

*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 del Defensor del Pueblo Europeo por la que se formulan sugerencias tras su investigación estratégica OI/5/2016/AB sobre la puntualidad y la transparencia en la tramitación de las reclamaciones de infracción por parte de la Comisión Europea

Decisión

Caso OI/5/2016/AB - Abierto el 13/05/2016 - Decisión de 14/09/2017 - Institución concernida Comisión Europea (No se justifican medidas de investigación adicionales) |

La aplicación efectiva del Derecho de la UE es esencial para garantizar la credibilidad de la Unión. Para comprobar que los Estados miembros transponen y aplican correctamente el Derecho de la UE, la Comisión Europea, en su función de «guardián de los Tratados», tiene la tarea de investigar las presuntas infracciones.

Las denuncias presentadas por ciudadanos, organizaciones y empresas constituyen una fuente esencial de información para la Comisión sobre posibles infracciones del Derecho de la UE. Sin embargo, a veces los denunciantes tienen dificultades para comprender que los procedimientos de infracción no siempre son la mejor manera de resolver su problema individual. También les resulta difícil aceptar que la Comisión goce de facultades discrecionales para incoar o no un procedimiento de infracción al final de sus investigaciones.

Tras recibir una serie de quejas sobre la tramitación de estos casos por parte de la Comisión, el Defensor del Pueblo inició una investigación estratégica para investigar si existían problemas sistémicos subyacentes. La investigación se refería a la tramitación por parte de la Comisión de las denuncias de infracción en el marco de lo que generalmente se conoce como el sistema «EU Pilot», que estructura la fase informal de los procedimientos de infracción. El objetivo de «EU Pilot» es entablar un diálogo informal con los Estados miembros para subsanar las infracciones del Derecho de la UE en una fase temprana y evitar recurrir a procedimientos formales de infracción. La investigación abarca: i) el deber de la Comisión de adoptar una decisión oportuna, ii) la información a los denunciantes y iii) la información al público sobre los casos EU

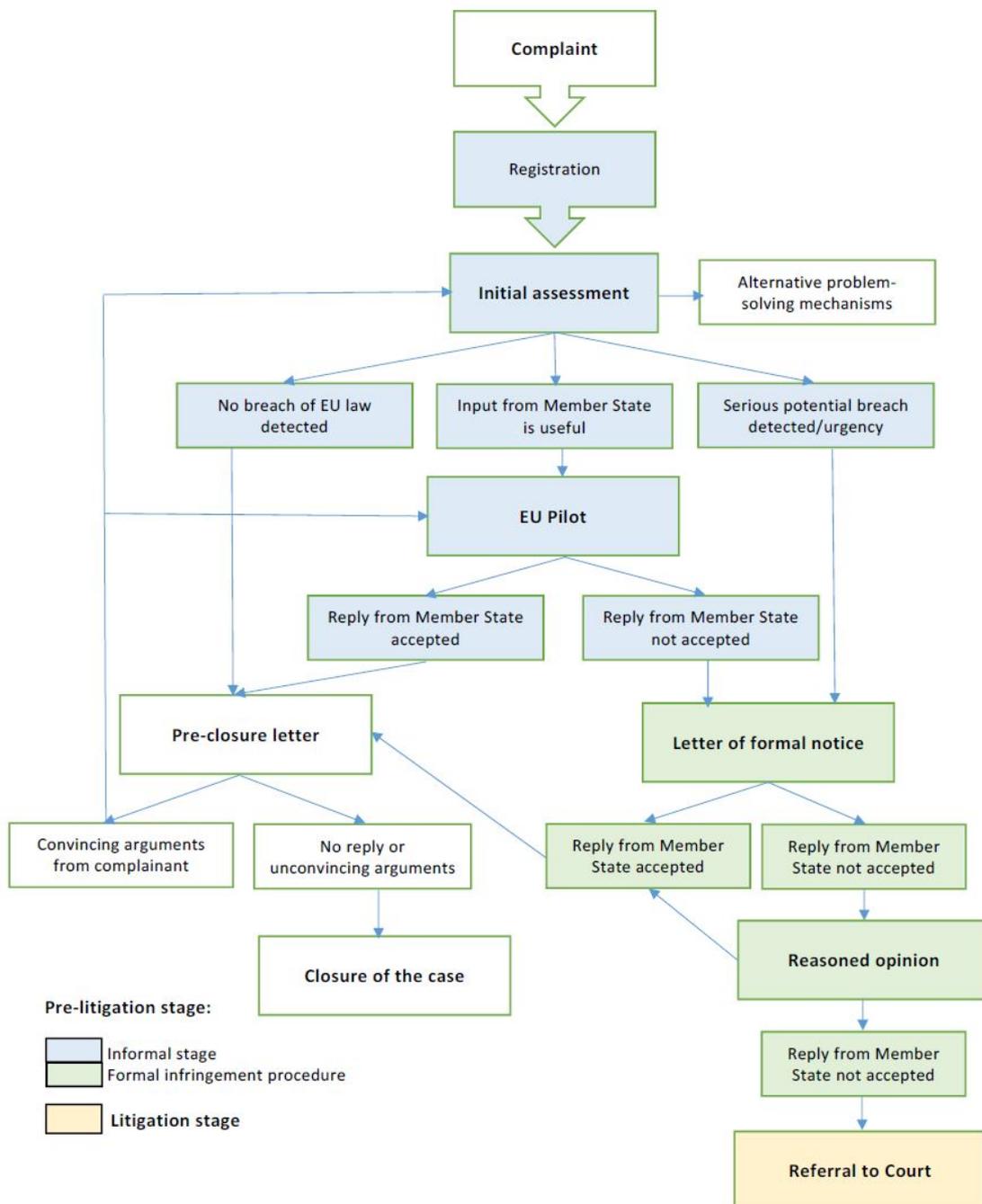


Pilot.

El Defensor del Pueblo constató que la tramitación rápida de las reclamaciones de infracción en el marco de «EU Pilot» ha sido un desafío para los servicios de la Comisión. La Comisión ha reconocido estos problemas y adoptado una nueva estrategia en enero de 2017, según la cual mejorará su gestión de los procedimientos de infracción, en particular centrándose en las infracciones sistémicas y graves del Derecho de la UE. Al mismo tiempo, la Comisión actualizó sus procedimientos de tramitación de las relaciones con los denunciantes.

El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya realizado esfuerzos para abordar los problemas que dieron lugar a esta investigación. No obstante, considera que la Comisión puede seguir mejorando. Por lo tanto, la Defensora del Pueblo concluye su investigación con ocho sugerencias que la Comisión debería tener en cuenta para seguir mejorando sus relaciones con los demandantes y aumentar la transparencia de sus acciones.

Tramitación de las denuncias de infracción



Trasfondo

1. El Defensor del Pueblo ha recibido numerosas reclamaciones sobre supuestos retrasos en la tramitación de las reclamaciones de infracción por parte de la Comisión Europea o la falta de información adecuada al demandante durante el procedimiento «EU Pilot», que estructura la



fase informal de los procedimientos de infracción [1] . El Defensor del Pueblo inició investigaciones de propia iniciativa en 2009 y 2011 [2] . A medida que la Defensora del Pueblo seguía recibiendo reclamaciones, decidió abrir una investigación estratégica, que se inició el 13 de mayo de 2016. La investigación abarca tres cuestiones sistémicas: i) el deber de la Comisión de adoptar una decisión oportuna en el marco del «EU Pilot», ii) la información a los denunciantes y iii) la información al público.

La investigación

2. Como primer paso, el Defensor del Pueblo solicitó la lista de casos EU Pilot abiertos durante más de un año a finales de 2015 y las cartas tipo utilizadas para mantener informados a los denunciantes de los progresos realizados. El personal del Defensor del Pueblo también celebró una reunión con la Comisión para obtener estadísticas y mejorar su comprensión de cómo funciona «EU Pilot» en la práctica [3] . En segundo lugar, el personal del Defensor del Pueblo llevó a cabo una inspección de diez expedientes EU Pilot, de más de un año, en tres ámbitos políticos (medio ambiente, justicia y consumidores, fiscalidad y aduanas). Cada año se presentan un número significativo de denuncias de infracción en estos ámbitos. Después de que la Comisión publicara su nueva Comunicación «Derecho de la UE: Mejores resultados gracias a una mejor aplicación » de 19 de enero de 2017 [4] («la Comunicación de 2017»), se celebró otra reunión para ayudar al equipo de investigación del Defensor del Pueblo a comprender las implicaciones del nuevo enfoque de la Comisión. Esta decisión tiene en cuenta toda la información recopilada durante estas fases de investigación.

Evaluación del Defensor del Pueblo

A. Plazo para tramitar las denuncias de infracción

Los retos a los que se enfrenta la Comisión

3. Por regla general, la Comisión se ha comprometido a investigar las denuncias y a adoptar la decisión de incoar un procedimiento formal de infracción o archivar el caso, **en el plazo de un año** a partir de la fecha de registro de la denuncia. Este plazo de un año incluye el registro de la denuncia en una base de datos denominada « *Manejo de reclamaciones — Accueil des Plaignants* » (CHAP), la evaluación inicial para decidir si abrir o no un «piloto de la UE» y el diálogo con el Estado miembro en el marco de «EU Pilot», que lleva a la decisión de incoar un procedimiento de infracción o archivar el caso.

4. Desde marzo de 2010, la Comisión aplica también un doble valor de referencia de diez semanas para garantizar una gestión rápida de los expedientes en el marco del «EU Pilot»: el Estado miembro dispone de 70 días para presentar su respuesta a la Comisión y la Comisión dispone de 70 días para evaluar la respuesta del Estado miembro.



5. El respeto de los plazos que se ha fijado parece ser un serio desafío para la Comisión:

· En relación con el plazo de un año, la Comisión abrió 724 casos «EU Pilot» basados en denuncias entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015. En solo 107 casos (es decir, el 15 %), fue una decisión de archivar el asunto o de emitir una carta de emplazamiento adoptada en el plazo de un año a partir de la fecha en que se registró la denuncia [5] . A finales de 2015, la Comisión tramitaba 480 expedientes EU Pilot pendientes generados por denuncias de más de un año. Entre ellos, 102 archivos (21 %) habían estado abiertos durante más de tres años [6] . La Comisión explicó que el diálogo entre la Comisión y el Estado miembro a través de «EU Pilot» no se limita a un intercambio: para un número significativo de los 102 expedientes de más de tres años, fueron necesarios varios intercambios con el Estado miembro en cuestión [7] . La Comisión también explicó que el volumen de la información presentada por el denunciante, antes o después del inicio del diálogo EU Pilot, o por el Estado miembro, también afecta a la duración de los casos EU Pilot, dado que la Comisión debe evaluar dicha información antes de decidir el camino a seguir.

· Por lo que se refiere al doble valor de referencia de diez semanas, el tiempo medio necesario por los Estados miembros para responder a las preguntas de la Comisión fue de 72 días en 2015, que se aproxima al de diez semanas [8] . Sin embargo, el tiempo medio de la Comisión para evaluar estas respuestas fue de 91 días en 2015, 21 días por encima del valor de referencia [9] . La Comisión especificó que un factor que repercute en el tiempo necesario para evaluar las respuestas de los Estados miembros es la necesidad de traducir las respuestas de los Estados miembros.

Principales razones de los retrasos

6. El Defensor del Pueblo es consciente de que la Comisión gestiona un gran número de reclamaciones y de que el plazo de un año es un objetivo autoimpuesto. Al tramitar las reclamaciones relativas a retrasos excesivos, el Defensor del Pueblo ha considerado sistemáticamente que, cuando se excede el plazo de un año, una buena administración exige a la Comisión que explique las razones específicas y válidas del retraso.

7. El Defensor del Pueblo ha considerado que podría haber mala administración si el retraso se debe a una inactividad administrativa o si la Comisión no proporciona una explicación válida [10] . El Defensor del Pueblo también ha considerado que, aunque existan razones fundadas, un retraso de varios años podría no ser razonable en el sentido del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativo al derecho a una buena administración.

Retraso excesivo en el asunto 583/2013/MHZ [11]

Un agricultor se quejó ante el Defensor del Pueblo alegando que la Comisión debería haber tomado medidas más rápidas en relación con sus dos denuncias de infracción. La Comisión no



pudo explicar por qué no pudo poner en marcha el «EU Pilot» en ambos casos de infracción hasta once meses después de haber recibido las denuncias. El Defensor del Pueblo criticó a la Comisión, al *considerar que «en particular, al retrasar el inicio del procedimiento piloto y, en consecuencia, imposibilitarse el cumplimiento del plazo de un año para decidir sobre las denuncias de infracción del demandante, la Comisión fue culpable de mala administración»*.

8. Las inspecciones realizadas en el contexto de esta investigación confirmaron que algunos retrasos están fuera del control de la Comisión, por ejemplo, cuando es necesaria una **modificación de la legislación nacional** para poner fin a la infracción, cuando es necesario **construir infraestructuras** (especialmente en el ámbito medioambiental) o cuando, en el momento de EU Pilot, la Comisión tiene **que esperar los resultados de una sentencia del Tribunal**. En otros casos, la Comisión puede necesitar más tiempo para evaluar la **información adicional facilitada por el denunciante** en el curso del procedimiento, o para vincular la denuncia a **expedientes similares** contra otros Estados miembros. Estos casos no constituyen inactividad administrativa.

9. Otras situaciones más problemáticas son las cuestiones organizativas, como la **gran carga de trabajo en la unidad**, la necesidad de establecer contactos con **varios servicios de la Comisión** o el **tiempo adicional necesario para la traducción**, ya que las denuncias pueden presentarse en cualquier lengua oficial de la UE y a veces implican una cantidad significativa de documentación. Como consecuencia de estos problemas, la evaluación inicial de la denuncia, incluso antes de que la Comisión decida abrir un diálogo «EU Pilot», puede llevar varios meses.

10. Los retrasos también pueden derivarse de largos intercambios entre la Comisión y el Estado miembro en el marco del «EU Pilot», debido a **respuestas incompletas o insatisfactorias**.

Retraso excesivo en el asunto 1146/2012/AN [12]

En diciembre de 2009, un denunciante presentó una denuncia de infracción por la que la Comisión abrió un «EU Pilot». En junio de 2012, el demandante se quejó ante el Defensor del Pueblo por el retraso de la Comisión en la tramitación del asunto. Durante la investigación, la Comisión explicó que la duración del procedimiento se debía a los retrasos del Estado miembro en la respuesta a sus solicitudes de información y al carácter incompleto de las respuestas facilitadas. El Defensor del Pueblo criticó a la Comisión al considerar **que no había aplicado correctamente el procedimiento EU Pilot. El objetivo de «EU Pilot», de encontrar soluciones rápidas y mejores para las denuncias de infracción, se había visto socavado en este caso**. En su respuesta, la Comisión informó al Defensor del Pueblo de que había incoado un procedimiento de infracción formal.

En otro caso presentado al Defensor del Pueblo en 2015, la Comisión envió nueve solicitudes de información al Estado miembro [13] [13].

11. El procedimiento «EU Pilot» se diseñó como una forma amistosa de resolver problemas. También permite a la Comisión reunir pruebas suficientes sobre la supuesta infracción. Sin



embargo, «EU Pilot» se basa en el principio de «cooperación sincera», que se ve comprometido por las sucesivas respuestas incompletas del Estado miembro de que se trate. Además, el procedimiento formal de infracción es otro instrumento a disposición de la Comisión para recabar pruebas antes de decidir remitir el asunto al Tribunal de Justicia.

Nueva estrategia de la Comisión

12. En su Comunicación de 2017, la Comisión reconoció que «EU Pilot» no siempre ha sido eficaz para resolver problemas rápidamente. Dijo que «EU Pilot» *se creó para resolver rápidamente las posibles infracciones de la legislación de la UE en una fase temprana en los casos apropiados. No pretende añadir un paso largo al proceso de infracción, que en sí mismo es un medio para entablar un diálogo de resolución de problemas con un Estado miembro. Por lo tanto, la Comisión iniciará procedimientos de infracción sin recurrir al mecanismo de resolución de problemas de EU Pilot, a menos que se considere útil recurrir a EU Pilot en un caso concreto.* ».

13. La Comisión tiene la intención de centrar su acción de ejecución en las infracciones sistémicas y graves del Derecho de la UE. Con este nuevo enfoque, la Comisión dejará de utilizar «EU Pilot» como procedimiento por defecto. Será más fácil pasar directamente a un procedimiento formal de infracción sin abrir un «EU Pilot». En casos individuales de aplicación incorrecta del Derecho de la UE, la Comisión animará a los denunciantes a utilizar los mecanismos adecuados de resolución de problemas disponibles a nivel de la UE o nacional y propondrá transferir el expediente al organismo más adecuado si es necesario. **Dado que es demasiado pronto para medir el impacto de este nuevo enfoque en la capacidad de la Comisión para tramitar las reclamaciones con mayor rapidez, el Defensor del Pueblo tiene la intención de dar seguimiento a este tema en los próximos años.**

14. El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción la intención de la Comisión de reforzar su cooperación con la Red Europea de Defensores del Pueblo, a fin de proporcionar a los demandantes mejores medios de recurso a nivel nacional. Su Oficina lo está llevando a cabo activamente con la Comisión.

Responsabilizar a la Comisión de sus acciones

15. El informe anual de la Comisión sobre *el seguimiento de la aplicación de la UE* proporciona información útil sobre el número y los tipos de casos abiertos. Sin embargo, no refleja plenamente la eficacia de la fase de diálogo informal, cuyo objetivo es encontrar respuestas **mejores y más rápidas** a la falta de aplicación correcta de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros.

16. Según los informes anuales de la Comisión, «EU Pilot» ha sido eficaz para reducir el recurso a procedimientos formales de infracción. [14] El 75 % de los expedientes EU Pilot tratados en 2015 se cerraron tras recibir «respuestas satisfactorias» de los Estados miembros.



Sin embargo, las estadísticas de la Comisión incluyen casos en los que de hecho no se infringió el Derecho de la UE [15] . Con el fin de reflejar mejor la eficacia de su acción, la Comisión podría evaluar útilmente el porcentaje de casos en los que existía un problema real, que se resolvió como resultado de la intervención de la Comisión.

17. En cuanto a su capacidad para tramitar rápidamente las denuncias de infracción, la Comisión podría publicar el tiempo medio que necesita para tomar una decisión sobre una denuncia, o el porcentaje de denuncias respecto de las cuales se adoptó una decisión en el plazo de un año. Por último, la Comisión divulga en su informe anual información sobre los resultados de cada Estado miembro en relación con el índice de referencia de diez semanas en el marco de «EU Pilot», pero no divulga información sobre su propio rendimiento.

Para mejorar la transparencia de su actuación, el Defensor del Pueblo anima a la Comisión a facilitar más información sobre su actuación en la resolución de infracciones reales del Derecho de la UE en el marco de los procedimientos previos a la infracción —y sobre la duración media del proceso- en su informe anual.

B. Mantener informados a los denunciantes

La importancia de una información periódica y adecuada

18. Las denuncias de infracción son una fuente esencial de información para detectar posibles infracciones del Derecho de la UE. Al mismo tiempo, los denunciantes pueden tener dificultades para entender que los procedimientos de infracción no están orientados a resolver sus problemas individuales y que la Comisión no puede obtener reparación para ellos. A los denunciantes también les resulta difícil entender por qué la Comisión puede necesitar tiempo para tramitar su denuncia. Tal vez les resulte aún más difícil entender por qué la Comisión, utilizando su margen de apreciación, puede decidir no incoar un procedimiento de infracción al final de su investigación.

19. Muchas de las reclamaciones presentadas ante el Defensor del Pueblo en las que se alega un retraso excesivo también alegan que la Comisión no ha mantenido debidamente informado al demandante. Es probable que la falta de información adecuada aumente la frustración de los denunciantes debido a los largos retrasos. Por el contrario, las explicaciones adecuadas y regulares ayudan a los denunciantes a comprender y aceptar por qué la Comisión necesita más tiempo para investigar sus denuncias o por qué ha decidido archivar un caso.

20. En este contexto, los denunciantes deben estar seguros de que sus casos se tramitarán diligentemente. Algunas de las mejoras contenidas en el anexo de la Comunicación de la Comisión de 2017 contribuyen a la aplicación del principio de buena administración, que incluye la obligación de motivar las decisiones y responder a las solicitudes de información. Estos incluyen los siguientes: l) las denuncias se presentarán a la Comisión mediante un formulario normalizado, con el fin de mejorar la base para evaluar el fondo de una denuncia y facilitar una



mejor tramitación de las mismas; II) el acuse de recibo enviado por la Comisión establecerá en términos más claros los límites de la acción de la Comisión; y iii) cuando la Comisión supere el plazo de un año para adoptar una decisión, los denunciantes serán informados por escrito **automáticamente** y no solo **previa solicitud**, como era el caso anteriormente.

21. El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción que la Comisión haya actualizado sus procedimientos de gestión de las relaciones con los demandantes al mismo tiempo que adoptó su nueva estrategia [16]. Sobre la base de su experiencia, la Defensora del Pueblo anima a la Comisión a basarse en su nueva estrategia para seguir mejorando sus relaciones con los demandantes mediante la promoción de las mejores prácticas, más allá de las estrictas obligaciones procesales que se ha impuesto. También es probable que mejorar las relaciones con los denunciantes aumente la eficacia de los diálogos «EU Pilot» que la Comisión seguirá considerando útiles para iniciar en el marco de su nueva estrategia. Una buena manera de hacerlo sería **actualizar sus directrices internas sobre el tratamiento de las denuncias de infracción**, teniendo en cuenta las observaciones y sugerencias que se exponen a continuación.

Mantener informados a los denunciantes durante la fase de evaluación inicial

22. La evaluación inicial de la denuncia es un paso esencial, para lo cual es importante proporcionar al demandante información adecuada y oportuna. Tras su evaluación inicial, la Comisión puede decidir pasar directamente a un procedimiento de infracción formal, abrir un «piloto de la UE», cerrar el caso o dirigir al denunciante hacia vías de recurso alternativas a nivel de la UE o nacional.

23. Una vez registrada la denuncia en la base de datos «CHAP» y enviado el acuse de recibo, su examen inicial no está sujeto a ningún plazo y puede durar varios meses. No existe un procedimiento establecido para mantener informado al denunciante durante el período en que la Comisión decida si procede o no seguir examinando la denuncia con el Estado miembro. Cuando la evaluación inicial en CHAP no puede llevarse a cabo en un plazo razonable (generalmente de dos o tres meses), algunas Direcciones Generales han desarrollado la buena práctica de enviar una respuesta de explotación al denunciante, con los datos de contacto del encargado del caso y explicando cómo se está tramitando la denuncia.

La Defensora del Pueblo anima a la Comisión a que fije un plazo indicativo para el análisis inicial de las reclamaciones en CHAP. Asimismo, anima a la Comisión a generalizar la buena práctica de enviar una respuesta de espera al demandante cuando la evaluación inicial de la reclamación no pueda llevarse a cabo dentro de dicho plazo.

24. El Defensor del Pueblo también preguntó si las personas u organizaciones que presentan una reclamación sobre un caso que la Comisión ya está investigando por propia iniciativa, o sobre la base de otra reclamación, tienen la condición de reclamante. La Comisión respondió que lo estaban si cumplían los criterios establecidos en el anexo de la Comunicación de 2017.



Sus casos están registrados en CHAP y se aplican las disposiciones administrativas sobre las relaciones con los denunciantes. Esto es independientemente del seguimiento dado a estas quejas. La Comisión señaló que la existencia de un procedimiento de investigación/infracción pendiente es un factor que debe tenerse en cuenta a la hora de decidir sobre el seguimiento de la denuncia.

El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión otorgue la condición de demandante a las personas u organizaciones que presenten una reclamación sobre un caso que la Comisión ya está investigando. En la medida en que la Comisión aún no lo hace, anima a la Comisión a que informe al denunciante del progreso de su investigación y de su decisión de archivar el caso o de incoar un procedimiento de infracción.

25. Tras su evaluación inicial, la Comisión puede concluir que un procedimiento de infracción no es la mejor manera de resolver el problema del denunciante, especialmente cuando el denunciante espera una indemnización por los daños ocasionados por la supuesta infracción del Derecho de la UE. En el marco de su nueva estrategia, la Comisión se ha comprometido a ayudar a los ciudadanos sensibilizando sobre sus derechos en virtud del Derecho de la UE y de los diferentes instrumentos de resolución de problemas de que disponen a escala nacional y de la UE. Esto incluye la adaptación de las cartas utilizadas para acusar recibo de denuncias e informar a los denunciantes de la decisión de la Comisión de no investigar una denuncia. Asimismo, exigirá a la Comisión que elabore un inventario de todos los mecanismos de recurso disponibles a escala nacional y de la UE y que proporcione información favorable a los ciudadanos en su página web dedicada a los problemas de los ciudadanos [17] .

Entre estos mecanismos se encuentran los órganos de examen no judicial, como los defensores del pueblo nacionales y regionales: el Defensor del Pueblo Europeo está trabajando actualmente con la Comisión y la Red Europea de Defensores del Pueblo para reforzar la cooperación en estas cuestiones, con el fin de orientar mejor a los denunciantes cuando la Comisión decide no investigar un caso individual .

Mantener informados a los denunciantes durante el «EU Pilot»

26. Aunque la Comisión considera «EU Pilot» como un procedimiento bilateral entre la Comisión y los Estados miembros, se ha comprometido a informar a los denunciantes cuando abra un EU Pilot, cuando tome una decisión final y cuando supere el plazo de un año para tomar una decisión. Una buena administración también requiere que la Comisión acuse de recibo de cualquier correspondencia en el plazo de dos semanas. La Comisión reconoce además que los denunciantes pueden solicitar explicaciones sobre el caso en cualquier momento del procedimiento, incluso por correo electrónico o por teléfono.

Información al denunciante en el asunto 332/2013/AN [18]

El asunto se refería al retraso de cuatro años de la Comisión en la adopción de una decisión en



el marco de «EU Pilot» y a su incapacidad para mantener informado al denunciante. Durante la investigación, la Comisión explicó los motivos del retraso, reanudó los contactos con el denunciante y adoptó una decisión final. El Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que no había motivos para realizar nuevas investigaciones, pero señaló que la comunicación con el demandante no había sido muy fluida y que esto había reducido la disposición del demandante a aceptar los argumentos de la Comisión para no cumplir el plazo estándar [19] . Recordó a la Comisión que una comunicación fluida y regular con los denunciantes es una garantía procesal importante y legitima el papel de la Comisión.

27. La Comisión no dispone de un procedimiento establecido para informar a los denunciantes de las respuestas de los Estados miembros. En algunos casos, informar prematuramente a los denunciantes podría tener como consecuencia poner en peligro el clima de confianza mutua entre la Comisión y los Estados miembros, que tiene por objeto caracterizar la fase de diálogo informal de los procedimientos de infracción. También está claro que no todos los denunciantes expresan interés en seguir los detalles de la investigación de la Comisión. Sin embargo, durante las inspecciones que tuvieron lugar en el contexto de esta investigación, el personal del Defensor del Pueblo observó que los demandantes a veces expresaban tal interés. En un expediente inspeccionado, la Comisión facilitó al denunciante resúmenes de la respuesta del Estado miembro, con el fin de obtener observaciones e información adicional. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que es posible, caso por caso, proporcionar este tipo de información sin perjudicar la finalidad de «EU Pilot». Esta posibilidad debe estudiarse más a fondo.

Cuando los reclamantes manifiestan su interés en seguir de cerca el progreso de su caso, el Defensor del Pueblo anima a la Comisión a informarles de cualquier nuevo paso significativo en su investigación en el marco de «EU Pilot», entre otras cosas, proporcionándoles un resumen de la respuesta del Estado miembro, siempre que sea posible.

Informar a los denunciantes al cerrar un caso

28. Si bien la decisión de incoar un procedimiento formal de infracción es adoptada por el Colegio de Comisarios y se da a conocer, la decisión de archivar un asunto se adopta normalmente en la Dirección General responsable y no es pública. Sin embargo, el denunciante es informado por lo que se conoce como carta de «pre-cierre» y tiene cuatro semanas para presentar observaciones. Cuando las observaciones del denunciante no convencen a la Comisión de reconsiderar su posición, se archiva el caso y se le informa en consecuencia. Cuando el denunciante convence a la Comisión de que reconsidere su posición, la investigación continúa.

29. La Comisión dispone de un margen de apreciación considerable a la hora de decidir si, y en caso afirmativo, incoar un procedimiento de infracción, incluso cuando la investigación pone de manifiesto una infracción del Derecho de la Unión. Esto es particularmente difícil de entender para los denunciantes y la mayoría de las reclamaciones presentadas ante el Defensor del



Pueblo en el ámbito de la infracción impugnan la decisión de la Comisión de archivar una reclamación de infracción.

30. El Defensor del Pueblo siempre ha considerado que, si bien la Comisión dispone de un margen de apreciación a este respecto, siempre debe motivar válidamente la decisión de archivar una reclamación por infracción. El Defensor del Pueblo también considera que una buena administración requiere que la Comisión actúe diligentemente y examine a fondo todos los argumentos del demandante [20] . Cuando el denunciante presente nuevos argumentos tras la recepción de la carta previa al cierre y, no obstante, la Comisión mantenga su decisión de archivar la denuncia, en la carta que confirme el cierre del asunto, la Comisión debe abordar los nuevos argumentos y explicar detalladamente por qué no son suficientes para cambiar su posición.

Falta de justificación adecuada de una decisión en el asunto 995/2011/KM [21]

Un ciudadano acusó a la Comisión de no explicar adecuadamente por qué no estaba investigando su denuncia de infracción en la que alegaba que un Estado miembro no estaba aplicando correctamente la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. El Defensor del Pueblo consideró que las explicaciones de la Comisión no solo debían ser correctas, sino también claras e inequívocas. Criticó a la Comisión por no haber motivado suficientemente las razones por las que no estaba actuando sobre dos de las cuestiones planteadas en la denuncia, a saber, la forma en que el Estado miembro almacenó y procesó los datos, así como sus normas de comercialización electrónica.

31. En este contexto, el Defensor del Pueblo acoge con satisfacción que los nuevos modelos de cartas previas al cierre de la Comisión distingan claramente entre los siguientes: I) el problema se ha resuelto tras la intervención de la Comisión o por otros medios; II) el problema no se resuelve, pero la Comisión no proseguirá el caso, de conformidad con los criterios establecidos en su Comunicación de 2017 [22] ; III) el asunto no se perseguirá porque no se ha infringido el Derecho de la UE o si las pruebas disponibles son insuficientes, o porque la necesidad de proteger la confidencialidad impide la prosecución del asunto, tal como solicita el denunciante [23] .

32. El Defensor del Pueblo observa, sin embargo, que el modelo para confirmar que el asunto se archivará no se ha modificado y no establece claramente la obligación de responder a los demás argumentos del demandante.

En la mayoría de las reclamaciones que ha recibido, la Defensora del Pueblo llegó a la conclusión de que la Comisión había proporcionado una explicación válida al demandante. Sin embargo, el Defensor del Pueblo sugiere que los servicios de la Comisión tengan especial cuidado al abordar por separado todos los aspectos de la reclamación del demandante en la carta previa al archivo.

El Defensor del Pueblo también anima a la Comisión a que, en su carta en la que confirma que el asunto se archivará, responda adecuadamente a cualquier otro



argumento presentado por el demandante en los casos en que, no obstante, la Comisión decida archivar la reclamación.

33. El Defensor del Pueblo observa que la página web específica de la Comisión [24] y el formulario de reclamación en línea [25] describen claramente el proceso de tramitación de las reclamaciones y los límites de la acción de la Comisión. Explican que la Comisión no puede resolver problemas individuales, como anular una decisión individual adoptada a nivel nacional o conceder al denunciante una indemnización por daños. Si bien toma nota de que dispone de facultades discrecionales, la Comisión es menos clara en cuanto a los posibles criterios para archivar una denuncia de infracción.

El Defensor del Pueblo sugiere que la Comisión proporcione información favorable a los ciudadanos en su sitio web y en el formulario de reclamación sobre los diversos criterios que tiene en cuenta a la hora de decidir archivar un caso.

C. Información pública sobre los casos EU Pilot

34. El acceso a los documentos en los casos de infracción se rige por el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Los tribunales de la Unión reconocen una presunción general (aunque refutable) según la cual no pueden divulgarse documentos relativos a la fase administrativa previa de los procedimientos de infracción. Esto se extiende a los diálogos EU Pilot [26] en curso. En principio, se concede acceso a los documentos relativos a procedimientos de infracción cerrados, con sujeción a las excepciones estándar a la divulgación previstas en el Reglamento.

35. La lista de procedimientos formales de infracción está a disposición del público. En diciembre de 2014, la Comisión inició un nuevo registro de casos de infracción que proporciona una lista de los procedimientos de infracción en curso en los que se especifica el ámbito político, el título de la presunta infracción, el Estado miembro afectado y el estado de cada procedimiento (aviso formal, dictamen motivado, cierre del asunto o remisión al Tribunal) [27]. Sin embargo, no existe una lista pública de diálogos «EU Pilot», lo que dificulta a los ciudadanos la presentación de solicitudes de acceso a documentos, incluida la solicitud presentada después de que se haya cerrado el asunto [28].

36. Los diálogos EU Pilot se refieren a ámbitos como los derechos humanos, el medio ambiente o el mercado único, ámbitos que son de gran interés para los ciudadanos y las empresas [29]. Al reflexionar sobre cómo mejorar la transparencia de «EU Pilot», es necesario equilibrar el riesgo de perjudicar el clima de confianza mutua que hace eficaces las herramientas previas a la infracción, y los beneficios de aumentar el control público sobre cuestiones de gran interés potencial. Además de permitir a los ciudadanos hacer un uso más eficaz de su derecho de acceso a los documentos, un mayor escrutinio público podría tener un impacto positivo en la tramitación oportuna de los casos.



37. Es ciertamente positivo que se informe al denunciante de que se ha puesto en marcha un «EU Pilot» y, por lo tanto, puede compartir esta información si así lo desea. Esto significa que, al menos uno y potencialmente varios miembros del público ya están informados de que se está llevando a cabo un «piloto de la UE».

38. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que la publicación de una lista de diálogos EU Pilot en curso, sin publicar ningún documento relacionado, contribuiría a mejorar la transparencia de la acción de la Comisión sin socavar ningún interés público. Ayudaría a informar al público y permitiría a los ciudadanos hacer uso de su derecho de acceso a los documentos, sin comprometer el enfoque de asociación entre la Comisión y los Estados miembros.

El Defensor del Pueblo sugiere que la Comisión haga pública la lista de diálogos EU Pilot en curso y el estado de cada expediente.

Conclusión y sugerencias de mejoras

Teniendo en cuenta la nueva estrategia de la Comisión, el Defensor del Pueblo cierra la investigación con las siguientes conclusiones y sugerencias:

Conclusión

El propósito de esta investigación se ha logrado en gran medida.

Sugerencias de mejora

La mayoría de estas sugerencias y mejores prácticas no son específicas de «EU Pilot» y también son pertinentes en el contexto de la tramitación por parte de la Comisión de las denuncias de infracción en general. El Defensor del Pueblo sugiere que la Comisión las tenga en cuenta a la hora de actualizar sus orientaciones internas para los servicios de la Comisión.

En relación con el procedimiento «EU Pilot»:

La Comisión debería:

- 1.** Informar a los denunciantes de cualquier nuevo paso significativo en su investigación en el marco de «EU Pilot» si expresan interés en seguir de cerca la marcha de su caso. Esto podría incluir proporcionar a los denunciantes un resumen de la respuesta del Estado miembro, siempre que sea posible.
- 2.** Poner a disposición del público la lista de diálogos EU Pilot en curso y el estado de cada expediente.



En relación con las relaciones con los denunciantes al tramitar las denuncias de infracción en general:

La Comisión debería:

3. Proporcionar información accesible a los ciudadanos en su sitio web y en el formulario de reclamación sobre los diversos criterios que tiene en cuenta al decidir archivar un caso.
4. Tenga especial cuidado al abordar por separado todos los aspectos de la queja del demandante en la carta previa al cierre.
5. Responder adecuadamente a cualquier otro argumento del denunciante en el que, no obstante, la Comisión decida archivar la denuncia. Esto debe hacerse en la carta confirmando que el caso será cerrado.
6. Fije un plazo indicativo para el análisis inicial de las reclamaciones en CHAP y generalice la buena práctica de enviar una respuesta de espera al denunciante cuando la evaluación inicial de la denuncia no pueda llevarse a cabo dentro de este plazo.
7. En la medida en que aún no lo haga, cuando una persona u organización presente una denuncia sobre un caso que la Comisión ya está investigando, informe al denunciante del progreso de su investigación en curso y de su decisión de archivar ese caso o de incoar un procedimiento de infracción.

Por lo que se refiere a la transparencia de la acción de la Comisión:

La Comisión debería:

8. Proporcionar más información sobre sus resultados en la resolución de infracciones reales del Derecho de la UE en el marco de los procedimientos previos a la infracción — y sobre la duración media del proceso — en su informe anual sobre el seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE.

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 14.9.2017

Anexo I: Papel del «EU Pilot» en el contexto de los procedimientos de infracción



Las diferentes fases de los procedimientos de infracción

Cada Estado miembro es responsable de la aplicación del Derecho de la UE, transponiendo las directivas y velando por que la legislación de la UE se aplique y aplique correctamente. De conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE), la Comisión Europea se encarga de supervisar la correcta aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros. Una de las principales formas en que la Comisión desempeña su función de «guardián de los Tratados» es incoando procedimientos de infracción si considera que un Estado miembro no ha transpuesto una directiva correctamente o a tiempo, o ha aplicado incorrectamente las normas de la UE.

La Comisión puede investigar posibles infracciones por iniciativa propia, en respuesta a peticiones dirigidas al Parlamento Europeo o sobre la base de denuncias. El principal objetivo del recurso de la Comisión es poner fin a la situación irregular lo antes posible: por lo tanto, ha desarrollado herramientas previas a la infracción para aportar soluciones en lugar de tener que iniciar un procedimiento de infracción. Cuando la Comisión detecta una posible infracción, el primer paso suele consistir en obtener pruebas suficientes de que la supuesta infracción tuvo lugar y resolver el problema trabajando en colaboración con el Estado miembro de que se trate. Si el diálogo informal no tiene éxito, la Comisión puede incoar un procedimiento de infracción formal, que puede culminar en la remisión del Estado miembro al Tribunal de Justicia de la UE.

El objetivo de «EU Pilot»

El sistema denominado «EU Pilot» estructura la fase informal de los procedimientos de infracción. La Comisión anunció su lanzamiento en su Comunicación « *Una Europa de los resultados — Aplicación del Derecho comunitario* », de 5 de septiembre de 2007. Comenzó a funcionar en abril de 2008 como un experimento con 15 Estados miembros voluntarios (de ahí el término «Pilot»). Posteriormente se inscribieron todos los demás Estados miembros. Sustituyó a la práctica anterior por la que la Comisión envió cartas administrativas a los Estados miembros. Al entablar un diálogo informal pero estructurado con los Estados miembros, en un espíritu de cooperación leal, la Comisión se propuso encontrar mejores respuestas a las preguntas sobre la correcta interpretación, aplicación y aplicación del Derecho de la UE, acelerar la tramitación de las denuncias de infracción y reducir el recurso a procedimientos de infracción más formales.

A diferencia del procedimiento formal de infracción [30] , no existe una base jurídica específica para «EU Pilot». Es un método de trabajo basado en una base de datos en línea y una herramienta de comunicación utilizada por la Comisión y los gobiernos nacionales para intercambiar información y análisis jurídico sobre posibles casos de infracción. Para cada caso, se crea un expediente individual y se presentan preguntas al Estado miembro de que se trate a través de la solicitud EU Pilot. A continuación, los servicios de la Comisión evalúan la respuesta del Estado miembro, que puede solicitar información adicional. La base de datos gestiona las



denuncias recibidas del público, así como las peticiones del Parlamento Europeo y de los casos de propia iniciativa de la Comisión. *En 2015, la Comisión abrió 881 nuevos expedientes EU Pilot, de los cuales 295 fueron activados por denuncias y 578 se abrieron por propia iniciativa* [31] .

Hasta enero de 2017, se utilizó «EU Pilot» en casi todos los casos antes de que la Comisión decidiera si incoaba un procedimiento de infracción. En su nueva Comunicación «Derecho de la UE: Mejores resultados gracias a una mejor aplicación» de 19 de enero de 2017 [32] («la Comunicación de 2017»), la Comisión anunció que dejaría de utilizar «EU Pilot» automáticamente y que solo se basaría en él cuando se considere útil.

Garantías procesales para los denunciantes

Cualquier persona puede presentar una reclamación contra un Estado miembro sobre cualquier medida o práctica de una autoridad pública que se considere incompatible con el Derecho de la UE. «EU Pilot» es solo un paso en la tramitación de las denuncias de infracción. Desde septiembre de 2009 , la Comisión utiliza un sistema denominado « *Complaint Handling — Accueil des Plaignants* » (CHAP) para registrar denuncias. Cuando la Comisión recibe una denuncia de infracción, se registra por primera vez en la **base de datos CHAP** . Si la Comisión considera que la denuncia plantea problemas válidos en relación con un posible caso de infracción, la denuncia se transfiere a la **solicitud EU Pilot** . Por último, si la Comisión decide incoar un procedimiento de infracción formal, la denuncia se transfiere a una base de datos de infracciones denominada **NIF** .

La Comisión recibe un gran número de denuncias de infracción cada año, la mayoría de las cuales se cierran sin abrir un «EU Pilot»: en 2015, por ejemplo, la Comisión tramitó 3315 denuncias, de las cuales el 85 % se cerraron sin que se celebrara un debate con los Estados miembros porque la Comisión consideró que no tenía competencia para actuar, la correspondencia no calificaba de denuncia de infracción o la denuncia no estaba fundamentada [33].

La Comisión reconoce que las denuncias son una fuente importante de información y deben tratarse con diligencia. Por lo tanto, ha establecido una serie de garantías administrativas para los denunciantes a través de varias comunicaciones [34] .

Las garantías administrativas para los denunciantes incluyen:

- registrar todas las denuncias de infracción (con excepciones limitadas) y acusar recibo en un plazo de 15 días hábiles;
- informar al denunciante por escrito cuando la Comisión decida seguir examinando la denuncia con el Estado miembro (generalmente a través de «EU Pilot»);
- informar al denunciante por escrito cuando la Comisión decida archivar el caso o incoar un procedimiento formal de infracción;
- explicar por qué la Comisión decide archivar un caso y enviar lo que se denomina «carta previa al cierre» en la que se invita al denunciante a presentar observaciones en un plazo de cuatro semanas [35] .



La Comisión también se ha fijado el objetivo de investigar las denuncias y decidir si incoar un procedimiento formal de infracción o archivar el caso **en el plazo de un año a partir** de la fecha de registro de la denuncia. Cuando se supere este plazo, la Comisión deberá informar por escrito al denunciante.

[1] Para obtener una explicación detallada de las distintas fases de los procedimientos de infracción, la finalidad de EU Pilot y las garantías procesales de las que gozan los denunciantes, véase el anexo I.

[2] Véanse las decisiones por las que se cierran las investigaciones OI/2/2009/MHZ sobre «acceso público a los documentos del procedimiento de infracción en poder de la Comisión» y OI/2/2011/OV sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las relaciones con los denunciantes en relación con la aplicación del Derecho de la UE»:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/4390/html.bookmark> [Enlace]
[Enlace]

[3] La gestión de los expedientes individuales corre a cargo de las Direcciones Generales (DG), mientras que la Secretaría General se encarga de gestionar la solicitud, orientar a las Direcciones Generales y supervisar todo el proceso.

[4] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\) &from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01) &from=ES) [Enlace]

[5] Fuente: estadísticas facilitadas por la Comisión durante la investigación. Más concretamente, 90 asuntos se cerraron sin ninguna otra acción y en otros 17 casos se emitió una carta de emplazamiento.

[6] Fuente: estadísticas facilitadas por la Comisión durante la investigación.

[7] Podrían ser necesarios intercambios múltiples en el mismo caso si, por ejemplo, el Estado miembro no ha respondido exhaustivamente a las cuestiones planteadas por la Comisión, si la evaluación de la respuesta del Estado miembro dio lugar a nuevas preguntas sobre el cumplimiento del Derecho de la UE, o si el denunciante presenta nueva información a los servicios de la Comisión.

[8] Informe anual de la Comisión sobre el *seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE para 2015*, p. 22. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los Estados miembros, desde 57 días para Eslovaquia hasta 85 días para Francia.



[9] Fuente: estadísticas facilitadas por la Comisión durante la investigación.

[10] Véanse las decisiones sobre las reclamaciones 706/2007/BEH, 230/2011/EIS y 731/2012/JN.

[11] <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/52917/html.bookmark> [Enlace]

[12] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/49532/html.bookmark> [Enlace]

[13] Asunto n.º 420/2015/EIS.

[14] El número de nuevos procedimientos de infracción ha disminuido a lo largo de los años, pasando de 2.900 en 2009 a 742 en 2015.

[15] «Metodología y explicaciones» de la Comisión, disponible en

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/20160715_annual_report_2015_methodology_e [Enlace]

[16] Este no fue el caso en 2008-2009, tras el lanzamiento de «EU Pilot» y la creación de la aplicación «CHAP»: la Comisión no actualizó sus procedimientos sobre sus relaciones con los denunciantes hasta 2012.

[17] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints_en [Enlace]

[18] <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/53125/html.bookmark> [Enlace]

[19] " *Los acuse de recibo han tomado, a veces, semanas o incluso meses. Se han enviado respuestas, en algunos casos, más de cuatro meses después de la solicitud y la información pertinente, como la apertura de la investigación EU Pilot, ha llegado tardíamente al denunciante y solo cuando la solicitó explícitamente.* Párrafo 35.

[20] Véanse la Decisión sobre las reclamaciones 503/2012/DK, 403/2014/MHZ y 25/2013/ANA.

[21] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/60417/html.bookmark> [Enlace]

[22] El problema puede ser mejor abordado por otro mecanismo, una decisión prejudicial está pendiente, la búsqueda del asunto estaría en contradicción con una nueva propuesta legislativa...

[23] Además, la Comisión explicó que se reserva el derecho de no interponer determinadas denuncias, de conformidad con los principios establecidos en su Comunicación, que señala que utilizará su facultad discrecional en materia de procedimientos de infracción de manera estratégica. La Comisión explicó que centra y prioriza sus esfuerzos en las infracciones más



importantes del Derecho de la UE, distinguiendo entre casos en función del valor añadido que puede lograrse mediante un procedimiento de infracción. Al decidir qué casos seguir, la Comisión tiene en cuenta varios factores, entre ellos la naturaleza y el impacto de la infracción, si el asunto puede tratarse satisfactoriamente mediante mecanismos más adecuados a nivel nacional, etc.

[24]

<https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-complaint>
[Enlace]

[25] https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/ [Enlace]

[26] Asunto C-562/14 P, Reino de Suecia/Comisión Europea.

[27]

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en
[Enlace]

[28] El informe anual sobre el control *de la aplicación del Derecho de la UE* solo contiene información resumida sobre el número de casos EU Pilot.

[29] La mayoría de los expedientes EU Pilot abiertos en 2015 relacionados con cinco ámbitos políticos: Movilidad y transporte; El mercado interior, la industria, el espíritu empresarial y las PYME; La justicia y los consumidores; Medio ambiente; Fiscalidad y aduanas.

[30] que se rige por el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

[31] Informe anual de la Comisión sobre el *seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE para 2015*, p. 20.

[32] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\) &From=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01) &From=ES) [Enlace]

[33] Informe anual de la Comisión sobre el *seguimiento de la aplicación del Derecho de la UE para 2015*, p. 18.

[34] La Comisión publicó una primera Comunicación « *al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo sobre las relaciones con el demandante en relación con las infracciones del Derecho comunitario* » en 2002, en particular en respuesta a las investigaciones y observaciones del Defensor del Pueblo. La Comisión actualizó sus procedimientos a través de una segunda Comunicación « *Actualizar la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión* » en 2012 y, por último, en un anexo de su Comunicación de 2017.



[35] A menos que existan circunstancias excepcionales que requieran medidas urgentes.