

*La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y *[disfruta de]* seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).*

## **Decisión en el asunto 1561/2014/MHZ - Demora en la tramitación de la solicitud del reclamante de investigar una presunta infracción de la legislación de la UE**

Decisión

**Caso 1561/2014/MHZ - Abierto el 13/10/2014 - Decisión de 06/07/2015 - Institución concernida** Autoridad Bancaria Europea ( No se constató mala administración ) |

El asunto se refería a una demora de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en la tramitación de la solicitud del reclamante para que se investigara una presunta infracción de la legislación de la UE por parte de la Autoridad de Control Financiero de Estonia. La Defensora del Pueblo investigó el asunto y llegó a la conclusión de que la ABE había justificado, en su mayor parte, la demora. Por este motivo, y también porque la ABE había pedido disculpas por la demora y se había comprometido a mejorar su procedimiento, la Defensora del Pueblo no advirtió mala administración. Dado que, en el curso de la investigación, la ABE estableció plazos internos para la tramitación de solicitudes similares, la Defensora del Pueblo animó a la institución a que formalizara estos plazos mediante la modificación de su Reglamento interno. En consecuencia, archivó el asunto con un comentario adicional.

### **Antecedentes de la denuncia**

1. La denuncia se refiere a un banco estonio (en lo sucesivo, «banco estonio»).
2. El 21 de mayo de 2013, un bufete de abogados que representaba al denunciante (entre otros solicitantes) presentó a la Autoridad Bancaria Europea (en lo sucesivo, «la ABE») una solicitud para investigar, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 [1], la Autoridad de Supervisión Financiera de Estonia («la Autoridad estonia») en relación con una supuesta infracción de la Directiva 2007/44/CE de la UE [2].



3. Los solicitantes alegaron que la Autoridad estonia no evaluó adecuadamente la idoneidad de la adquisición de la mayoría de las acciones del Banco estonio por el Banco X y su sociedad matriz Y y no supervisó adecuadamente dicha adquisición. Esto dio lugar al control directo del capital social por parte del primero y al control indirecto por parte de este último. A este respecto, los solicitantes consideraron que los depósitos y el capital de los clientes del Banco estonio no son seguros y que la información cubierta por el secreto bancario no es segura.

4. El 23 de mayo de 2013, la ABE confirmó la recepción de la solicitud y se comprometió a examinar el asunto e informar a los solicitantes de los próximos pasos a su debido tiempo. Entre junio y diciembre de 2013, hubo un intercambio de correspondencia entre la ABE y los solicitantes. La ABE acusó sistemáticamente recibo de la correspondencia y de las pruebas complementarias. En cada ocasión, la ABE informó a los solicitantes de que serían informados en breve sobre el proceso de investigación y los próximos pasos (pero no se dieron razones para el retraso).

5. El 15 de enero de 2014, la ABE informó al bufete de abogados de que la solicitud se consideraba admisible de conformidad con las entonces normas de tratamiento interno de la ABE relativas a la investigación relativa a la infracción del Derecho de la Unión [3] .

6. Ocho meses después, la ABE aún no había decidido si tenía intención de investigar a la Autoridad estonia. El demandante se dirigió al Defensor del Pueblo Europeo.

## **La investigación**

7. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la reclamación e identificó las siguientes alegaciones y reclamaciones:

1) La ABE no tramitó adecuadamente la solicitud;

2) La ABE debe tomar medidas en respuesta a la solicitud e informar al demandante de dicha acción sin más demora.

8. Al abrir la investigación, la Defensora del Pueblo pidió a la ABE que le informara de los plazos impuestos internamente para cada etapa del procedimiento cuando tramita solicitudes similares con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010.

9. Durante la investigación, el Defensor del Pueblo recibió el dictamen de la ABE sobre la reclamación y, posteriormente, las observaciones del demandante en respuesta al dictamen de la ABE. Al llevar a cabo la investigación, el Defensor del Pueblo ha tenido en cuenta los argumentos y opiniones presentados por las partes.

## **Presunta falta de tratamiento adecuado de la solicitud y de la reclamación conexas**



## Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

**10.** El denunciante alegó que la ABE no había actuado en un plazo razonable y no había explicado las razones de su retraso. La solicitud se presentó en mayo de 2013 y no fue hasta enero de 2014 cuando la ABE decidió su admisibilidad. Además, hasta la fecha de la reclamación ante el Defensor del Pueblo (8 de septiembre de 2014), la ABE no había informado al demandante de su decisión de si tenía intención de abrir una investigación a raíz de la solicitud o de cerrar la solicitud sin abrir una investigación.

**11.** El denunciante señaló que el Reglamento interno de la ABE de 2012, que era aplicable en el momento de presentar la solicitud, distingue entre tres fases del proceso de tramitación de una solicitud: I) la decisión sobre la admisibilidad; II) la decisión de iniciar o no una investigación, y III) la investigación.

**12.** El presente Reglamento interno no prevé un plazo para que la ABE adopte una decisión en las fases i) y ii). Por consiguiente, se aplican las normas generales sobre el plazo razonable. El autor afirmó que los plazos de ocho meses para tramitar la admisibilidad de la solicitud y de más de ocho meses para decidir si iniciar una investigación no podían considerarse como «tiempo razonable». Esto es aún más cierto si se tiene en cuenta el hecho de que ambas decisiones son « *de carácter técnico* ».

**13.** En su respuesta, la ABE presentó información detallada sobre la forma en que tramitó la solicitud en orden cronológico, de la siguiente manera:

- La solicitud presentada el 21 de mayo de 2013 se complementó con varias cartas adicionales, respectivamente, de 3 de junio de 2013 (con documentos adjuntos); 12 de agosto de 2013; 9 de octubre de 2013 y 27 de noviembre de 2013 (con documentos adjuntos).
- La ABE se puso en contacto con la Autoridad estonia el 3 de febrero de 2014 y solicitó su opinión sobre la supuesta infracción de la Directiva 2007/44. En su respuesta de 24 de febrero de 2014, la Autoridad estonia declaró que el asunto se había tratado ampliamente en años anteriores.
- Mientras tanto, el 17 de febrero de 2014, el denunciante informó a la ABE de que su evaluación preliminar se había filtrado a la prensa. El 4 de abril de 2014, el denunciante informó a la ABE de una decisión judicial nacional relacionada con la solicitud. En respuesta, se informó al denunciante de que se había realizado una «investigación preliminar» con la autoridad estonia y de que dicha investigación estaba en curso.
- El 11 de abril de 2014, la ABE solicitó a la Autoridad estonia información adicional y pruebas de apoyo.
- El 29 de abril de 2014, el denunciante presentó información adicional sobre la evolución pertinente en Estonia. Posteriormente, la ABE informó al denunciante de que, debido a la complejidad del asunto, los numerosos documentos del expediente, sus limitados recursos y las traducciones necesarias, necesitaba más tiempo para evaluar la solicitud y decidir si abrir una investigación contra la Autoridad estonia de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010.



- El 3 de junio de 2014, la Autoridad estonia presentó una nueva respuesta (a la que se adjuntaron muchos documentos), que posteriormente fue evaluada y analizada por la ABE.
- En la fecha de la respuesta al Defensor del Pueblo (19 de diciembre de 2014), la ABE completó su evaluación. Emitió una decisión en la que expresaba su intención de cerrar la solicitud y de no iniciar una investigación con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010. Ese mismo día, envió una carta al demandante a tal efecto.

**14.** La ABE señaló que se había comunicado regularmente con el denunciante. Sin embargo, señaló que había recibido « *una cantidad muy sustancial de información fáctica compleja que debía considerar para determinar cómo proceder* ». Además, « *durante el verano*», la ABE necesitaba reasignar recursos a una investigación compleja y urgente sobre el hecho de que las autoridades nacionales de Z no hubieran puesto a disposición de los depositantes depósitos protegidos. Dadas las consecuencias para los depositantes de los bancos Z afectados, la ABE dio prioridad a dicha investigación, lo que dio lugar a retrasos imprevistos en la tramitación de las solicitudes pendientes.

**15.** En respuesta a la solicitud específica de información del Defensor del Pueblo (punto 8 supra), la ABE señaló que su Unidad Jurídica « *ha establecido recientemente* » [4] un proceso para el seguimiento de las reclamaciones/solicitudes utilizando una «herramienta de gestión de proyectos» particular. La ABE explicó que «*[t] él establece plazos iniciales para cada reclamación basándose en el reconocimiento inmediato de las reclamaciones, llevando a cabo una revisión inicial de la reclamación en un plazo de dos semanas y, a menos que ese análisis conduzca a que la solicitud se cierre en esa fase, un análisis más completo... en otros tres meses y medio y en el que se informe al solicitante del análisis de la ABE en un mes más*». Estos plazos se ajustan en función de la naturaleza de las solicitudes presentadas, en particular su complejidad, la medida en que deben realizarse las investigaciones a las autoridades competentes, la puntualidad de sus respuestas y la necesidad de priorizar las solicitudes sobre el otro trabajo realizado por la Unidad Jurídica. En última instancia, el objetivo es proporcionar al solicitante una evaluación en el plazo de un año a partir de la recepción de la solicitud, manteniéndolo debidamente actualizado.

**16.** La ABE adjunta a su respuesta una copia de su carta al denunciante de 19 de diciembre de 2014. En dicha carta, informó al denunciante de que «*tiene la intención de cerrar [la solicitud] y no abrir una investigación con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010* », y aportó razones detalladas para su decisión. La ABE llegó a la conclusión de que la solicitud debía cerrarse porque el demandante no había aportado pruebas sustanciales que le llevaran a creer que « *la violación, si y cuando se probara, socavaría los fundamentos del Estado de Derecho, sin ningún carácter sistémico o cualquier aspecto que conlleve una violación de los derechos humanos o de otras libertades fundamentales* ». A continuación, declaró que no había pruebas de que la Autoridad estonia no hubiera cumplido con sus responsabilidades de supervisión. La ABE constató que, tras descubrir la situación financieramente difícil de la X, la Autoridad estonia actuó de una manera que parece haber tenido por objeto garantizar la solidez del Banco estonio. Además, los asuntos controvertidos suscitaron litigios importantes ante los tribunales administrativos y civiles estonios en los que intervino la Autoridad estonia.



Se invitó al demandante a presentar « cualquier nueva información pertinente » que pudiera justificar un nuevo examen del caso en un plazo de cuatro semanas. De lo contrario, la ABE cerraría definitivamente la solicitud del demandante.

La ABE se disculpó con el demandante por el tiempo que había tardado en analizar la solicitud. Explicó que esto se debía a « una combinación de la carga de trabajo muy sustancial que limita el recurso que podemos asignar a la consideración de tales solicitudes » y la necesidad que surgió durante el verano de priorizar otras solicitudes relativas a la falta de acceso de los depositantes a sus depósitos en dos bancos Z. Declaró que « se esforzará por garantizar que en el futuro se proporcionen actualizaciones más periódicas sobre los progresos realizados en el examen de esas solicitudes ».

**17.** En sus observaciones sobre la respuesta de la ABE de 27 de febrero de 2015, el denunciante consideró que la ABE debería haber decidido investigar las supuestas infracciones del Derecho de la UE por parte de la Autoridad estonia y no archivar la solicitud. De hecho, el 19 de febrero de 2015, un tribunal estonio de primera instancia confirmó graves infracciones del Derecho estonio y de la Unión por parte del X. Esta sentencia puso en duda la exactitud de las observaciones de la Autoridad estonia ante la ABE y confirmó que X no es un accionista controlador adecuado del Banco estonio. El 16 de enero de 2015, el denunciante y otros solicitantes respondieron a la carta de la ABE y, el 27 de febrero, remitieron una copia de la sentencia judicial estonia a la ABE. El demandante alegó que, en cualquier caso, su reclamación ante el Defensor del Pueblo no pretendía obtener una decisión del Defensor del Pueblo sobre el fondo de la solicitud, sino sobre si la ABE tramitó la solicitud en un plazo razonable.

**18.** El denunciante estuvo de acuerdo en que el objeto de la solicitud era complejo y que la ABE necesitaba reunir pruebas. En su opinión, sin embargo, la ABE no había tratado el asunto de la manera más eficiente posible. Al decidir si iniciar una investigación (la segunda fase del procedimiento), la ABE parece haber comenzado a centrarse en asuntos que deberían haberse analizado durante la tercera fase (la investigación). La segunda fase no debería haber implicado una investigación detallada de los hechos en los que se basaba la solicitud, mientras que el escrito de la ABE de 19 de diciembre de 2014 sugiere que se había llevado a cabo una investigación tan detallada. En cambio, según el denunciante, la ABE debería haberse limitado a determinar si la solicitud cumplía los criterios establecidos en el anexo 2 del Reglamento de Procedimiento.

## Evaluación del Defensor del Pueblo

**19.** Como señaló acertadamente el denunciante, el Reglamento interno de la ABE anterior y actual para la investigación de la infracción del Derecho de la Unión no prevé plazos para que la ABE adopte i) decisiones sobre la admisibilidad de las solicitudes y ii) decisiones sobre la apertura de una investigación. No obstante, los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica exigen que la ABE actúe en un plazo razonable al tramitar las solicitudes. Este requisito corresponde a un derecho procesal fundamental consagrado en el artículo 41 de la Carta de



los Derechos Fundamentales de la UE, que exige que «los *asuntos* [de toda persona] *sean tratados... en un plazo razonable* ».

**20.** Como los órganos jurisdiccionales de la Unión han declarado en varias ocasiones, la apreciación de si el plazo en cuestión era razonable debe llevarse a cabo a la luz de las circunstancias específicas del asunto, como la complejidad del asunto, el comportamiento de las partes o la superación de cuestiones procesales [5] .

**21.** Por lo que respecta a su decisión sobre la admisibilidad de la solicitud, el Defensor del Pueblo considera que la ABE no pudo justificar por qué tardó ocho meses en adoptar su decisión. En primer lugar, como alega acertadamente el denunciante, los criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 2.5 y en el anexo 1 del Reglamento de Procedimiento de la ABE 2012, que se aplican al presente asunto, son de carácter técnico y no parecen requerir que se tramiten varios meses [6] . Por otra parte, si bien la información adicional que el denunciante envió a la ABE el 3 de junio, el 6 de octubre y el 27 de noviembre de 2013 podría haber sido pertinente para evaluar si debía iniciarse la investigación, era ciertamente irrelevante para la decisión de admisibilidad a la luz de los criterios enumerados en el anexo 1. El Defensor del Pueblo también observa que todos los documentos que el demandante anexó a su correspondencia se tradujeron al inglés.

**22.** Por otra parte, el Defensor del Pueblo considera justificado el tiempo que tardó la ABE en decidir sobre el siguiente paso procedimental, a saber, la determinación preliminar de que la solicitud debe cerrarse sin abrir una investigación.

**23.** El Defensor del Pueblo señala que tanto el Reglamento interno de 2012 como el de 2014 indican que este paso es comparable a una investigación, aunque de carácter preliminar. De hecho, el artículo 3 del Reglamento de Procedimiento de 2012, que prevé la posibilidad de ponerse en contacto con la autoridad competente de que se trate, se titula «Iniciación de la investigación». El artículo 4 del Reglamento interno de 2014 es aún más explícito. Prevé la posibilidad de ponerse en contacto con la autoridad competente de que se trate, con el solicitante o con cualquier persona física o jurídica para obtener información en la fase de determinación de si debe iniciarse la investigación. Se titula « **Investigación preliminar** » [7] . Además, el anexo 2 distingue entre los factores de investigación positivos y negativos que deben determinarse antes de tomar una decisión sobre si la solicitud debe cerrarse o iniciarse una investigación. La naturaleza de estos factores (en particular, los factores positivos de la investigación) requiere una evaluación exhaustiva de los hechos, la ley y la información facilitada por la autoridad competente y los solicitantes [8] .

**24 .** El Defensor del Pueblo observa que, durante el período de once meses comprendido entre el 15 de enero de 2014 (fecha de la decisión sobre la admisibilidad) y el 19 de diciembre de 2014 (fecha de la decisión por la que se expresa la intención de cerrar la solicitud sin abrir una investigación), la ABE solicitó dos veces explicaciones a la Autoridad estonia (el 3 de febrero y el 11 de abril) y mantuvo varios intercambios con los solicitantes. El Defensor del Pueblo también reconoce que la ABE tuvo que analizar las respuestas de la Autoridad estonia, obtener traducciones de los documentos facilitados por dicha autoridad y tratar pruebas complejas y



voluminosas. Además, al dar prioridad al expediente Z sobre la solicitud, la ABE actuó dentro de los límites de su facultad discrecional en relación con la organización de su trabajo interno.

**25.** A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo concluye que, aunque la ABE no pudo justificar por qué tardó ocho meses en decidir sobre la admisibilidad de la solicitud, pudo explicar el hecho de que tardó once meses (a partir de la fecha de la decisión sobre la admisibilidad) en llegar a su decisión preliminar de que la solicitud debía cerrarse sin abrir una investigación. Por esta razón y también porque, en su carta enviada al demandante el 19 de diciembre de 2014, la ABE i) se disculpó por el retraso, y ii) se comprometió a *«garantizar que se faciliten actualizaciones más periódicas sobre los avances en el examen de las solicitudes en el futuro»*, el Defensor del Pueblo no encuentra ningún caso de mala administración.

**27.** Por último, el Defensor del Pueblo observa con aprobación que, en la actualidad, la ABE aplica los siguientes plazos internos: un máximo de **cinco meses** a partir de la fecha de recepción de una solicitud para decidir sobre la admisibilidad de una solicitud y un máximo de un **año** a partir de la fecha de recepción de la solicitud para decidir si iniciar una investigación o cerrar la solicitud.

## Conclusión

Sobre la base de la investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la cierra con la siguiente conclusión:

**Dado que la ABE se ha disculpado por el retraso injustificado que se produjo en la tramitación de la solicitud del demandante y se ha comprometido a *«garantizar que se proporcionen actualizaciones más periódicas sobre los avances en el examen de las solicitudes en el futuro»*, el Defensor del Pueblo no encuentra mala administración en este caso.**

Se informará al denunciante y a la ABE de esta decisión.

### Observación adicional

La ABE podría considerar la posibilidad de formalizar los plazos iniciales establecidos por el instrumento de gestión de proyectos de la ABE modificando en consecuencia su Decisión de 2014 por la que se adopta el Reglamento interno para la investigación del incumplimiento del Derecho de la Unión.

Emily O'Reilly Estrasburgo, 06/07/2015

[1] Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE



de la Comisión (DO L 331, p. 12).

El artículo 17 «Incumplimiento del Derecho de la Unión» dispone:

*«1. Cuando una autoridad competente no haya aplicado los actos a que se refiere el artículo 1, apartado 2, o los haya aplicado de una manera que parezca una infracción del Derecho de la Unión, [...] la Autoridad actuará de conformidad con las competencias establecidas en los apartados 2, 3 y 6 del presente artículo .*

*2: A petición de una o varias autoridades competentes, del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión o del Grupo de partes interesadas del sector bancario, o por iniciativa propia, y tras haber informado a la autoridad competente de que se trate, la Autoridad podrá investigar la supuesta infracción o no aplicación del Derecho de la Unión .»*

[2] Directiva 2007/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se modifican la Directiva 92/49/CEE del Consejo y las Directivas 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE y 2006/48/CE en lo que respecta a las normas de procedimiento y los criterios de evaluación para la evaluación prudencial de las adquisiciones y el aumento de participaciones en el sector financiero (DO 2007, L 247, p. 1).

[3] Decisión de la ABE EBA/DC/2012/054, de 5 de julio de 2012. Estas normas fueron sustituidas el 14 de julio de 2014 por la Decisión de la ABE por la que se adopta el Reglamento interno para la investigación de infracciones del Derecho de la Unión (EBA/DC/2014/100). El contenido de las normas no cambió significativamente.

[4] No se proporcionó fecha.

[5] Asuntos conjuntos T-431/10 y T-560/10 *Nencini/Parlamento* , sentencia de 4 de junio de 2013, pendiente de publicación en la Recopilación, apartados 43 y 44 y jurisprudencia citada; Asunto C-50/12 P *Kendrion/Comisión* , sentencia de 26 de noviembre de 2013, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 96.

[6] Artículo 2. 5 del Reglamento de 2012: *« Para ser admisible, la solicitud se referirá a la aplicación de los actos a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del Reglamento de la ABE, incluidas las normas técnicas establecidas de conformidad con los artículos 10 a 15, en particular si una autoridad competente no garantiza que la entidad financiera cumple los requisitos establecidos en dichos actos. Una solicitud no será admisible si entra en una categoría establecida en el anexo 1 .»* El anexo 1 establecía seis condiciones claras de inadmisibilidad. La solicitud se considera inadmisibile si i) es anónima, no indica la dirección del remitente o muestra una dirección incompleta; II) no se indica ninguna queja; III) la reclamación queda fuera del ámbito de aplicación del Reglamento; IV) no hay indicios de una autoridad competente a la que pueda atribuirse la supuesta infracción del Derecho de la Unión; V) se refiere a los actos u omisiones de una persona u organismo particular; vi) la queja es materialmente la misma que ya ha sido tratada por la ABE.



[7] El artículo 3.1 del Reglamento interno de 2012 establece que el presidente de la ABE invitará, en caso necesario, a la autoridad competente a facilitar información en un plazo determinado. El artículo 4 del Reglamento interno de 2014, titulado «Indagación preliminar», dispone que el presidente podrá invitar a la autoridad competente interesada, al solicitante o a cualquier otra persona física o jurídica a que facilite información. El artículo 3.2 del Reglamento de 2012 dispone que, tras la recepción de toda la información necesaria, el Presidente decidirá si inicia una investigación, teniendo en cuenta la lista no exhaustiva de factores que figura en el anexo 2.

[8] El anexo 2 del Reglamento interno de 2012 (el anexo 2 del Reglamento interno de 2014 es casi idéntico) dispone lo siguiente:

*« Factores positivos [de investigación]: La supuesta violación socava los fundamentos del Estado de Derecho (por ejemplo, infracciones sistémicas, violaciones de los derechos humanos o de las libertades fundamentales) La supuesta violación se refiere a una infracción reiterada [...]; La supuesta infracción puede tener un impacto significativo y directo en los objetivos de la ABE en relación con: funcionamiento del mercado interior; integridad, transparencia; eficiencia y funcionamiento ordenado de los mercados financieros; impedir el arbitraje reglamentario y promover la igualdad de condiciones de competencia; y mejorar la protección del cliente.*

*Factores negativos [de investigación]: La solicitud es más adecuada para ser tramitada por otra persona u organismo [...]; la solicitud es más adecuada para ser tramitada por otros medios (por ejemplo, revisión inter pares, mediación); la Solicitud parece frívola o vejatoria.*