



Decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre la reclamación 1540/2001/JMA contra la Comisión Europea

Decisión

Caso 1540/2001/JMA - Abierto el 05/12/2001 - Decisión de 29/10/2002

Estrasburgo, 29 de Octubre del 2002

Estimado Sr. M.,

El 28 de octubre de 2001, presentó Ud. una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo contra la Comisión Europea, en nombre de la "*Asociación para la Defensa de los Derechos Civiles en España*". La reclamación se refiere a un supuesto error cometido por la Comisión Europea al examinar los hechos denunciados en su queja ante esa institución (ref.: 2000/4989).

Usted facilitó información adicional los días 4, 11, 15 y 19 de noviembre de 2001. El 5 de diciembre de 2001, transmití la reclamación al Presidente de la Comisión Europea. La Comisión formuló su informe el 27 de febrero de 2002. El 21 de marzo de 2002, le remití a usted el informe de la Comisión, invitándole a formular las observaciones que creyese oportunos. Recibí información adicional de su parte el día 8 de abril de 2002. Los días 8 y 10 de abril de 2002, me envió sus observaciones al informe de la Comisión. Solicité información adicional a la Comisión el 24 de mayo de 2002. La Comisión formuló su segundo informe el 2 de julio de 2002, que le fui remitido. Ud. me envió sus observaciones al segundo informe de la Comisión el 12 de agosto de 2002.

Le escribo para comunicarle el resultado de las investigaciones que se han realizado.

RECLAMACIÓN

De acuerdo con el demandante, los hechos son los siguientes:

El 4 de mayo de 2000, el demandante, en nombre una asociación para la defensa de los derechos humanos, presentó una queja formal a la Comisión Europea a través de EUROJUS en Madrid. La Comisión asignó el asunto a los servicios responsables de la DG de Empleo y Asuntos Sociales, y la registró con la referencia 2000/4989. La queja se refería a la supuesta naturaleza discriminatoria de la Ley española de ordenación y supervisión de los seguros privados (Ley 30/1995 y sus modalidades de aplicación), en particular, a las disposiciones relativas a los planes de pensiones para los empleados del sector financiero. De acuerdo con el demandante, la Ley española contraviene el Derecho comunitario, dado que restringe indebidamente la libre circulación de trabajadores.



El demandante explicó que la Ley 30/1995 permite que los planes de seguro complementario financiados por los empleados del sector financiero no sean transferidos en caso de cambio de empleo. Por consiguiente, los empleados de las instituciones financieras españolas evitan cambiar de empresa a fin de no arriesgarse a perder parte de sus derechos sobre la pensión a la que han estado contribuyendo. En opinión del demandante, la Ley española discrimina a los empleados del sector financiero y, en consecuencia, contraviene el principio básico de libertad de circulación que consagra el artículo 14 (antiguo artículo 7) del Tratado CE. Añadió que dicha ley nacional constituye, además, un obstáculo para la libre circulación de los trabajadores y contraviene el artículo 39 (antiguo artículo 48) del Tratado CE, de acuerdo con la interpretación de los tribunales comunitarios. El demandante hizo referencia a diversas sentencias de los tribunales comunitarios, en particular, las consideraciones del punto 96 del asunto *Bosman* (1).

El demandante observó que la Ley española en cuestión tampoco respetaba las disposiciones del Derecho comunitario derivado, en particular, de la Directiva 98/49/CE relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena que se desplazan dentro de la Comunidad. A pesar de las alegaciones del demandante, la Comisión escribió al demandante el 10 de mayo de 2001 para informarle de la queja sería archivada a menos que éste facilitase información adicional. En su respuesta de 8 de agosto de 2001, el demandante describió minuciosamente los aspectos fácticos y jurídicos que apoyaban su queja, y solicitó a la Comisión una explicación clara de la compatibilidad de la Ley 30/1995 (i) con varias disposiciones de la Directiva 98/49/CE; (ii) con los artículos 14 (antiguo artículo 7) y 39 (antiguo artículo 48) del Tratado CE; (iii) con la jurisprudencia de los tribunales comunitarios, en particular, la sentencia *Bosman*; y (iv) con la política anunciada por esta institución en su Libro Verde sobre las pensiones complementarias en el Mercado Único (COM (97) 283).

En ausencia de una respuesta de la Comisión, el demandante escribió al Defensor del Pueblo Europeo. Consideraba que la Comisión estaba intentando archivar el asunto sin evaluar adecuadamente sus alegaciones.

En resumen, el demandante alegó que la Comisión no había analizado el punto fundamental de su queja, es decir, que la Ley española en materia de seguros (la Ley 30/1995 y sus modalidades de aplicación) contraviene el Derecho comunitario, dado que restringe indebidamente la libre circulación de las personas que trabajan en el sector financiero.

INVESTIGACIÓN Informe de la Comisión

En su informe, la Comisión describió los antecedentes del asunto. Explicó que, en mayo de 2000, el demandante había ya denunciado los problemas que presentaba la Ley española en materia de seguros. El 25 de octubre de 2000, la carta enviada por el demandante se registró como una queja formal con la referencia nº 2000/4989.

En su carta de 9 de enero de 2001, los servicios de la Comisión informaron al demandante de que no consideraban que la Ley española contraviniese el Derecho comunitario y que, en consecuencia, iban a proceder al archivo de la queja. Explicaron que la Directiva 98/49/CE regula situaciones distintas de las que regula la Ley española. Además, la Directiva no sería aplicable al asunto dado que sus disposiciones debían ser incorporadas al derecho español



tan sólo a partir del 25 de enero de 2002.

Los días 9 de enero, 25 de febrero y 2 de marzo de 2001, el demandante escribió nuevamente a la Comisión y adjuntó una copia de una resolución del Tribunal Supremo español relativa a la legalidad de la Ley española sobre seguros. Tras revisar este documento, la Comisión confirmó su valoración anterior de la compatibilidad de la Ley española con el Derecho comunitario vigente en una carta de fecha 7 de marzo de 2001. El demandante facilitó varias sentencias de distintos tribunales españoles los días 24 de marzo y 29 de abril. La Comisión acusó recibo de la nueva información en su carta de 10 de mayo de 2001, en la que señalaba que todas las sentencias dictadas hacían referencia al sistema jurídico español y que, por consiguiente, no guardaban relación alguna con la aplicación del Derecho comunitario del asunto en cuestión. Sobre esta base, la Comisión confirmó su posición anterior, según la cual, el Derecho comunitario en su situación actual no prevé que las empresas nacionales creen fondos de reserva especiales para los casos en que los empleados abandonen la empresa. El 18 de julio de 2001, la Comisión archivó la queja 2000/4989.

En su carta de 8 de agosto de 2001, el demandante se dirigió a la Comisión para presentar una nueva queja sobre el mismo asunto. Tras un intercambio de correspondencia, la Comisión concluyó en su carta de 15 de noviembre de 2001 que habiendo revisado las alegaciones del demandante, debía confirmar su anterior posición. Explicó en su escrito que la Ley española no contravenía la Directiva 98/49/CE ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, la Directiva sólo se aplica a los trabajadores que se desplazan de un Estado miembro a otro y no a nivel puramente nacional, como en el asunto expuesto en la queja del demandante. La Comisión destacó que el Tratado no impone obligaciones más estrictas a los Estados miembros. En cuanto a la posible relevancia del Libro Verde sobre las pensiones complementarias elaborado por la Comisión, en la carta se indicó la naturaleza no vinculante del mismo.

Por consiguiente, la Comisión concluía que el procedimiento seguido por sus servicios en su gestión de la queja era el adecuado. Destacaba que los servicios de la Comisión mantuvieron al demandante informado en todo momento de cualquier progreso y respondieron con presteza a sus preguntas. La Comisión consideró que el problema no se debía a una valoración incorrecta de las alegaciones del demandante, sino a la divergente interpretación de las normas comunitarias aplicables. En opinión de la Comisión, el Derecho comunitario en su estado actual no parece cuestionar la validez de la Ley española en materia de seguros.

Observaciones del demandante

El 27 de marzo de 2002, el demandante remitió a la Comisión una Decisión aprobada por el Defensor del Pueblo Español relativa a un asunto sobre la Ley española 30/1995 en materia de seguros. En su Decisión, el Defensor del Pueblo Español concluía que, como resultado de la aplicación de esa norma, los trabajadores españoles en el sector financiero eran objeto de discriminación y, por consiguiente, recomendó que el Gobierno español adoptase las medidas necesarias para modificarla. El demandante también envió una copia de la Decisión a la Comisión.

El 10 de abril de 2002, el demandante envió sus observaciones sobre el informe de la



Comisión. Reiteraba las alegaciones que había efectuado en la reclamación que presentó al Defensor del Pueblo, destacando que la Comisión no las había evaluado adecuadamente. Por ello, el demandante consideraba que la Comisión había archivado su queja de forma infundada. Las alegaciones realizadas en su diversa correspondencia, en particular en su carta de 8 de agosto de 2002, no habían sido respondidas. Junto con sus observaciones incluyó copias de toda su correspondencia con la Comisión.

En opinión del demandante, la explicación recurrente de la Comisión de que la Ley española en materia de seguros no contravenía el Derecho comunitario no se apoyaba en ningún argumento.

En ausencia de razonamiento alguno, el demandante creía que se le estaba impidiendo defender su posición y, por ello, contestaba la posición adoptada por la Comisión. Le parecía peculiar que a pesar de las referencias al Derecho comunitario en diversas sentencias de tribunales españoles, la Comisión seguía llegando a la conclusión de que la queja no tenía carácter comunitario. Entre la documentación aportada junto con sus comentarios, el demandante incluía una resolución del Juzgado de lo Social de Barcelona. En el punto 21 de la sentencia, el Juzgado dictaminó que la Ley española en materia de seguros contravenía el principio comunitario de libre circulación de trabajadores porque prohibía a los españoles que trabajaban en el sector financiero desplazarse a otro Estado miembro. El Juzgado de lo Social basó su resolución en la sentencia *Bosman* del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en particular, en el párrafo 96.

En opinión del demandante, ninguna de las cartas de la Comisión había abordado la cuestión de si la Ley española era conforme al Derecho de la Unión Europea, según la jurisprudencia de los Tribunales comunitarios.

OTRAS INVESTIGACIONES

En vista de los comentarios del demandante, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Comisión el 24 de mayo de 2002. En su carta, el Defensor del Pueblo solicitó información adicional sobre los aspectos destacados por el demandante en sus observaciones. En particular, el Defensor del Pueblo invitó a la Comisión a comentar las alegaciones del demandante, según las cuales esta institución no había justificado la posición adoptada.

Segundo informe de la Comisión

La Comisión explicó que los comentarios del demandante no aportaban ningún elemento nuevo al asunto. Recordó que sus servicios habían comunicado al demandante los motivos por los que concluían que la Ley española no contravenía el Derecho comunitario. La Comisión hizo referencia a su carta de 15 de noviembre de 2001, en la que ofreció un razonamiento detallado sobre la compatibilidad de la Ley española con la Directiva 98/49/CE y con las disposiciones pertinentes del Tratado CE, en particular, el artículo 39 (antiguo artículo 49) según la interpretación de los tribunales comunitarios, concretamente, en el asunto *Bosman*. Tras realizar un estudio exhaustivo, sus servicios no identificaron fundamento jurídico alguno que les permitiera incoar un procedimiento de infracción contra España.

La institución reiteró las conclusiones emitidas en su informe anterior.

Observaciones del demandante



El 12 de agosto de 2002, el demandante envió sus comentarios sobre el segundo informe de la Comisión. Consideraba que la Comisión no había aportado ninguna información nueva en su segundo informe y que no había obtenido ninguna respuesta a las cuestiones jurídicas planteadas en su carta de 8 de agosto de 2001. En su opinión, a las alegaciones que presentó en su queja a la Comisión, esta institución respondió con generalidades y sin ofrecer un razonamiento de apoyo.

DECISIÓN 1 Tramitación por parte de la Comisión de la reclamación del demandante

1.1 El demandante arguyó que la Comisión no había abordado la principal alegación de su queja, esto es que la Ley española en materia de seguros (la Ley 30/1995 y sus modalidades de aplicación) contraviene el Derecho comunitario, dado que restringe indebidamente la libre circulación de las personas que trabajan en el sector financiero. Consideró que su queja había sido archivada de forma infundada.

El demandante alegó que la Comisión no respondió a los argumentos jurídicos expuestos en la correspondencia que mantuvo con la institución, en particular, en su carta de 8 de agosto de 2001. Al no mostrarse razonamiento alguno, el demandante creyó que se le estaba impidiendo defender su posición y, por ello, contestó la decisión de la Comisión.

1.2 La Comisión ha mantenido que el Derecho comunitario vigente no parece cuestionar la validez de la Ley española en materia de seguros. Destacó que los hechos denunciados por el demandante aluden a una situación estrictamente nacional. En su opinión, el problema no residía en una evaluación incorrecta de las alegaciones del demandante, sino en una interpretación jurídica divergente de las normas comunitarias aplicables.

Recordó que sus servicios comunicaron al demandante los motivos que les llevaron a determinar que la Ley española no contravenía el Derecho comunitario. La Comisión hizo referencia a su carta de 15 de noviembre de 2001, en la que facilitaba un razonamiento detallado que apoyaba su posición.

1.3 El Defensor del Pueblo constata que la cuestión a debate es si la Comisión razonó de forma adecuada su decisión de archivar la queja. Cabe destacar que la obligación de exponer los motivos por los que se toma una decisión es un componente básico del derecho a la buena administración. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra este principio en el apartado 3 de su artículo 41. Asimismo, en el Código de buena conducta administrativa de la Comisión también se recoge el deber de justificar las decisiones y está establecido (2) que el mismo principio se aplicará en el contexto de las quejas formales dirigidas a la Comisión, tal como esta institución reconoció en su última comunicación sobre las relaciones con el demandante en lo que se refiere al Derecho comunitario (3) .

1.4 A tenor de la información facilitada al Defensor del Pueblo, parece que las alegaciones del demandante, resumidas en su carta de 8 de agosto de 2001, hacían referencia al hecho de que la Ley española en materia de seguros contravenía los siguientes principios y normas comunitarios: (i) las disposiciones de la Directiva 98/49/CE;(ii) los artículos 14 (antiguo artículo 7) y 39 (antiguo artículo 48) del Tratado CE según la interpretación de (iii) la jurisprudencia de los tribunales comunitarios, en particular, la sentencia *Bosman* ; y (iv) la



política anunciada por la Comisión en su Libro Verde sobre las pensiones complementarias en el Mercado Único (COM (97) 283).

El argumento básico de la Comisión ha sido siempre que el Derecho comunitario en su estado actual no parece cuestionar la validez de la Ley española sobre seguros. Su razonamiento se basaba en el hecho de que las circunstancias denunciadas por el demandante hacían referencia a una situación estrictamente nacional. En sus cartas de 9 de enero, 7 de marzo, 10 de mayo y 15 de noviembre de 2001, esta institución parecía haber estudiado en detalle la compatibilidad de la Ley española sobre seguros con (i) la Directiva 98/49/CE (4) , (ii) las disposiciones pertinentes del Tratado CE, (iii) tal y como han sido interpretadas por los tribunales comunitarios (5) , y (iv) otras disposiciones legislativas de la Comunidad Europea (6) .

El Defensor del Pueblo observa que la Comisión explicó su posición jurídica y tomó en consideración las alegaciones del demandante. A la vista de las pruebas remitidas durante la investigación, la institución dio una explicación razonable de los motivos por los que las cuestiones fácticas y de derecho que el demandante había expuesto en su queja no servían para demostrar que se ha contravenido el Derecho comunitario.

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo considera que no hay pruebas de mala administración en relación con este aspecto del asunto.

2. Conclusión

Sobre la base de las investigaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo en relación con esta reclamación, no se ha constatado ningún indicio de mala administración de la Comisión Europea.

Por consiguiente el Defensor del Pueblo decide archivar el asunto.

El Presidente de la Comisión Europea será informado asimismo de esta decisión.

Atentamente,

Jacob SÖDERMAN

(1) Asunto C-415/93 *URB contra Jean-Marc Bosman* [1995] ECR I- 4921. Pár. 96: "*Disposiciones que impidan o disuadan a un nacional de un Estado miembro de abandonar su país de origen para ejercer su derecho a la libre circulación constituyen, por consiguiente, obstáculos a dicha libertad aun cuando se apliquen con independencia de la nacionalidad de los trabajadores afectados*".

(2) "Una decisión de la Comisión debe exponer claramente las razones en que se basa [...]. Por regla general, debe darse la motivación completa de las decisiones"; Decisión de la Comisión de 17 de octubre de 2000 por la que se modifica su reglamento interno (2000/633/CE, ECSC, Euratom); DO L 267/63 de 20.10.2000.



(3) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo sobre las relaciones con el demandante en lo que respecta a la contravención del Derecho comunitario (COM (2002) 141 fin, de 20.03.2002).

(4) La Directiva 98/49/CE no era aplicable a la reclamación. Mientras que los hechos denunciados por el demandante hacían referencia a una situación estrictamente nacional, el objetivo de la Directiva establecido en su artículo 4 es proteger los derechos de los beneficiarios de regímenes de pensiones complementarias que se desplazan de un Estado miembro a otro. Por otra parte, la Directiva iba a transponerse al Derecho nacional el 25 de enero de 2002, por lo que no era aplicable en el momento en que el demandante presentó su queja (cartas de la Comisión de 9 de enero y 15 de noviembre de 2001).

(5) Las disposiciones del Tratado no pueden aplicarse a los hechos denunciados por el demandante, dado que no son más estrictas que las del Derecho comunitario derivado (carta de la Comisión de 15 de noviembre de 2001).

(6) El Libro Verde sobre las pensiones complementarias en el Mercado Único elaborado por la Comisión, así como su recomendación 92/442/CEE no tienen validez legal en esta cuestión debido a su naturaleza no vinculante (carta de la Comisión de 15 de noviembre de 2001).