro.



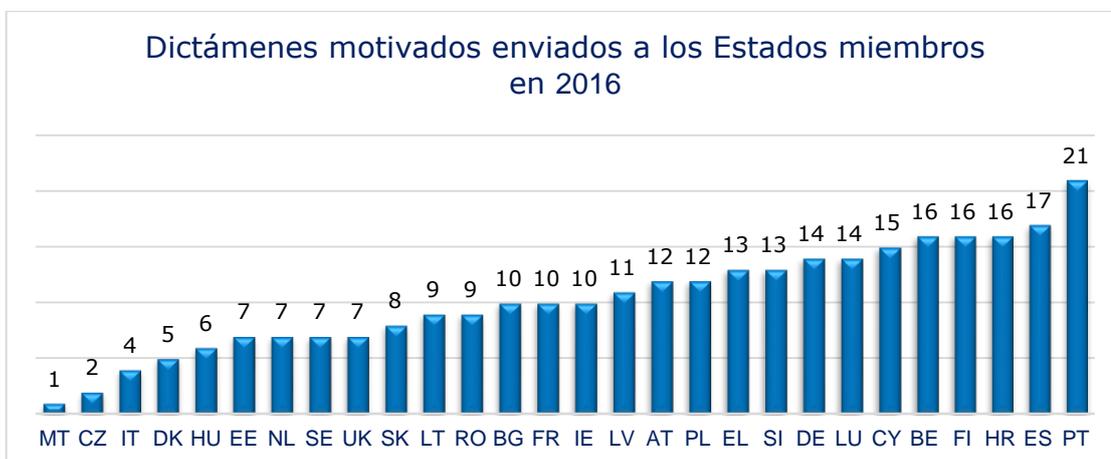
Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

El siguiente gráfico muestra los sectores principales en los que se incoaron nuevos procedimientos.



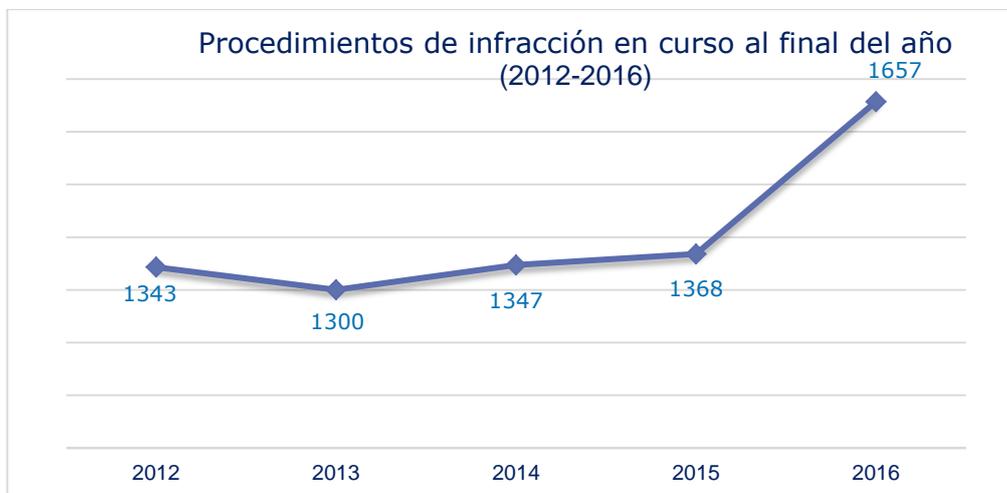
Asimismo, la Comisión envió 292 dictámenes motivados a los Estados miembros en 2016. Los principales sectores afectados fueron mercado interior (92), movilidad y transporte (42), servicios financieros (37) y medio ambiente (33).

El cuadro siguiente muestra el desglose por Estado miembro.

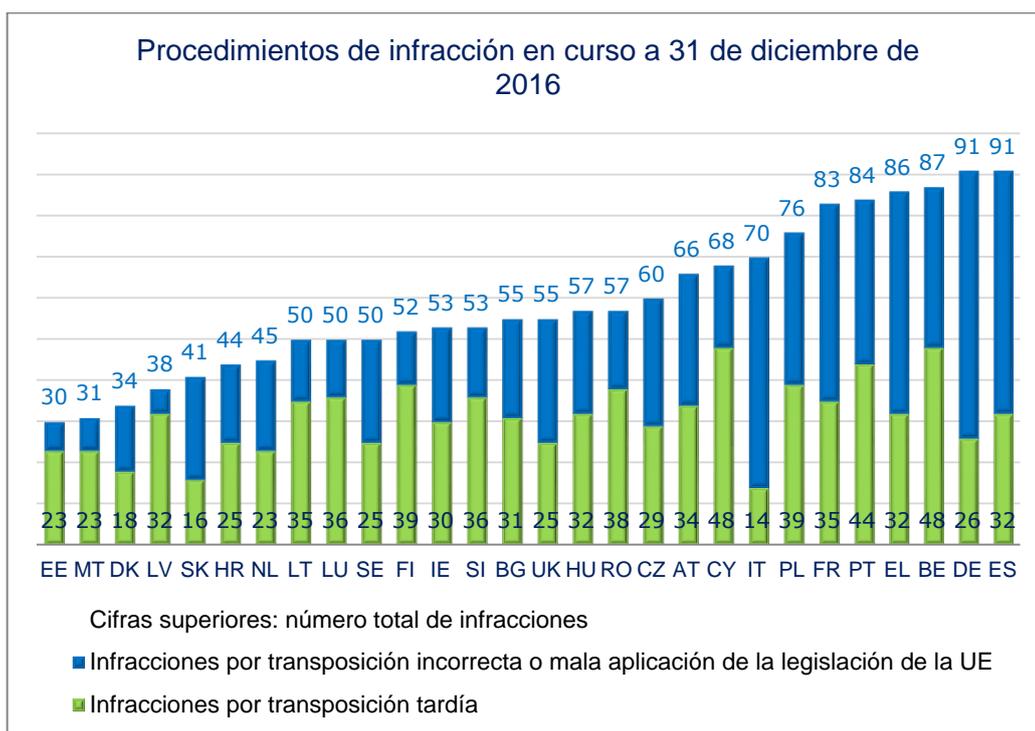


A finales de 2016, quedaban **1 657** procedimientos de infracción en curso. Esto representa un aumento muy notable respecto al año anterior, superior al de los otros años, tal como muestra el gráfico siguiente.

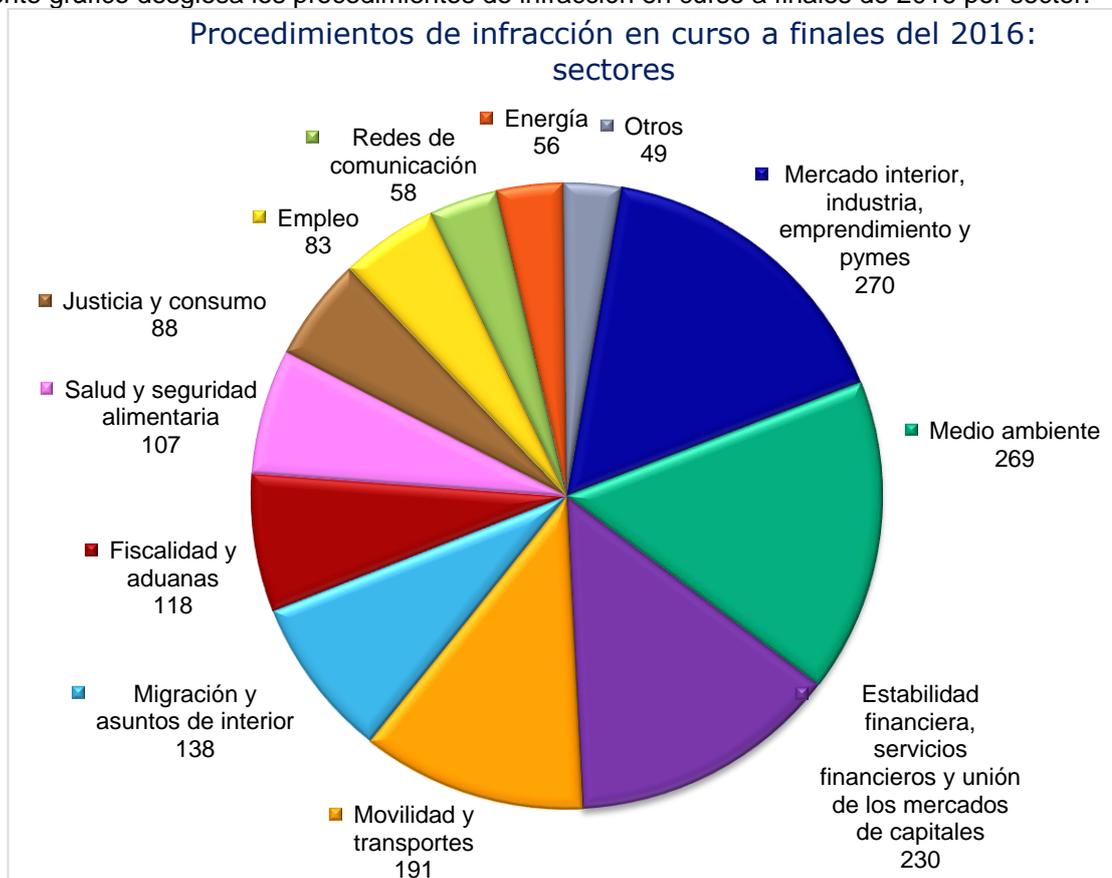
Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016



El siguiente gráfico muestra el número total de procedimientos de infracción abiertos por Estado miembro a finales de 2016:



El siguiente gráfico desglosa los procedimientos de infracción en curso a finales de 2016 por sector:



Incluso después de haber incoado un procedimiento formal, la Comisión continúa su diálogo con el Estado miembro a fin de lograr el cumplimiento de la normativa. Las estadísticas confirman que los Estados se esfuerzan mucho por solucionar sus infracciones antes de que el Tribunal dicte su resolución¹²⁷.

En 2016, la Comisión archivó:

- 520 procedimientos de infracción tras enviar cartas de emplazamiento;
- 126 casos tras el envío de dictámenes motivados, y
- 18 casos tras tomar la decisión de remitir el asunto al TJUE, pero antes de presentar la solicitud. Asimismo, la Comisión retiró 9 casos del Tribunal antes de que este dictase resolución.

¹²⁷ Las cifras siguientes se calcularon para todos los procedimientos de infracción independientemente de su origen (es decir, denuncia, a iniciativa de la Comisión o transposición tardía de Directivas por parte de los Estados miembros).

2. Sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 y al artículo 260, apartado 2, del TFUE

En 2016, el Tribunal dictó 28 sentencias en virtud del artículo 258 del TFUE, de las cuales 23 fueron a favor de la Comisión. La mayoría de las sentencias dictadas lo fueron en contra:

- Portugal (4, todas a favor de la Comisión);
- Grecia (3, todas a favor de la Comisión);
- España (3, todas a favor de la Comisión);
- Reino Unido (2, una de ellas a favor del Reino Unido);
- Países Bajos (2, una de ellas a favor de los Países Bajos);
- Polonia (2, ambas a favor de la Comisión);
- Austria (1, a favor de Austria);
- Bélgica (1, a favor de la Comisión);
- Bulgaria (1, a favor de la Comisión);
- Chipre (1, a favor de la Comisión);
- República Checa (1, a favor de la Comisión);
- Alemania (1, a favor de la Comisión);
- Francia (1, a favor de la Comisión);
- Hungría (1, a favor de la Comisión);
- Italia (1, a favor de la Comisión);
- Luxemburgo (1, a favor de la Comisión);
- Malta (1, a favor de la Malta); y
- Rumanía (1, a favor de la Comisión).

En 2016, Portugal (4), Grecia (3) y España (3) fueron objeto de la mayoría de las sentencias del Tribunal en virtud del artículo 258 del TFUE.

Con frecuencia, los Estados miembros adoptan las medidas necesarias para dar pronto cumplimiento a la sentencia del Tribunal. Sin embargo, a finales de 2016 había 95 procedimientos de infracción aún abiertos tras una sentencia del Tribunal, ya que la Comisión consideró que los Estados miembros afectados todavía no habían cumplido las sentencias con arreglo al artículo 258 del TFUE. La mayoría de estos casos afectaba a Grecia (14), España (8), Alemania e Italia (ambos 7) y se relacionaba con los sectores de medio ambiente (37), transporte y movilidad (13), fiscalidad y aduanas (9) y mercado interior (8).

De estos 95 casos, tres ya se habían remitido por segunda vez al Tribunal. Cuando el Tribunal impone sanciones pecuniarias en virtud del artículo 260, apartado 2, del TFUE, el Estado miembro infractor debe pagar inmediatamente la suma a tanto alzado y continuar pagando la multa periódica hasta que cumpla plenamente la primera y segunda sentencias

del Tribunal. En 2016, el Tribunal de Justicia dictó dos sentencias con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE. Impuso multas coercitivas contra Grecia¹²⁸ y Portugal.¹²⁹ A finales de 2016, 10 procedimientos de infracción seguían abiertos tras una resolución del Tribunal, de conformidad con el artículo 260, apartado 2, del TFUE.

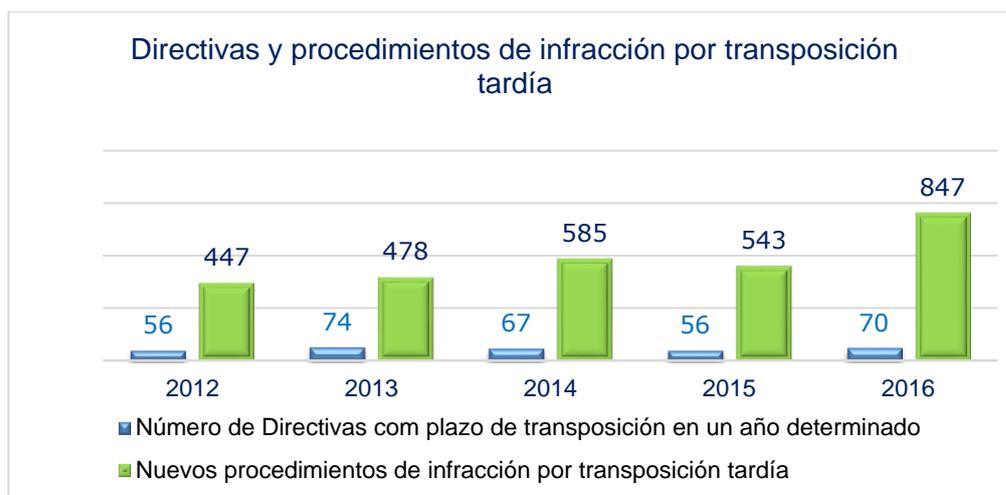
¹²⁸ *Comisión/Grecia*, [C-584/14](#) (cantidad a tanto alzado de 10 millones EUR; sanción: 30 000 EUR por cada día de incumplimiento de la sentencia en virtud del artículo 258 del TFUE).

¹²⁹ *Comisión/Portugal*, [C-557/14](#) (cantidad a tanto alzado de 3 millones EUR; sanción: 8 000 EUR por cada día de incumplimiento de la sentencia en virtud del artículo 258 del TFUE).

VI. Transposición de Directivas

1. Transposición tardía

La lucha contra la transposición tardía es, desde hace mucho tiempo, una prioridad para la Comisión. Por lo tanto, la Comisión propone sanciones pecuniarias cuando lleva a un Estado miembro ante el TJUE en virtud del artículo 258 y de artículo 260, apartado 3, del TFUE, por no comunicar a tiempo las medidas de transposición de una Directiva adoptada mediante un procedimiento legislativo (véanse los detalles en el punto VI.2).



En 2016 hubieron de transponerse 70 Directivas, cifra superior a las 56 de 2015. **El número de nuevas infracciones por transposición tardía aumentó considerablemente y pasó a ser de 847** en lugar de 543.

A finales de 2016, **868 procedimientos de infracción por transposición tardía seguían abiertos**, lo que representa un aumento del 67,5 % en comparación con los 518 casos en curso a finales de 2015.

Procedimientos de infracción por transposición tardía (PITT) en curso al final del año

518 > PITT en curso a finales de 2015

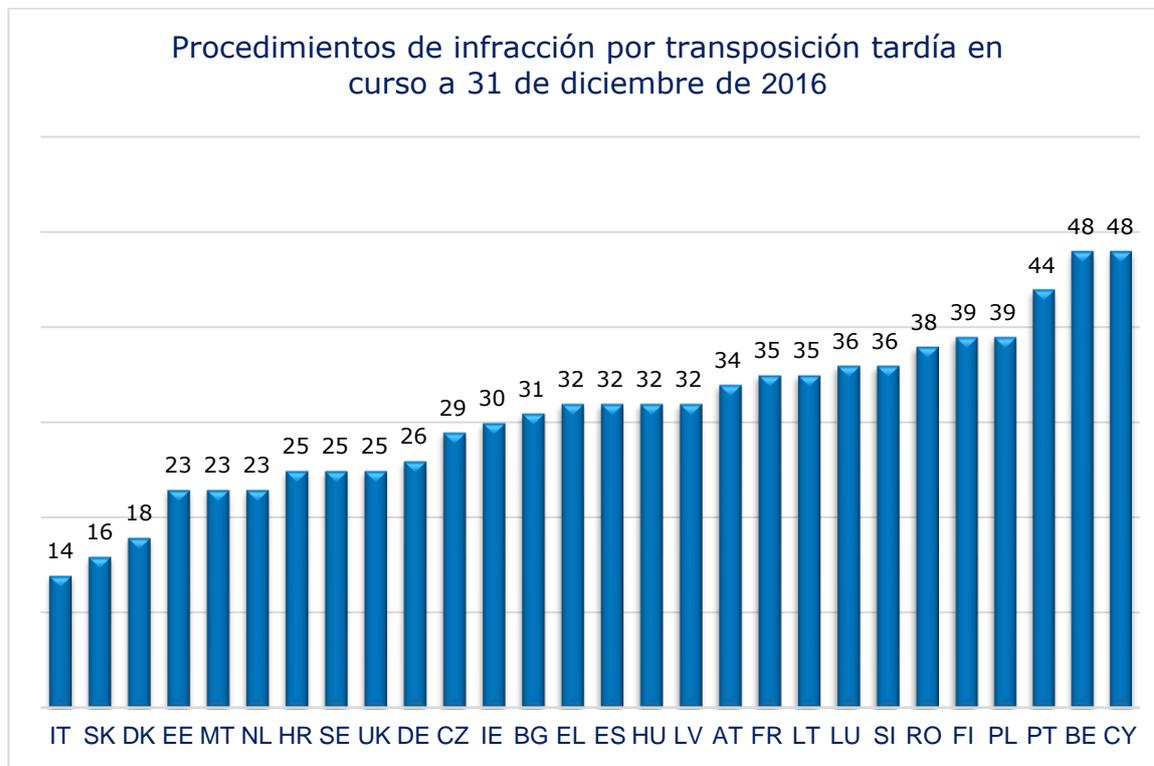
847 > Nuevos PITT registrados en 2016

498 > PITT archivados en 2016

= 868 > PITT en curso a finales de 2016

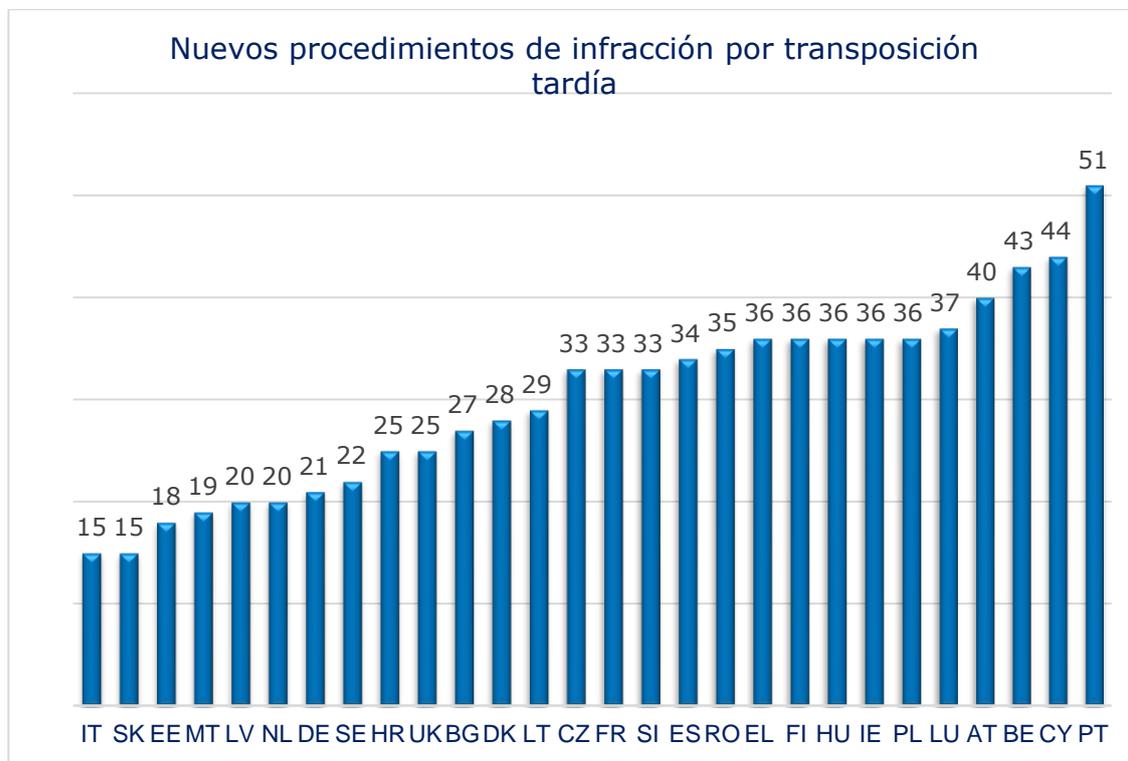
Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2016

El siguiente gráfico muestra el número de PITT incoados a finales de 2015 por Estado miembro, independientemente del año en que se incoaron.

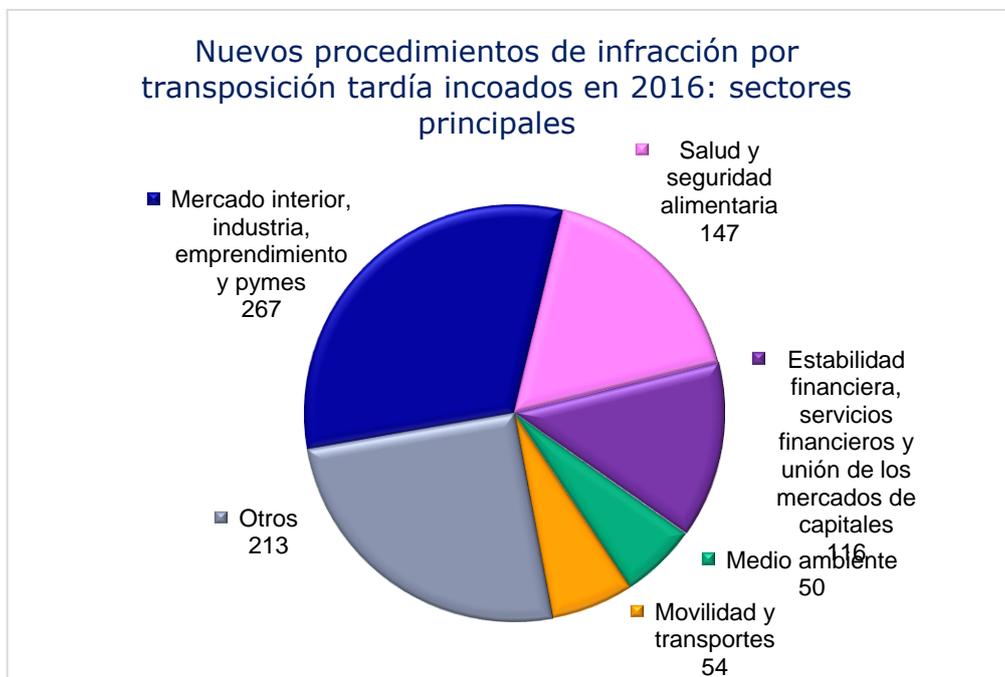


El siguiente gráfico muestra los nuevos casos PITT (**847** en total) que se incoaron en 2016, por Estado miembro.

Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea
Informe Anual de 2016



Los sectores en los que en 2016 se incoaron nuevos casos figuran en el siguiente gráfico:



Se incoaron nuevos casos contra 27 Estados miembros por transposición tardía de la Directiva relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad¹³⁰. Además, 26 Estados miembros fueron objeto de procedimientos por transposición tardía de las Directivas sobre tejidos y células de origen humano¹³¹. La Comisión incoó 23 procedimientos de infracción por transposición tardía de la Directiva sobre gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines¹³².

2. Recursos ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 y al artículo 260, apartado 3, del TFUE

Con arreglo al artículo 260, apartado 3, del TFUE, la Comisión puede proponer sanciones pecuniarias incluso cuando remite por primera vez un caso al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 del TFUE por falta de transposición completa de una Directiva adoptada con arreglo a un proceso legislativo. Esta innovación, introducida en el Tratado de Lisboa, tiene como objetivo ofrecer a los Estados miembros un mayor incentivo para transponer las Directivas en los plazos establecidos. La Comisión decide la cuantía de las sanciones pecuniarias que propone en consonancia con la política establecida en su Comunicación sobre la aplicación del artículo 260, apartado 3, del TFUE¹³³. En su Comunicación sobre su política de ejecución titulada *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*¹³⁴, la Comisión anunció que, para los expedientes de infracción abiertos después

¹³⁰ Directiva 2014/61/UE.

¹³¹ Directivas [2015/565/UE](#) y [2015/566/UE](#).

¹³² Directiva [2014/26/UE](#).

¹³³ DO C 12 de 15.1.2011, p. 1-5.

¹³⁴ C(2016) 8600, [DO C 18](#), de 19 de enero de 2017.

de su publicación, solicitará al Tribunal de Justicia que imponga sistemáticamente una suma a tanto alzado junto con una multa coercitiva.

En 2016, la Comisión ha seguido recurriendo ante el Tribunal de Justicia diversos procedimientos de infracción por transposición tardía con una solicitud de multas diarias con arreglo al artículo 260, apartado 3, del TFUE. Dos Estados miembros fueron llevados ante el Tribunal de Justicia en 2016: Luxemburgo (dos asuntos)¹³⁵ y Rumanía (uno)¹³⁶. En otros cuatro asuntos, la Comisión adoptó la decisión de recurrir al Tribunal de Justicia, pero los Estados miembros habían adoptado las medidas de transposición necesarias antes del envío de la demanda y evitaron el procedimiento judicial. Estos asuntos se refieren a la transposición tardía de la Directiva por la que se establece un espacio ferroviario europeo único¹³⁷ (Grecia), la Directiva sobre rescate y resolución bancarias¹³⁸ (Rumanía y República Checa) y la Directiva destinada a reducir la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias¹³⁹ (Luxemburgo).

En 2016, los Estados miembros intensificaron sus esfuerzos para completar la transposición antes de que el Tribunal de Justicia dictara sentencia. No obstante, siguen abiertos cinco asuntos con una propuesta de multas coercitivas diarias, contra Bélgica, los Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia.

¹³⁵ Comisión/Luxemburgo, [C-489/16](#). La Comisión llevó a Luxemburgo ante el Tribunal de Justicia por no haber aplicado en su totalidad la Directiva sobre el espacio ferroviario europeo único y propuso una multa coercitiva diaria de 8 710 EUR; Comisión/Luxemburgo, [C-511/16](#). La Comisión llevó a Luxemburgo ante el Tribunal de Justicia por no haber aplicado en su totalidad la Directiva [2014/27/UE](#) para adaptarla al Reglamento (CE) n.º [1272/2008](#) sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas. Propuso una multa coercitiva diaria de 8 710 EUR.

¹³⁶ Comisión/Rumanía, [C-62/156](#). La Comisión demandó a Rumanía ante el Tribunal por no haber aplicado en su totalidad la Directiva sobre el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo. Propuso una multa coercitiva diaria de 38 042,60 EUR. Rumanía adoptó posteriormente las medidas legislativas necesarias y la Comisión desistió ante el Tribunal de Justicia en este asunto.

¹³⁷ Directiva [2012/34/UE](#).

¹³⁸ Directiva [2014/59/UE](#).

¹³⁹ Directiva [2013/14/UE](#).

VII. Conclusiones

El gran número de procedimientos de infracción, que en 2016 alcanzó su nivel más alto en los últimos cinco años, sigue siendo muy preocupante. La falta de transposición correcta y oportuna de la legislación de la UE priva a los ciudadanos y empresas de las ventajas derivadas del Derecho de la UE. La Comisión concede una gran importancia a la aplicación eficaz del Derecho.

La UE y los Estados miembros comparten la misión de velar por la aplicación, la ejecución y el cumplimiento de la legislación de la UE. La Comisión continuará prestando a los Estados miembros el apoyo y la asistencia que necesiten durante la fase de ejecución. De conformidad con la Comunicación titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación», la Comisión centrará sus esfuerzos en cuestiones en las que la adopción de medidas para hacer que se respete el Derecho pueda establecer una diferencia real. Al mismo tiempo, la UE reforzará su acción al tratar las violaciones del Derecho de la UE mediante procedimientos de infracción. Para garantizar una adaptación rápida y alcanzar las prioridades políticas en este ámbito, la Comisión incoará procedimientos de infracción sin basarse en el mecanismo EU Pilot, salvo si el recurso a este último se considera útil en un caso concreto. La Comisión también ha reforzado el régimen de sanciones en virtud del artículo 260, apartado 3, del TFUE para los casos en que los Estados miembros no comuniquen a tiempo sus medidas de transposición de una Directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo.

Este enfoque más estratégico del control de la aplicación del Derecho, combinado con una acción rápida y eficaz de la Comisión, pretende garantizar una mejor aplicación del Derecho de la UE en aras del interés común.

METODOLOGÍA Y EXPLICACIÓN

I. Informe anual

1. Detección de problemas

Primer gráfico: Número de denuncias (2012-2016)

Este gráfico muestra el número total de denuncias registradas por la Comisión para el período 2012-2016.

Segundo gráfico: Denuncias públicas en curso al final del año

En la primera columna figura el número de denuncias abiertas prorrogadas de 2015. La segunda columna muestra el número de denuncias nuevas registradas en 2016. La tercera columna indica el número de denuncias sobre las cuales la Comisión se pronunció en 2016. En la cuarta columna figura el número de denuncias en curso a finales de 2016 (calculado a partir de la primera cifra, añadiendo la segunda y restando la tercera).

Tercer gráfico: Nuevas denuncias registradas en 2016: sectores principales¹⁴⁰

Este gráfico muestra los principales ámbitos de acción en los que se registraron nuevas denuncias en 2016.

2. Procedimiento EU Pilot

Primer gráfico: Número de expedientes EU Pilot (2012-2016)

El gráfico muestra el número total de expedientes de EU Pilot incoados por la Comisión en el período 2012-2016.

Segundo gráfico: Expedientes EU Pilot en curso al final del año

La primera columna muestra el número de expedientes EU Pilot en curso prorrogados de 2015. La segunda columna muestra el número de nuevos expedientes EU Pilot abiertos en 2016. La tercera columna indica el número de expedientes de EU Pilot sobre los cuales la Comisión se pronunció en 2016. En la cuarta columna figura el número de expedientes EU Pilot en curso a finales de 2016 (calculado a partir de la primera cifra, añadiendo la segunda y restando la tercera).

Tercer gráfico: Expedientes EU Pilot abiertos en 2016: sectores principales

En el gráfico se muestran los ámbitos políticos afectados por los nuevos expedientes EU Pilot abiertos en 2016.

Cuarto gráfico: Expedientes EU Pilot: porcentaje medio de resolución de la UE (2012-2016)

El gráfico muestra el número total de expedientes de EU Pilot archivados por la Comisión durante los cuatro años anteriores sin incoar un procedimiento de infracción.

¹⁴⁰ Los datos relativos a los ámbitos de actuación contemplados en el informe principal y en las secciones relativas a los Estados miembros se basan en la información disponible en la base de datos central de la Comisión Europea relativa a las infracciones. Los ámbitos de actuación son mencionados como sigue: agricultura y desarrollo rural; presupuesto; acción por el clima; redes de comunicación; contenido y tecnologías; competencia; educación y cultura; asuntos económicos y financieros; estabilidad financiera y Unión de los mercados de capitales; política de vecindad y negociaciones de ampliación; empleo; energía; medio ambiente; migración y asuntos de interior; justicia y consumo; asuntos marítimos y pesca; mercado interior; industria, emprendimiento y pymes; movilidad y transportes; política regional; salud y seguridad alimentaria; fiscalidad y aduanas; y comercio.

Quinto gráfico: Expedientes EU Pilot: porcentaje de resolución frente a número de expedientes tramitados en 2016

El gráfico muestra el porcentaje de resolución de expedientes de EU Pilot, es decir, el porcentaje de expedientes tramitados por la Comisión en 2016 que pudo archivar sin incoar un procedimiento de infracción.

Sexto gráfico: Expedientes EU Pilot: tiempo de respuesta, en días, de los Estados miembros en 2016

Este gráfico muestra el tiempo medio de respuesta por Estado miembro para los expedientes EU Pilot en 2016.

3. Procedimientos de infracción

Primer gráfico: Nuevos procedimientos de infracción a 31 de diciembre de 2016

El gráfico muestra el número de nuevos procedimientos de infracción incoados en 2016 por Estado miembro.

Segundo gráfico: Nuevos procedimientos de infracción incoados en 2016: sectores principales

El gráfico muestra los principales ámbitos de acción en que se incoaron nuevos procedimientos de infracción en 2016.

Tercer gráfico: Dictámenes motivados enviados a los Estados miembros en 2016

Este gráfico muestra el número de dictámenes motivados dirigidos a los Estados miembros en 2016.

Cuarto gráfico: Procedimientos de infracción en curso al final del año (2012-2016)

El gráfico indica el número de procedimientos de infracción en curso a 31 de diciembre de cada año, entre 2012 y 2016.

Quinto gráfico: Procedimientos de infracción en curso a 31 de diciembre de 2016

Estas cifras muestran todos los procedimientos incoados por la Comisión contra cada Estado miembro mediante el envío de una carta de emplazamiento con arreglo al artículo 258 del TFUE. El gráfico incluye las cartas enviadas en 2016 y antes, independientemente de la fase alcanzada en los procedimientos. Únicamente figuran los expedientes aún archivados mediante una decisión formal. Para cada Estado miembro, el gráfico distingue entre, por una parte, las infracciones por transposición incorrecta o mala aplicación del Derecho de la UE y, por otra parte, las infracciones por transposición tardía.

Por consiguiente, las cifras incluyen todos los asuntos que, a 31 de diciembre de 2016:

se encontraban en la fase pre-contenciosa (escrito de requerimiento, dictamen motivado o decisión de recurrir ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 del TFUE);

estaban pendientes ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 o del artículo 260, apartado 3, del TFUE;

habían sido objeto de una sentencia del Tribunal, pero la Comisión aún no estaba en condiciones de confirmar que el Estado miembro hubiera ejecutado correctamente dicha sentencia;

se encontraban en el segundo procedimiento precontencioso (carta de emplazamiento o decisión de recurso con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE);

estaban pendientes ante el Tribunal debido a un segundo recurso; o

habían sido objeto de una sentencia del Tribunal de Justicia por segunda vez, pero la Comisión aún no estaba en condiciones de confirmar que el Estado miembro había ejecutado correctamente la segunda sentencia.

Esta cifra *no* incluye, por ejemplo, los expedientes EU Pilot en curso. Tampoco se incluyen los expedientes de EU Pilot para los que la Comisión desestimó la respuesta del Estado miembro, pero aún no había enviado una carta de requerimiento en virtud del artículo 258 del TFUE.

Sexto gráfico: Procedimientos de infracción en curso a finales de 2016: sectores

El gráfico muestra la distribución, por sector de actuación, de los procedimientos de infracción en curso a 31 de diciembre de 2016.

4. Transposición de las Directivas

Primer gráfico: Directivas y procedimientos de infracción por transposición tardía

El gráfico muestra el número de Directivas que debían transponerse durante el período 2012-2016 y el número de nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía durante ese período.

Segundo gráfico: Procedimientos de infracción por transposición tardía (PITT) en curso al final del año

En la primera columna figura el número de procedimientos de infracción por transposición tardía prorrogados desde 2015. La segunda columna muestra el número de nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía registrados en 2016. La tercera columna indica el número de procedimientos de infracción por transposición tardía sobre los cuales la Comisión se pronunció en 2016. En la cuarta columna figura el número de procedimientos de infracción por transposición tardía en curso a finales de 2016 (calculado a partir de la primera cifra, añadiendo la segunda y restando la tercera).

Tercer gráfico: Procedimientos de infracción por transposición tardía en curso a 31 de diciembre de 2016

El gráfico muestra el número de procedimientos de infracción por transposición tardía en curso a 31 de diciembre de 2016 por Estado miembro, independientemente del año en que se haya abierto el procedimiento.

Cuarto gráfico: Nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía

Esta cifra muestra el número de cartas de emplazamiento dirigidas a cada Estado miembro en virtud del artículo 258 del TFUE por falta de notificación o por comunicación parcial de las medidas de transposición nacionales en 2016. Esta cifra ya está integrada en el número total de procedimientos de infracción abiertos contra el Estado miembro en 2016, de modo que *no* debe añadirse al valor mencionado en el primer gráfico de la sección relativa a las estadísticas generales.

Cabe señalar que no todos estos nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía seguían necesariamente en curso a 31 de diciembre de 2016. Por ejemplo, si la Comisión ha incoado procedimientos de infracción por transposición tardía en marzo de 2016 con el envío de un escrito de requerimiento, este procedimiento se tendrá en cuenta en los nuevos procedimientos de infracción aunque la Comisión haya archivado el expediente en octubre de 2016 previa notificación por parte del Estado miembro de la transposición completa de la Directiva.

Quinto gráfico: Nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía incoados en 2016: sectores principales

Este gráfico muestra los principales ámbitos de acción en los que se incoaron nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía en 2016.