

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 3.3.2010
COM(2010) 70 final

INFORME DE LA COMISIÓN
INFORME DE EVALUACIÓN DE PILOT UE

{SEC(2010) 182}

INFORME DE LA COMISIÓN

INFORME DE EVALUACIÓN DE PILOT UE

1. INTRODUCCIÓN

Conforme a los Tratados, la aplicación del Derecho de la Unión Europea es responsabilidad fundamental de los Estados miembros. La Comisión, en su función de guardiana de los Tratados, tiene la autoridad y la responsabilidad de velar por la correcta aplicación de la ley. Dado el alcance del acervo de la UE y la dimensión de ésta, los ciudadanos, la sociedad civil y las empresas han planteado muchas preguntas e inquietudes. Para comprender y aplicar correctamente la ley es necesario responder a estas preguntas e inquietudes y resolver de la forma más rápida y efectiva posible cualquier problema que se plantee con la aplicación del Derecho de la UE.

Este trabajo de garantizar la comprensión y aplicación correctas de la ley siempre ha exigido un esfuerzo conjunto de los servicios de la Comisión y de las autoridades de los Estados miembros para identificar los problemas en cuestión, aclarar la situación de hecho y de derecho, encontrar soluciones y responder a las preguntas. Históricamente se han utilizado con este fin distintos medios de contacto. Sin embargo, no ha existido ninguna estructura general, ningún compromiso sistemático ni ningún medio para medir la eficiencia y el progreso de la forma en que se ha realizado este trabajo.

En su Comunicación «Una Europa de resultados – La aplicación del Derecho comunitario»¹, la Comisión sugería iniciar un proyecto para comprobar el compromiso, la cooperación y la colaboración cada vez mayores entre la Comisión y los Estados miembros en este ámbito. También sugería un nuevo compromiso conjunto de la Comisión y de las autoridades de los Estados miembros para examinar la posibilidad de colaborar más coherente y estrechamente con el fin de responder mejor y más rápidamente a las preguntas y dar soluciones a los problemas. La idea consistía en utilizar este método de trabajo para resolver las infracciones del Derecho de la UE en una fase inicial cuando sea posible sin necesidad de recurrir a los procedimientos de infracción. De este modo, el proyecto no se aplicaría a los casos en los que se haya iniciado un procedimiento de infracción, mediante el envío de un requerimiento, de conformidad con el artículo 258 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) – antiguo artículo 226 del Tratado CE), ni para realizar un seguimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia relativa a la existencia de una infracción.

Se creó una base confidencial de datos en línea para la comunicación entre los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros. Se estableció una red de contactos para explotar el sistema, garantizando que los expedientes incorporados en el mismo llegaran a su destino correcto y para controlar el progreso y fomentar un uso del sistema eficaz y constructivo. A través de estos medios, se aclararían y se confirmarían todas las facetas de la posición de hecho y de derecho a nivel de la UE y del Estado miembro y se extraerían las

¹ COM(2007) 502, Sección 2.2 «Mejora de los métodos de trabajo», p. 8.

conclusiones pertinentes, se informaría a los ciudadanos y las empresas y se encontrarían soluciones para los problemas, garantizando la conformidad con el Derecho de la UE.

Este proyecto, llamado «Pilot UE», ha funcionado desde mediados de abril de 2008 con quince Estados miembros voluntarios: Austria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Eslovenia, Suecia, España y Reino Unido.

La Comisión propuso evaluar el resultado del proyecto tras su primer año de funcionamiento. El presente documento presenta el Informe de evaluación del funcionamiento del sistema hasta comienzos de febrero de 2010.

2. INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE PILOT UE

Hasta comienzos de febrero de 2010, se habían presentado 723 expedientes a Pilot UE. De éstos, 424 han recorrido todo el procedimiento de Pilot UE. Esta cifra constituye una base suficiente para una evaluación inicial del funcionamiento de Pilot UE.

Más del 60 % de los expedientes consisten en denuncias, mientras que más del 20 % constituyen investigaciones y casi un 20 % son expedientes creados por la Comisión por propia iniciativa. De las denuncias e investigaciones, el 43 % procede de ciudadanos y el 36 % de empresas o de la sociedad civil. El objeto de los expedientes confirma la experiencia en cuanto al volumen de preguntas y problemas planteados en los diversos sectores del Derecho de la UE: el 36 % se refiere al medio ambiente; el 21 % al mercado interior, el 8 % a fiscalidad; el 7 % al empleo, el derecho del trabajo y la seguridad social; el 6 % a justicia, libertad y seguridad; el 5 % a las empresas; el 4 % a la salud y la protección de los consumidores, y el 4 % a agricultura.

Está claro que los Estados miembros más grandes tienen tendencia a recibir más expedientes, dado que tienen un mayor número de ciudadanos, empresas y organismos de la sociedad civil. Algunos Estados miembros sólo han tenido que tramitar hasta la fecha un pequeño número de expedientes. En la fase actual, la reacción de los Estados miembros ha sido en gran parte positiva. Los Estados miembros resaltaron en particular la contribución que Pilot UE puede hacer para mejorar la comunicación con la Comisión, lo que supone responder más rápidamente y mejor a las preguntas y denuncias. Al mismo tiempo, los Estados miembros apuntaron la necesidad de mejorar el funcionamiento práctico del sistema (por ejemplo, aclarando su alcance y las reglas para la tramitación de expedientes por la Comisión).

Según la evaluación global de la Comisión, las cuestiones planteadas en la inmensa mayoría de estos expedientes tienen cierto contenido pertinente que merece una respuesta. La evaluación inicial del índice de éxito ha sido alta y los servicios de la Comisión consideran que el 85 % de las respuestas proporcionadas por los Estados miembros eran aceptables y permitieron cerrar el expediente. Algunos expedientes llegaron hasta la fase de infracción, de tal modo que, a comienzos de febrero de 2010, cuarenta procedimientos de infracción iniciados o en fase de preparación se tramitaron en Pilot UE. Con respecto a la tramitación de los expedientes recibidos, el número de expedientes rechazados por los Estados miembros ha sido muy bajo (3 %) debido, sobre todo, a la insuficiente información transmitida por el denunciante. Casi el 67 % de los expedientes recibió una respuesta del Estado miembro en el plazo de diez semanas, con una media de 73 días. No se fijó ningún calendario para la actividad de los servicios de la Comisión como continuación de las respuestas de los Estados

miembros, pero cerca del 40 % se resolvieron en el plazo de otras diez semanas, con una media de 109 días.

La opinión inicial de la Comisión respecto del funcionamiento de Pilot UE y de la manera en que se han tramitado la mayor parte de los expedientes es positiva. Pilot UE ha empezado a contribuir para hacer una aportación positiva a la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros con el fin de dar soluciones a los problemas de aplicación del Derecho de la UE en unos plazos razonables. Al mismo tiempo, se podría mejorar la eficiencia del sistema incrementando la comunicación y la cooperación en los expedientes individuales y reduciendo el tiempo medio que se tarda en tramitarlos.

3. ANÁLISIS Y DESARROLLO DE PILOT UE

Los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros han llegado a comprender claramente la plataforma técnica y la están gestionando eficientemente. Hay aspectos que pueden aclararse y mejorarse para facilitar su uso. Ya se han programado muchas medidas en esta dirección.

Se considera en general que la naturaleza de los expedientes introducidos en Pilot UE corresponde al ámbito de aplicación de Pilot UE y que plantean cuestiones que merecen atención. Al principio para algunos Estados miembros no estaba claro si el proyecto abarcaría los expedientes introducidos por iniciativa propia de los servicios de la Comisión pues el proyecto estaba concebido esencialmente para tratar las cuestiones planteadas por los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil. Sin embargo, este problema se ha discutido y se ha llegado a un acuerdo general sobre las ventajas de utilizar el sistema para todos los tipos de comunicación entre los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros. En asuntos de especial complejidad, los intercambios a través de Pilot UE podrían complementarse con reuniones de expertos.

Se ha confirmado el valor de un uso más coherente de Pilot UE por los servicios de la Comisión. Sin perjuicio de otros instrumentos establecidos por el Derecho de la UE, esto supone que todos los expedientes se deben introducir en Pilot UE para poder aclarar la situación de hecho o de derecho. Sin embargo, cuando, por razones de urgencia o por otro interés superior, sea necesario lanzar de inmediato el procedimiento de infracción, podrán autorizarse excepciones. En muchos casos esto garantizará la respuesta a una pregunta o la solución de un problema más rápidamente que con el inicio de un procedimiento de infracción, lo que asegura un mejor intercambio de información y seguimiento de los expedientes. Cuando, como ahora, los servicios de la Comisión consideran conveniente enviar una carta administrativa antes de tomar cualquier medida formal, se proporcionará un impreso que se rellenará en Pilot UE y se enviará a través del sistema como único medio para comunicar esta información. Esto sustituiría a la práctica habitual de los servicios de la Comisión de enviar cartas administrativas y garantizaría una práctica más consistente y general de recurrir a Pilot UE. Proporcionaría por lo menos un breve período de consulta con las autoridades del Estado miembro para encontrar una solución constructiva de manera más rápida que la del procedimiento de infracción. El uso de Pilot UE no excluye el poder discrecional de utilizar contactos adicionales para velar por el seguimiento de los expedientes en Pilot UE. Garantiza que por lo menos se informaría con regularidad a los Estados miembros de la probabilidad de que se inicie un procedimiento de infracción, sin que ello suponga retraso alguno en el inicio de dicho procedimiento. Esto se haría siempre, a menos

que la urgencia exija actuar formalmente de inmediato, lo que confirmaría el compromiso mutuo permanente de buscar la resolución más rápida posible de todos los problemas en todas las fases del procedimiento para reforzar la aplicación correcta del Derecho de la UE., añadiría beneficios para los ciudadanos y coherencia y eficiencia en la organización de este trabajo tanto para las autoridades del Estado miembro como para los servicios de la Comisión.

Los servicios de la Comisión también están trabajando para velar por que los temas planteados en Pilot UE se introduzcan siempre explicando las diferentes cuestiones con la mayor claridad posible, lo cual añade el interés y la autoridad de la Comisión a los temas planteados por el ciudadano. Esto facilita el trabajo de las autoridades del Estado miembro a la hora de velar por que sus respuestas también proporcionen explicaciones y soluciones claras y centradas en los aspectos claves. Las autoridades de los Estados miembros se han comprometido a garantizar que las respuestas proporcionadas correspondan adecuadamente a las preguntas planteadas.

Se ha planteado la cuestión de las lenguas que deben utilizarse para la comunicación hacia y desde los Estados miembros y con los ciudadanos, las empresas o los grupos de interés de la sociedad civil. Se reconoce que puede ser necesario traducir los textos en uno u otro momento del procedimiento. La Comisión se ha comprometido a velar por que el sistema funcione con la mayor eficacia posible, teniendo en cuenta las normas y procedimientos pertinentes y el diferente uso de las lenguas que puede existir en los distintos contextos administrativos. La Comisión se encargará de la traducción para sus propias necesidades y en caso necesario apoyará el trabajo del Estado miembro.

Pilot UE prevé la comunicación directa de las respuestas de las autoridades del Estado miembro al destinatario final siempre que sea apropiado para simplificar y acortar el tiempo de tramitación de los expedientes en función del contexto y de los temas planteados. Por otra parte, algunos Estados miembros consideran que, por lo general, es más adecuado que la Comisión responda a la correspondencia que se haya dirigido en primer lugar a la Comisión. De este modo se garantiza que el destinatario recibe simultáneamente todos los elementos de la respuesta, con los datos proporcionados por los servicios de la Comisión y por las autoridades del Estado miembro. Por lo tanto, la respuesta al destinatario puede enviarse a través de los servicios de la Comisión a menos que el Estado miembro considere adecuado dar una respuesta directa. En todo caso, el destinatario recibirá siempre una evaluación de la respuesta de la autoridad del Estado miembro efectuada por los servicios de la Comisión.

Al emprender esta primera evaluación del funcionamiento de Pilot UE, se ha hecho un primer intento de clasificar los expedientes según su contenido. Se pretende intentar identificar si diferentes tipos de expedientes necesitan tramitaciones diferentes y estudiar si es posible concebir un método estándar para evaluar cuánto tiempo se considera adecuado para tramitar los distintos tipos de temas. Como parte del trabajo en curso sobre el proyecto se examinará este aspecto más adelante. Este desglose aproximado de los expedientes indica que alrededor del 60 % se refiere a una posible dificultad práctica percibida por un ciudadano o una empresa y planteada en el contexto de la aplicación del Derecho de la UE, el 25 % se refiere a una posible infracción del Derecho de la UE, el 15 % a preguntas sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio de derechos conforme al Derecho de la UE y el 2 % eran meras solicitudes de información o de una explicación.

Se entiende que el parámetro de diez semanas establecido para las respuestas en Pilot UE es una referencia general para la tramitación de las respuestas por las autoridades del Estado miembro debido a que la naturaleza de la cuestión planteada y la acción necesaria para su tramitación pueden variar considerablemente, según confirma la muy diferente duración de los diversos expedientes que han pasado por el sistema. Numerosos temas deberían poder obtener una respuesta en mucho menos de diez semanas, mientras que otros pueden requerir más tiempo. Los servicios de la Comisión solicitan a veces una respuesta en menos de diez semanas, por razones que se explican en la solicitud. El rendimiento global se mide con respecto al parámetro de referencia de diez semanas. El tiempo que necesitan los servicios de la Comisión para evaluar las respuestas e informar al destinatario final de las conclusiones alcanzadas es claramente un elemento importante de la rapidez con que se tramitan los expedientes, aún más cuando los servicios de la Comisión comunican al destinatario la respuesta del Estado miembro y su evaluación por los servicios de la Comisión. El parámetro de diez semanas constituye una referencia general para la evaluación por los servicios de la Comisión de las respuestas de los Estados miembros por el mismo motivo indicado anteriormente para los Estados miembros. La observancia de estos parámetros garantizará que la primera medida formal de la tramitación de estos expedientes, que es el envío de un requerimiento o el archivo del expediente, pueda a menudo tomarse en el plazo de seis meses, mucho antes de los doce meses que son actualmente el objetivo de la tramitación inicial de denuncias que desembocan en el envío de un requerimiento o en el archivo del expediente.

En conjunto, las autoridades del Estado miembro y los servicios de la Comisión han dedicado tiempo y esfuerzo considerables a poner en marcha este proyecto y velar por su funcionamiento inicial. Ha habido una colaboración muy buena entre los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros tanto bilateral como colectivamente. Se ha prestado mucha atención al examen de la tramitación y conclusión de los expedientes y al funcionamiento general del sistema. Existe un apoyo generalizado a seguir utilizando y desarrollando este método de trabajo e interés en que otros Estados miembros participen.

4. CONCLUSIONES GENERALES

La evaluación de la Comisión del funcionamiento de Pilot UE hasta la fecha indica que:

- La puesta en marcha de Pilot UE se ha realizado satisfactoriamente y el proyecto está comenzando a contribuir de forma positiva a la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros participantes a la hora de responder a las preguntas y resolver los problemas de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil;
- Un logro importante de Pilot UE consiste en haber creado una red activa de puntos de contacto en los servicios de la Comisión y las autoridades nacionales. De este modo se refuerza la supervisión de la gestión de expedientes de investigación y denuncias y se incrementa la coordinación y la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros;
- El desarrollo del proyecto y su funcionamiento inicial han puesto de manifiesto la existencia de una relación abierta y de colaboración entre los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros participantes;
- El sistema ha empezado a producir resultados positivos aunque también hay muchos aspectos que pueden desarrollarse más para mejorar el funcionamiento del sistema, incrementar el entendimiento entre los servicios de la Comisión y los Estados miembros

participantes y mejorar la velocidad de la tramitación de expedientes y los resultados obtenidos;

- La Comisión y los Estados miembros participantes se han comprometido a seguir trabajando para mejorar la tramitación de expedientes a través de Pilot UE y los métodos de trabajo de Pilot UE; y
- Se debe seguir utilizando y desarrollando Pilot UE con una participación de los Estados miembros lo más amplia posible para extender y consolidar su aplicación.

La Comisión se propone invitar a los Estados miembros que todavía no participan en Pilot UE a que se sumen al proyecto para extender su aplicación, ampliar su impacto y consolidar su desarrollo futuro.

Se prevé realizar una nueva evaluación del funcionamiento de Pilot UE en 2011.