

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 12 de julio de 2004

relativa a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2005/309/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 211,

Considerando lo siguiente:

- (1) A la hora de transponer Directivas al Derecho nacional, los Estados miembros tienen libertad para elegir la forma y los métodos de dicha transposición, pero deben ajustarse a lo dispuesto en las Directivas en lo que respecta al resultado que debe conseguirse y el plazo que tienen para realizar la transposición.
- (2) En varias Cumbres, incluidas las de Estocolmo, marzo de 2001, de Barcelona, marzo de 2002 y de Bruselas, marzo de 2003 y 2004, el Consejo Europeo, reconociendo la importancia del buen funcionamiento del mercado interior⁽¹⁾ para la competitividad de la economía europea, ha instado repetidamente a los Estados miembros a que la mayor prioridad a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior.
- (3) El Parlamento Europeo⁽²⁾, el Comité Económico y Social Europeo⁽³⁾ y el Comité de las Regiones⁽⁴⁾ han manifestado repetidamente su preocupación por el déficit de transposición correcta y dentro de los plazos establecidos de las Directivas de mercado interior por parte de los Estados miembros. Asimismo, el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» de 16 de diciembre de 2003⁽⁵⁾ destacó la necesidad de que los Estados miembros cumplan lo dispuesto en el artículo 10 del Tratado instando a los Estados miembros a que garanticen que el Derecho comunitario se transponga correctamente y sin dilaciones al Derecho nacional en los plazos establecidos.
- (4) A pesar de estos llamamientos y de que la transposición correcta y en los plazos establecidos es una obligación legal, frecuentemente los Estados miembros no transponen las Directivas de mercado interior correctamente y dentro de los plazos que ellos mismos han adoptado, la mayoría de Estados miembros ni siquiera cumplen los objetivos intermedios de transposición fijados por el Consejo Europeo, y muchas de estas Directivas todavía tienen pendiente la transposición al Derecho nacional en todos los Estados miembros mucho después de que haya expirado el plazo de transposición.
- (5) La transposición tardía o incorrecta de las Directivas de mercado interior perjudica a las empresas y los ciudadanos, ya que a menudo les priva de sus derechos.
- (6) Asimismo, una transposición tardía o incorrecta impide que las empresas y los consumidores disfruten de todos los beneficios económicos de un mercado interior que funcione correctamente y perjudica la competitividad de la economía europea en su conjunto, socavando la capacidad de la Comunidad de generar crecimiento económico a la vez que se mantiene un nivel de cohesión social elevado.
- (7) En una Unión Europea de 25 o más Estados miembros, es mayor el riesgo de que una transposición tardía o incorrecta de las Directivas provoque una fragmentación del mercado interior y la consiguiente reducción de sus beneficios económicos.
- (8) La Comisión seguirá considerando prioritario adoptar medidas jurídicas enérgicas contra los Estados miembros en caso de transposición tardía o incorrecta, e incentivar el control mutuo mediante la publicación periódica de los índices de transposición de los Estados miembros en el Cuadro de indicadores del mercado interior. Sin embargo, aunque estas acciones han tenido cierto éxito en el pasado, los déficits de transposición siguen existiendo y, por tanto, es necesario un enfoque más proactivo por parte de la Comisión y de los Estados miembros.
- (9) En su Comunicación de 2002 sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho Comunitario⁽⁶⁾, la Comisión indicó la ayuda que presta, así como las posibilidades que ofrece la misma, a los Estados miembros para transponer las Directivas al Derecho nacional.
- (10) Sin embargo, es competencia de los Estados miembros garantizar la transposición correcta y en los plazos establecidos de las Directivas.

⁽¹⁾ El mercado interior también incluye tres países de la AELC (Islandia, Liechtenstein y Noruega), como resultado de su adhesión al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

⁽²⁾ Informe Harbour, A5 0026/2003 (DO C 234 de 30.9.2003, p. 55); Informe Miller, A5 0116/2004.

⁽³⁾ DO C 221 de 7.8.2001, p. 25; DO C 241 de 7.10.2002, p. 180; DO C 234 de 30.9.2003, p. 55.

⁽⁴⁾ DO C 128 de 29.5.2003, p. 48.

⁽⁵⁾ DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

⁽⁶⁾ COM(2002) 725 final, de 11.12.2002.

- (11) El artículo 10 del Tratado establece que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad.
- (12) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sostenido repetidamente que los Estados miembros no pueden alegar disposiciones, prácticas o circunstancias existentes en sus sistemas jurídicos internos para justificar el incumplimiento de las obligaciones y los plazos establecidos en las Directivas.
- (13) Dada la naturaleza repetitiva del incumplimiento en materia de transposición correcta y en los plazos establecidos de las Directivas, es necesario que los Estados miembros revisen sus procedimientos y prácticas a fin de garantizar el cumplimiento sistemático de esta obligación legal.
- (14) Algunos Estados miembros presentan habitualmente unos índices de transposición mucho mejores que otros, ya que han adoptado estructuras, procedimientos y prácticas más eficaces. Sin embargo, dado que ningún Estado miembro tiene un índice perfecto, todos deben plantearse cómo mejorar. Con arreglo al Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», los Estados miembros deberían establecer, en su propio interés y en el de la Comunidad, cuadros que muestren, en la medida de lo posible, la concordancia entre las Directivas y las medidas de transposición, y hacerlos públicos.
- (15) En su Comunicación sobre la Estrategia para el mercado interior 2003-2006 ⁽¹⁾, la Comisión anunció que emitirá una Recomendación de buenas prácticas que deberían aplicar los Estados miembros con objeto de acelerar y mejorar la calidad de la incorporación de las Directivas de mercado interior en el ordenamiento nacional.
- (16) Los Estados miembros han manifestado su interés por aprender de las prácticas de los demás países, y el Comité consultivo de mercado interior les ha consultado sobre buenas prácticas de transposición y sobre las diversas normas y prácticas constitucionales, legales y administrativas que puedan influir en la transposición.
- (17) Se han identificado diversas buenas prácticas que pueden ayudar a los Estados miembros a transponer las Directivas de mercado interior correctamente y en los plazos establecidos.
- (18) Los Estados miembros tienen libertad para elegir los procedimientos y prácticas más adecuados para garantizar una transposición correcta y en los plazos establecidos de las Directivas de mercado interior tras analizar los métodos más eficaces para el contexto específico del país, ya que los procedimientos y las prácticas que resultan eficaces en un Estado miembro pueden no serlo tanto en otro país.
- (19) Habida cuenta de la inseguridad jurídica y la confusión generadas por la transposición tardía de las Directivas de mercado interior, conviene informar a las empresas y los ciudadanos sobre las Directivas que no se transponen en los plazos establecidos, y sobre los derechos que les asisten en ese caso.
- (20) A la hora de presentar proyectos de medidas de aplicación a los Parlamentos nacionales, conviene adjuntar una declaración que establezca su conformidad con el Derecho comunitario y que informe al Parlamento de si dichos proyectos transponen total o parcialmente una determinada Directiva.
- (21) Sin perjuicio de la función y obligación de guardiana del Tratado que tiene la Comisión, al notificar medidas nacionales de aplicación, los Estados miembros deberían informar a la Comisión de si dichas medidas transponen total o parcialmente una determinada Directiva y si se consideran conformes al Derecho comunitario.
- (22) Si los Estados miembros deciden incluir la transposición de una Directiva como parte de un procedimiento legislativo más amplio, se arriesgan a no cumplir el plazo de transposición. Asimismo, añadir condiciones y requisitos adicionales a los necesarios para transponer una Directiva puede comprometer los objetivos perseguidos por ésta.
- RECOMIENDA:
- 1) Los Estados miembros deben adoptar las medidas, organizativas o de otro tipo, necesarias para solucionar de manera rápida y efectiva las causas subyacentes del incumplimiento sistemático de su obligación legal de transponer las Directivas de mercado interior correctamente y en los plazos establecidos.

⁽¹⁾ COM(2003) 238 final, de 7.5.2003.

- 2) Los Estados miembros deben analizar las mejores prácticas descritas en el anexo y, habida cuenta de sus tradiciones institucionales nacionales, adoptar las prácticas que permitan, o deberían permitir, una transposición mejor y más rápida de las Directivas de mercado interior.
- 3) Los Estados miembros deben publicar oportunamente una lista de las Directivas de mercado interior que no se han transpuesto totalmente en los plazos establecidos; informar a las empresas y los ciudadanos de que, en determinadas circunstancias, pueden gozar de derechos legales en virtud de tales Directivas, aunque no hayan sido transpuestas; y difundir dicha información al menos en una página web gubernamental.
- 4) Los Estados miembros deben garantizar que, a la hora de presentar proyectos de disposiciones nacionales de aplicación a los Parlamentos nacionales, se adjunte una declaración que indique que se consideran conformes con el Derecho comunitario y que transponen, total o parcialmente, una determinada Directiva.
- 5) Al notificar medidas nacionales de aplicación, los Estados miembros deben informar a la Comisión si, a su entender, consideran que dichas medidas son conformes al Derecho comunitario y si transponen, total o parcialmente, una determinada Directiva.
- 6) Los Estados miembros deben evitar añadir a la legislación nacional de aplicación condiciones y requisitos que no sean necesarios para transponer la Directiva en cuestión, en caso de que dichas condiciones o requisitos puedan dificultar la consecución de los objetivos que persigue la Directiva.
- 7) Los estados miembros deben garantizar que se cumpla el plazo fijado para la transposición de la Directiva, aunque ésta forme parte de un procedimiento legislativo más amplio a escala nacional.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2004.

Por la Comisión
Frederik BOLKESTEIN
Miembro de la Comisión

ANEXO

PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS QUE FACILITAN LA TRANSPOSICIÓN CORRECTA Y EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS AL DERECHO NACIONAL DE LAS DIRECTIVAS QUE AFECTAN AL MERCADO INTERIOR

1. **Hacer que la transposición correcta y en los plazos establecidos sea una prioridad política y operativa permanente**
 - 1.1. Un alto cargo del Gobierno, con rango de ministro o de secretario de Estado, es responsable oficialmente de supervisar la transposición de todas las Directivas de mercado interior al Derecho nacional y de mejorar el índice de transposición del Estado miembro. Este alto cargo cuenta, en el ejercicio de su misión, con un apoyo visible del jefe de Gobierno, y los ministros y la administración deben tener claro que el Gobierno considera una prioridad la transposición correcta y en los plazos establecidos.
 - 1.2. Todos los ministros reciben periódicamente (por ejemplo, una vez al mes) un informe sobre los índices de transposición de todos los ministerios y organismos gubernamentales. Los índices de transposición se analizan periódicamente en las reuniones de ministros.
 - 1.3. Se asignan recursos suficientes para garantizar una transposición correcta y en los plazos establecidos.
2. **Garantizar la supervisión y la coordinación permanentes de la transposición de las Directivas de mercado interior en los niveles administrativo y político**
 - 2.1. Un ministerio u organismo gubernamental es responsable de supervisar la transposición en su conjunto. Esta autoridad coordina la transposición con otros ministerios y organismos autonómicos, regionales y autónomos responsables de la transposición y recibe el calendario previsto de transposición. Asimismo, vela por que la situación de la transposición se analice periódicamente (por ejemplo, una vez al mes) con los ministerios en un nivel administrativo elevado, e informa periódicamente (por ejemplo, una vez al mes) al ministro o secretario de Estado responsable del seguimiento de la transposición. También actúa como coordinador nacional en los contactos con la Comisión en materia de transposición y situación de la transposición en el Estado miembro.
 - 2.2. Cada ministerio y organismo autonómico, regional o autónomo responsable de la transposición designa funcionarios encargados de supervisar la transposición en cada ministerio u organismo, que actúan también como personas de contacto. Se crea una red nacional de estos funcionarios.
 - 2.3. Se elaboran directrices que indican cómo transponer las Directivas y garantizan que toda la administración aplique al respecto un enfoque común.
 - 2.4. Se mantiene una base de datos central sobre transposición, accesible a todos los ministerios y organismos autonómicos, regionales y autónomos responsables de la misma. Para cada Directiva, la base de datos incluye: las referencias y el objeto de la Directiva, el ministerio u organismo gubernamental responsable de la transposición, las personas responsables en cada ministerio u organismo gubernamental, una lista de los demás ministerios y organismos gubernamentales implicados en la transposición y de las personas responsables, los recursos necesarios para la transposición, el plazo de transposición, las medidas necesarias para transponer la Directiva, el calendario previsto de transposición (debates parlamentarios incluidos), la situación de la transposición, las eventuales dificultades surgidas, y si se han incoado procedimientos de infracción por transposición tardía o incorrecta. Es posible determinar, en todo momento, el índice de transposición del Estado miembro y de cada uno de sus ministerios.
 - 2.5. El ministerio u organismo gubernamental responsable remite recordatorios antes de que expire el plazo de transposición (por ejemplo, tres meses antes y de nuevo un mes antes de que expire el plazo).
 - 2.6. Cuando un plazo ha expirado, se remite inmediatamente un recordatorio a escala administrativa y ministerial, y se informa al Parlamento nacional.
 - 2.7. Los Estados miembros actúan de manera proactiva solicitando oportunamente a la Comisión asesoría y ayuda en materia de transposición. Se utiliza la base de datos de personas de contacto creada por la Comisión para identificar a los funcionarios responsables.

3. **Garantizar que la preparación de la transposición se produce en una fase temprana, con el objetivo de que se realice una transposición correcta y en los plazos establecidos**
 - 3.1. El ministerio u organismo gubernamental responsable de las negociaciones elabora un calendario de planificación de la transposición durante la negociación de la Directiva y, en todo caso, antes de la adopción de la misma. Para cada Directiva, el calendario de planificación indica: las referencias y el objeto de la Directiva, el ministerio u organismo gubernamental responsable de la transposición, las personas responsables en cada ministerio u organismo gubernamental, una lista de los demás ministerios y organismos gubernamentales implicados en la transposición y de las personas responsables, los recursos necesarios para la transposición, el plazo de transposición, una comparativa entre la legislación nacional existente y lo dispuesto en la Directiva propuesta, las medidas necesarias para transponer la Directiva y el calendario previsto de transposición (debates parlamentarios incluidos). A fin de garantizar que la base de datos de transposición esté actualizada, el calendario de planificación se remite lo antes posible tras la publicación de la Directiva en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (por ejemplo, en las cuatro semanas siguientes) al ministerio u organismo gubernamental responsable del seguimiento de la transposición en su conjunto.
 - 3.2. Se empieza a redactar el acto legislativo antes de que se publique la Directiva en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, o tan pronto como sea publicada.
 - 3.3. El ministerio u organismo gubernamental responsable de la transposición elabora un cuadro que muestra la correlación entre lo dispuesto en la Directiva y las medidas de transposición. Este cuadro se adjunta a los proyectos de medidas nacionales de aplicación que se transmiten al Parlamento o al Gobierno a fin de facilitar sus deliberaciones, así como a las notificaciones a la Comisión de tales medidas.
 - 3.4. Se evitan disposiciones adicionales que no sean necesarias para transponer la Directiva. En caso de añadirlas, el ministerio u organismo gubernamental responsable justifica su necesidad e indica que éstas no retrasarán la transposición.
 - 3.5. En la medida de lo posible, se implica en la transposición de las Directivas a los funcionarios nacionales que las negocian. Si no es posible, cooperan estrechamente con los que se encargan de transponerla. En todo caso, los funcionarios que negocian una Directiva mantienen informados durante las negociaciones a los que se encargan de transponerla, para garantizar que todos los eventuales problemas de transposición se plantean y resuelven antes de que aquella se adopte.
 - 3.6. Durante las negociaciones de la Directiva, se mantiene informados a los representantes de los organismos gubernamentales autonómicos, regionales o autónomos encargados de transponerla.
 - 3.7. Se notifican las medidas nacionales de aplicación por vía electrónica a la Comisión.
4. **Trabajar de cerca con los Parlamentos nacionales, regionales y autonómicos que participen en la transposición de las Directivas de mercado interior para garantizar una transposición correcta y en los plazos establecidos**
 - 4.1. Los Parlamentos reciben las propuestas de Directiva de la Comisión tan pronto como se presentan, y se les mantiene informados de las negociaciones de las Directivas.
 - 4.2. Los Parlamentos reciben informes periódicos (por ejemplo, cada tres meses) de la evolución de la transposición, las Directivas cuya transposición sufre retraso, y los procedimientos de infracción incoados por la Comisión por transposición tardía o incorrecta.
 - 4.3. Junto a los proyectos legislativos nacionales, los Parlamentos reciben un calendario de transposición, la indicación clara del plazo, los cuadros de correlación que se han elaborado y una declaración del Gobierno que indica que la medida nacional de aplicación se considera conforme con el Derecho comunitario.
 - 4.4. Los gobiernos envían a los Parlamentos avisos anticipados (por ejemplo, tres meses antes de que expire el plazo de transposición) de la inminencia de que expire el plazo, e informan a los Parlamentos cuando el plazo ha expirado.

- 4.5. Los gobiernos animan a los Parlamentos a que reserven tiempo para transponer las Directivas en los plazos establecidos.
5. **Adoptar medidas rápidas, visibles y eficaces para trasponer las Directivas cuya transposición vaya con retraso**
- 5.1. Tras la expiración del plazo de transposición, se adoptan todas las medidas necesarias para garantizar que las Directivas que no hayan sido transpuestas en los plazos establecidos se transpongan lo antes posible.
- 5.2. Si se retrasa la transposición de una o más Directivas, se anima a los Parlamentos a que reserven tiempo para transponerlas y a solucionar las causas de los retrasos en materia de procedimiento.
- 5.3. Los Estados miembros publican la lista de Directivas no transpuestas en el plazo establecido e informan a las empresas y los ciudadanos de que, en determinadas circunstancias, pueden gozar de derechos legales en virtud de tales Directivas, a pesar de que no hayan sido transpuestas.
- 5.4. Los Estados miembros que habitualmente no consiguen transponer las Directivas en el plazo establecido analizan si es posible acelerar el procedimiento parlamentario de transposición. Se considera la posibilidad de adopción en una única lectura o mediante un procedimiento acelerado.
- 5.5. Los Estados miembros que habitualmente no consiguen transponer las Directivas en el plazo establecido consideran, si lo permite su Constitución u ordenamiento jurídico interno, la utilización de decretos legislativos o reglamentos para llevar a cabo la transposición si ello puede acelerarla.
-