

Decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre la reclamación 323/97/PD contra la Comisión Europea

Decisión

Caso 323/97/PD - Abierto el 30/06/1997 - Decisión de 06/05/1999

Estrasburgo, 6 de mayo 1999 Muy señora mía: El 14 de abril de 1997 presentó usted una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo contra la Comisión Europea, en la que alegaba que la Comisión Europea no había asegurado que las autoridades españolas respetasen las obligaciones de la Directiva 89/48. Esta Directiva establece el sistema general para el reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años. El 30 de junio de 1997 transmití su reclamación al Presidente de la Comisión Europea. El 15 de octubre de 1997, la Comisión envió sus observaciones, que le transmití, solicitándole formulase comentarios al respecto si así lo deseaba. El 6 de enero de 1998 usted, transmitió sus comentarios. Le envié también informaciones adicionales el 6 de diciembre de 1997, el 12 de diciembre de 1997, el 23 de diciembre de 1997, el 29 de enero de 1998, el 24 de febrero de 1998, el 27 de abril de 1998, el 11 de agosto de 1998 y el 23 de noviembre de 1998. El 8 de marzo de 1999, Ud. solicitó que se le informase sobre la situación de su reclamación. Me dirijo a usted para darles a conocer el resultado de las investigaciones realizadas. Le presento mis disculpas por el largo tiempo que ha sido necesario para tramitar su reclamación. Con el fin de evitar malentendidos, es importante recordar que el Tratado CE confiere al Defensor del Pueblo Europeo la competencia de investigar posibles casos de mala administración únicamente en las actividades de las instituciones y órganos comunitarios. El Estatuto del Defensor del Pueblo establece de forma específica que no podrá ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo la actuación de ninguna otra autoridad o persona. Por lo tanto, las investigaciones del Defensor del Pueblo en relación con su reclamación se han dirigido al examen de si se ha producido mala administración en las actividades de la Comisión.

RECLAMACIÓN Sobre la base de la reclamación y de la información contenida en la misma, el objeto del problema puede resumirse como sigue: La denunciante, de nacionalidad belga y en posesión de un título belga "Licence en Traduction", expedido por la Universidad de Mons, solicitó en 1992 a las autoridades españolas el reconocimiento de este título, al objeto de trabajar en España como profesora de idiomas. La solicitud se presentó de conformidad con lo establecido en la Directiva 89/48/CEE relativa a un sistema general para el reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DO L 1989 19/16). Esta Directiva se refiere al reconocimiento académico, así como también al del ejercicio de las llamadas profesiones reglamentadas. Las



profesiones que la denunciante consideró como reglamentadas en España en el sentido de la Directiva eran las de "profesor de las escuelas oficiales de idiomas" y "profesor de educación secundaria". En relación a la primera de estas profesiones, la denunciante se presentó a una oposición para la función pública docente como "profesor de escuelas oficiales de idiomas". Al parecer, la denunciante superó la oposición, pero su nombramiento fue anulado posteriormente por no haber presentado la documentación necesaria para demostrar que poseía la titulación necesaria para el puesto. En cuanto a la segunda profesión, la denunciante solicitó a las autoridades españolas competentes el reconocimiento de su título para la enseñanza de francés y de inglés. Las autoridades españolas señalaron que, de conformidad con la legislación belga, su título sólo la habilitaba para la enseñanza si estaba acompañado de una "agrégation" o de un "certificat d'aptitude pédagogique" (CAP). Además, señalaron que la legislación española también exigía estar en posesión de un CAP; sin embargo, este requisito se podía eximirse en el caso que la persona interesada contase con un año de experiencia docente en un establecimiento del nivel adecuado. En tanto la denunciante no poseía en ese momento un certificado del tipo CAP, las autoridades españolas rechazaron su solicitud al respecto. No obstante, el artículo 5 de la Directiva establece que los Estados miembros podrán facilitar el reconocimiento de un título permitiendo que el ciudadano interesado curse la parte de formación que precisa para obtener el reconocimiento. Por ello, la denunciante obtuvo el CAP necesario en un establecimiento docente español, y en 1994 se le concedió el acceso a la profesión de "profesor de enseñanza secundaria" en las asignaturas de francés y inglés. La denunciante consideró que las acciones iniciales de las autoridades españolas contravenían la Directiva 89/48. Por ello intentó obtener el acceso a las profesiones con efecto retroactivo. La argumentación con la que sostiene este punto de vista, en lo que se refiere a la profesión de "profesor de enseñanza secundaria", puede resumirse como sigue: en las convocatorias de oposición para el acceso a la función pública como "profesor de enseñanza secundaria" había una cláusula en la que se establecía que un año de experiencia docente podría eximir del requisito de obtención del CAP. La denunciante contaba con dos años de experiencia en la enseñanza del español, realizados en Bélgica de 1983 a 1985. Por tanto, la denunciante consideró que debería tenerse en cuenta su experiencia profesional en Bélgica. La denunciante expuso este punto de vista a las autoridades españolas, aunque aparentemente sin éxito. El 2 de febrero de 1995, la denunciante presentó una queja a la Comisión Europea. Mediante carta de 16 de marzo de 1995, los servicios de la DG XV de la Comisión acusaron recibo de la queja. Como consecuencia de la misma tuvo lugar una abundante correspondencia entre la denunciante, los servicios responsables de la Comisión y las autoridades belgas y españolas. En un cierto momento de este proceso la denunciante también mantuvo correspondencia con los servicios de la DG V. Existieron además múltiples contactos telefónicos. Mientras la Comisión tramitaba la queja, la denunciante continuó su actuación ante las autoridades españolas con el fin de que cambiaran su posición. Mediante carta de 27 de marzo de 1997, la Comisión notificó a la denunciante que la Comisión había decidido archivar su queja. La carta contiene dos párrafos; el primero se refiere al archivo de la queja; el segundo indica que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los particulares no están legitimados para atacar la negativa de la Comisión de incoar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro. Este es, en resumen, el contexto en el cual la denunciante presentó la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo. En la reclamación se señala, en primer lugar, que la Comisión había tardado demasiado en tramitar la primera queja



presentada. En segundo lugar, se alega que la Comisión no podía archivar la queja, ya que las autoridades españolas se negaban a reconocer la experiencia profesional de la denunciante sobre la base de dicha experiencia no se había obtenido en España, sino en Bélgica. En la reclamación, la denunciante sólo hace referencia al examen de su situación por parte de la Comisión en lo referente a la profesión de "profesor de educación secundaria". Se adjuntan a la reclamación una serie de certificados de las autoridades belgas, relativos a la experiencia docente de la denunciante. De estos certificados se desprende que desde 1983 a 1985, la denunciante había enseñado español en cursos de adultos, a un nivel correspondiente al de la escuela secundaria. Uno de los certificados menciona expresamente que el título de la denunciante entraba en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/48. Además, se adjunta una carta de 23 de septiembre de 1996 dirigida por la DG V a la denunciante, según la cual sería contrario al artículo 48 del Tratado CE el que las autoridades españolas no tuvieran en cuenta la experiencia en Bélgica solo por no haber sido obtenida en España.

INVESTIGACIÓN

Observaciones de la Comisión En su opinión, la Comisión señaló en primer lugar que dispone de poderes discrecionales en cuanto a la incoación de un procedimiento de infracción contra un Estado miembro, y que la documentación remitida por la denunciante al Defensor del Pueblo no le había permitido tener una visión representativa del expediente. La Comisión adjuntó una lista de la correspondencia mantenida sobre el asunto. En cuanto al tiempo necesario para examinar la queja de la denunciante, la Comisión reconocía que la tramitación de la queja, a lo largo de dos años, excede el plazo normal para la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos. Sin embargo, la Comisión indicó que, tras la presentación de la queja, la denunciante transmitió continuamente elementos adicionales, en ocasiones incluso de carácter contradictorio, y que la Comisión debió tener en cuenta para la tramitación de la queja. Además, teniendo en cuenta la materia en cuestión, a saber, el reconocimiento de títulos, la Comisión debió mantener contactos tanto con las autoridades españolas como con las belgas, y las respuestas de estas últimas tardaron mucho en llegar. En cuanto a la decisión de archivar la queja, la Comisión indicó que el certificado de las autoridades belgas contradice otros documentos del expediente, así como la información de carácter general en poder de la Comisión relativa al tipo de títulos en cuestión. Por ello, la Comisión tras contactar a las autoridades belgas, pudo confirmar que el título de "licence", por sí mismo, sin una "agrégation" o CAP, no podía considerarse como título en el sentido de la Directiva 89/48. A continuación, la Comisión señaló que una condición previa para el reconocimiento en virtud de dicha Directiva es que el título en cuestión faculte al acceso a la profesión en el Estado miembro que lo hubiere expedido. La Directiva se aplica si el titular del título puede ejercer, en el Estado de origen, la profesión para la que pretende el reconocimiento en otro Estado miembro. Sobre la base de la información facilitada por las autoridades belgas, las autoridades españolas estaban, por lo tanto, en lo cierto al considerar que las obligaciones contenidas en la Directiva no eran de aplicación a la denunciante. En lo que se refiere a la alegación relativa a la negativa de las autoridades españolas a reconocer la experiencia profesional de la denunciante por el motivo de que se había obtenido en Bélgica, la Comisión indicó que había seguido tramitando el asunto, tanto antes como después de la presentación de la reclamación ante el Defensor del Pueblo. La Comisión indicó claramente su opinión de que esta condición era contraria al artículo 48 del Tratado CE, y de que había conseguido que las autoridades



españolas aceptaran este punto de vista. La Comisión comunicó tal hecho a la denunciante.

Comentarios de la denunciante En sus comentarios, la denunciante mantuvo su reclamación. También transmitió documentación adicional. De todo ello se desprende que: - la denunciante había emprendido una acción judicial ante los tribunales españoles en relación a este asunto; - las autoridades belgas habían informado a las autoridades españolas que la "Licence" solo faculta a su titular para la enseñanza cuando el establecimiento docente no encuentre en el mercado de trabajo un titular de "Licence" con CAP o "agrégation"; - que la Comisión manifestó en dos ocasiones que la función pública docente como "profesor de escuelas oficiales de idiomas" era una profesión reglamentada que entraba en el ámbito de aplicación de la Directiva, y - que las autoridades españolas seguían considerando a la función pública docente como "profesor de escuelas oficiales de idiomas" y por tanto como profesión no reglamentada a la que la Directiva no era de aplicación. De la documentación no cabe deducir si la resolución de esta última discrepancia entre la Comisión y las autoridades españolas tendría o no efecto sobre la situación de la denunciante.

DECISIÓN

1 Plazo de tramitación de la queja 1.1 La denunciante considera que el hecho que la Comisión no tramitase su queja en un plazo de no menos de dos años constituía un retraso evitable y por tanto era un caso de mala administración. 1.2. A este respecto, el Defensor del Pueblo debe reconocer que el objeto de la queja no era simple y que la Comisión ha probado que durante largo tiempo estuvo pendiente de las respuestas de las autoridades nacionales, a las que la Comisión envió distintos recordatorios. La lista de correspondencia presentada por la Comisión tampoco muestra pasividad por parte de la Comisión. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no constata mala administración en este aspecto de la reclamación. **2 Decisión de la Comisión de archivar la queja** 2.1. La denunciante opina que la decisión de la Comisión de archivar su queja fue injustificada, puesto que siguió teniendo problemas para que las autoridades reconocieran su título con efectos retroactivos desde 1992. 2.2. A este respecto, el Defensor del Pueblo señala en primer lugar que la reclamación es una muestra de los problemas relacionados con el reconocimiento de títulos a que pueden enfrentarse los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la libre circulación, piedra angular del sistema comunitario. Frente a estos problemas, los ciudadanos pueden dirigirse a la Comisión, como guardián del Tratado e institución que cuenta con los conocimientos y experiencia necesarios. Tienen derecho a esperar un examen diligente y eficiente por parte de la Comisión. 2.3. En el caso que nos ocupa, y en particular sobre la base de las copias que se han presentado de las cartas de la Comisión, no existe razón para dudar que la Comisión hubiera realizado el examen de la queja en cuestión de forma activa y diligente. 2.4. Sin embargo, la decisión de la Comisión de archivar la queja fue realizada de forma muy sucinta, sin que contuviese ninguna razón justificativa. Aunque la decisión del archivo de la queja debe considerarse en el contexto de la correspondencia anterior con la denunciante, la misma deja sin respuesta cuestiones fundamentales de importancia para la denunciante, como por ejemplo, si la Comisión había detectado una infracción, o si, en caso de haberla detectado, había decidido en el ejercicio de su poder discrecional, no proseguir el procedimiento. La decisión no permite al Defensor del Pueblo determinar si la Comisión actuó dentro de los límites de su autoridad legal. 2.5. Los principios de buena administración exigen que la administración justifique las decisiones que adopta ante los ciudadanos afectados. Este razonamiento es esencial para la confianza de los



ciudadanos en la administración y para la transparencia del procedimiento de toma de decisiones de la administración. En este caso, la Comisión no justificó su decisión de archivar la queja de la denunciante. Esta falta de razonamiento podría quedar mitigada a la luz de la anterior correspondencia entre la Comisión y la denunciante. Sin embargo, la ausencia de justificación deja al ciudadano sin respuesta a cuestiones fundamentales. Por tanto, la Comisión no cumplió las exigencias derivadas de los principios de buena administración. Teniendo en cuenta que la denunciante, tal y como ha puesto recientemente de manifiesto, ha iniciado una acción judicial contra las autoridades españolas respecto al objeto de su queja ante la Comisión, el Defensor del Pueblo considera que no hay razones que justifiquen proseguir las investigaciones sobre este aspecto de la reclamación. **3 Conclusión** Sobre la base de las investigaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en relación con la presente reclamación, resulta necesario emitir la siguiente observación crítica: Los principios de buena administración exigen que la administración justifique las decisiones que adopta ante los ciudadanos afectados. Este razonamiento es esencial para la confianza de los ciudadanos en la administración y para la transparencia del procedimiento de toma de decisiones de la administración. En este caso, la Comisión no justificó su decisión de archivar la queja de la denunciante. Esta falta de razonamiento podría quedar mitigada a la luz de la anterior correspondencia entre la Comisión y la denunciante. Sin embargo, la ausencia de justificación deja al ciudadano sin respuesta a cuestiones fundamentales. Por tanto, la Comisión no cumplió las exigencias derivadas de los principios de buena administración. Teniendo en cuenta que este aspecto de la reclamación afecta a procedimientos relacionados con hechos concretos acaecidos con anterioridad, no procede buscar una solución amigable de la cuestión. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo decide archivar el asunto. El Presidente de la Comisión Europea será también informado de esta decisión. Atentamente, Jacob SÖDERMAN