

El derecho fundamental a la buena administración - Discurso pronunciado el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman - Ciclo de Conferencias: El papel de los Defensores del Pueblo en un mundo en transición, Mallorca, España, 28 de mayo de 2001

Discurso

Señor Presidente,

Señoras y señores:

Es para mí un gran honor dirigirles hoy la palabra y compartir con ustedes mis pensamientos sobre el tema del derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la buena administración, que acaba de ser consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la cumbre de Niza de diciembre de 2000.

LA REFORMA DE LA UNIÓN EUROPEA

He trabajado durante mís de cinco años y medio como Defensor del Pueblo Europeo y, con anterioridad, fui Defensor del Pueblo parlamentario en Finlandia durante seis años. Es decir, que en los últimos once años me he convertido en un experto en reclamaciones de los ciudadanos contra las administraciones públicas. Por ello, trataré de ofrecerles algunas ideas sobre lo que considero que los ciudadanos europeos esperan de las reformas.

La actual Comisión Europea ha elaborado ambiciosos planes para reformar la estructura administrativa de la Unión. Dentro de unos meses presentaré un Libro Blanco. Sus planes se refieren a las instituciones, a los ciudadanos y a la propia Comisión. La Comisión ha difundido entre la opinión pública muchos documentos relativos a estos planes con el fin de suscitar el debate.

Romano Prodi, Presidente de la Comisión, ha pronunciado discursos sobre sus planes de reforma y declarado que la prioridad del mandato de su Comisión seré promover nuevas formas de gobernanza europea.

En su discurso del 15 de febrero de 2000, el presidente Prodi afirmó ante el Parlamento



Europeo que los ciudadanos europeos "habían perdido la fe en las instituciones europeas". Tras aludir a la necesidad de una reforma social y hablar en favor de una "perspectiva humanista" en Europa, declaró que "la UE necesita instituciones fuertes, eficaces y responsables". Afirmó también que esas instituciones debían "funcionar de modo transparente y responsable y gozar de la plena confianza de los ciudadanos" y expresó la esperanza de que hubiera un debate sin tabúes sobre esta cuestión, con participación de todas las partes interesadas.

EL PAPEL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

¿Qué hace, por lo tanto, el Defensor del Pueblo Europeo?

Cuando el Tratado de Maastricht introdujo el concepto de ciudadanía europea, se decidió instituir un Defensor del Pueblo que se ocupará de las reclamaciones de los ciudadanos en posibles casos de mala administración resultantes de las actividades de las instituciones y órganos de la Comunidad. Entre dichas instituciones y órganos figuran la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo. Las actividades judiciales del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal de Primera Instancia quedaron, naturalmente, excluidas del mandato. Es importante subrayar que el Defensor del Pueblo Europeo carece de mandato respecto de las autoridades públicas en los Estados miembros. Sólo se ocupa del nivel europeo.

Desde el 1 de septiembre de 1995, he recibido más de 7000 reclamaciones y he instruido más de 1000 investigaciones para estudiar supuestos casos de mala administración. La mayor parte de las reclamaciones admitidas a trámite afectan a la Comisión Europea, cosa poco sorprendente dado que se trata de la administración con la que los ciudadanos tienen más contactos diarios.

Las reclamaciones se refieren a retrasos administrativos, demora en pagos, falta de transparencia (por ejemplo, falta de información, información incorrecta, denegación del acceso a documentos y omisión de respuesta), descontento en relación con las acciones de la Comisión en su papel de guardiana de los Tratados, contenciosos sobre procedimientos de licitación o contratos, y numerosas quejas relativas a los procedimientos de selección de personal de las instituciones y órganos.

El modelo del Defensor del Pueblo Europeo se basa en el llamado Defensor del Pueblo "moderno" existente en algunos países, principalmente en Dinamarca. Tras una primera iniciativa española, fue el Gobierno danés el que presentó la propuesta de Defensor del Pueblo Europeo que acabó por aceptarse. El Defensor del Pueblo puede presentar sus argumentos, elaborar informes especiales y emitir recomendaciones, pero es la propia administración la que debe reconsiderar el asunto y corregir su actuación. El Defensor del Pueblo no tiene derecho a impartir órdenes a la institución ni a llevar recursos ante los tribunales.

La institución francesa del "Médiateur de la République" también fue otra fuente de inspiración



para la institución del Defensor del Pueblo Europeo. Así éste debe buscar siempre que sea posible una solución amistosa en caso de reclamación y permitir, por lo tanto, una resolución basada en la equidad. Esto ha demostrado ser sumamente útil en mi trabajo.

Al principio de mi primer mandato, el Parlamento Europeo me pidió que definiera el concepto de "mala administración". Tanto el Parlamento como la Comisión aceptaron la definición siguiente:

"La mala administración se produce cuando una entidad pública no actúa de acuerdo con una norma o principio vinculante para ella."

Esto incluye, desde luego, la conculcación de los derechos humanos.

La actitud de las instituciones y órganos comunitarios, en particular, la Comisión Europea, ha sido positiva y cooperativa. En más de 200 asuntos, esta institución ha dado satisfacción al demandante. También se han alcanzado soluciones amistosas y la mayor parte de los proyectos de recomendaciones que hemos presentado han sido adoptados. En algunas ocasiones hemos presentado un informe especial al Parlamento Europeo, cuando no se conseguía alcanzar un resultado satisfactorio para el demandante.

Me gustaría subrayar que las instituciones y órganos de la Unión Europea suelen responder de forma positiva, a diferencia de lo que hacía pensar su reputación en los Estados miembros. Pese a ello, los ciudadanos tienen una visión negativa de las instituciones de la UE.

LA NECESIDAD DE BUENA ADMINISTRACIÓN

El 2 de febrero de 2000, tuve la oportunidad de dirigirme a la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En mi discurso, afirmé que el aspecto más alentador de la labor de la Convención era la oportunidad de tener en cuenta la evolución reciente en los estándares de derechos humanos y los puntos de vista sobre la relación entre los ciudadanos y la administración pública. También propuse que la Carta incluyera el derecho a una administración transparente, responsable y con vocación de servicio. Subrayé que los ciudadanos de la UE tienen derecho a que sus asuntos reciban un tratamiento adecuado, justo y rápido por parte de una administración transparente, responsable y con vocación de servicio.

La idea de vocación de servicio implicaba, a mi entender, que la administración existe para servir al ciudadano y no a la inversa. El derecho de los ciudadanos a la buena administración debía afirmarse a nivel teórico. Luego era necesario poderlo llevar a la práctica mediante actos legislativos que garantizaran la buena conducta administrativa.

Finalicé mi discurso proclamando que ese derecho podía hacer del siglo XXI el "siglo de la buena administración".



LOS DERECHOS FUNDAMENTALES - EL ÉXITO DE NIZA

Como todos ustedes saben, uno de los principales logros de la Presidencia francesa fue la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza en diciembre de 2000. Digo que se trata de uno de los principales logros porque se hizo pensando en los ciudadanos y para cambiar su situación dentro de la Unión. La Carta de Niza es la primera en el mundo que incluye **un derecho a la buena administración** como derecho fundamental. Para el ciudadano, representa un gran avance respecto del Tratado de Maastricht.

Que la Carta de Niza llegue a ser realidad viva para todos y cada uno de los ciudadanos europeos es algo que interesa tanto a los propios ciudadanos como a la administración de Unión. Para alcanzar este objetivo hace falta una firme dedicación y un ingente trabajo. Propongo tres medidas en favor de una Europa de los ciudadanos.

PRIMERA MEDIDA - AUMENTAR LA TRANSPARENCIA

La Unión Europea habla con frecuencia de medidas para aumentar la transparencia. Todo el mundo dice apoyarlas sobre el papel, pero los avances efectivos hacia la transparencia parecen difíciles de realizar.

El Tratado de Amsterdam refuerza la idea de la ciudadanía al reiterar los principios constitucionales en que se basa la Unión Europea: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y Estado de derecho. También subraya que las decisiones "deben tomarse de forma tan abierta como sea posible".

A mi entender la transparencia implica: a) que los procesos de toma de decisiones sean comprensibles, b) que las propias decisiones estén motivadas, c) que, en la medida de lo posible, la información en la que se basan los motivos sea accesible al público y d) que las reuniones de los órganos públicos que tomen decisiones sobre asuntos de repercusión directa para los ciudadanos sean abiertas y públicas, de forma tal que éstos puedan seguir las y escuchar los argumentos.

También sería práctico que las propuestas se sometiesen a debate público antes de tales reuniones. Así ha sucedido en contadas ocasiones en la Comisión Europea y así sucederá normalmente en el futuro si la Comisión avanza con su reforma.

El aspecto clave es que los ciudadanos deben conocer lo que hacen las instituciones y por qué lo hacen, así como sus planes de acción.

Es justo decir que cuanto mayor sea la transparencia en un órgano público, menores son las posibilidades de fraude o corrupción. Los ciudadanos europeos reclaman a lo largo y ancho del continente una administración honrada. La manera más sencilla de promover esta meta consiste en garantizar la mayor transparencia posible en el gobierno.



Acepto plenamente que hay ámbitos en los que las administraciones públicas deben operar de forma confidencial. Ahora bien, estos ámbitos son bien conocidos y están enumerados en disposiciones particulares en los países de Europa.

SEGUNDA MEDIDA - ESTABLECER NORMAS DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA

En las últimas décadas, los Estados miembros han aprobado muchas leyes de buena conducta administrativa en beneficio de los ciudadanos. Un buen ejemplo es la Ley española 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo, texto actualizado con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero de 1999.

El informe especial que presenté a Parlamento Europeo sobre este tema contiene ejemplos de otras leyes en toda la Unión. El hecho de que se hayan adoptado desde España hasta Suecia desmiente la idea de que el Norte tiene un enfoque de la buena administración distinto al del Sur.

En julio de 1999, recomendé a todas las instituciones, órganos y agencias de la Unión Europea que adoptaran normas de buena conducta administrativa. Aunque recibí una respuesta positiva y muchas de las instituciones y órganos adoptaron el código que había recomendado, el resultado global siguió sin ser satisfactorio para los ciudadanos. Por ejemplo, los códigos de buena conducta administrativa aprobados el pasado año por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, si bien deben considerarse claramente como un avance positivo, no alcanzan a cumplir los requisitos de la Carta de Niza. Y el Consejo todavía debe elaborar su propio código.

De ahí que, en abril de 2000, presentara un informe especial al Parlamento en el que proponía al Parlamento que tomara una iniciativa jurídica con vistas a la adopción de medidas legislativas europeas sobre buena administración que dotaran de contenido al derecho fundamental expuesto en la Carta de Niza. El informe especial todavía está en trámite en el Parlamento, que actualmente analiza las mejores maneras de proceder. El informe especial y el código sobre buena administración les han sido distribuidos.

Creo que tanto la Unión Europea como sus Estados miembros necesitan una ley sobre buena conducta administrativa. Tal ley haría posible que los ciudadanos supiesen cuáles son sus derechos respecto a la administración y que los funcionarios conociesen qué se espera de ellos.

TERCERA MEDIDA - GARANTIZAR EL RESPETO DEL ESTADO DE DERECHO

De las reclamaciones inadmisibles que recibo se deduce que el Derecho comunitario todavía



no se respeta plenamente en los Estados Unidos. Esto obedece tal vez al hecho de que no es bien conocido ni entendido. Funciona bien en general para las grandes empresas, pero no cumple sus promesas para el ciudadano ordinario.

Resulta difícil comprender cómo pueden tener los ciudadanos confianza en la Unión si su legislación no es respetada por los Estados miembros. Además, los procedimientos judiciales sobre cuestiones de Derecho comunitario son como maratones. No cabe esperar resultados antes de tres años y las costas resultantes están sencillamente fuera del alcance de los ciudadanos ordinarios.

Es verdad que los ciudadanos tienen la posibilidad de presentar peticiones a Parlamento Europeo. Pero aun cuando la Comisión actúe efectivamente a raíz de una petición, esto lleva tiempo. El procedimiento seguido por la Comisión en su papel de guardiana del Tratado no es transparente. Por ello, la Comisión ha sido blanco de las quejas de los ciudadanos.

Por mi parte, he tratado de promover un mayor conocimiento entre los demás defensores del pueblo y comisiones de peticiones de los Estados miembros, estableciendo una red de contacto que permite compartir informaciones y conocimientos sobre Derecho comunitario.

Espero sinceramente que todos los defensores del pueblo y órganos similares de los Estados miembros estén en el futuro en condiciones de ayudar a los ciudadanos con los problemas de Derecho comunitario. No obstante esto exige un pleno apoyo de la administración europea y, por encima de todo, de la propia Comisión como guardiana del Tratado.

La cooperación con defensores del pueblo parlamentarios y comisiones parlamentarias de peticiones incluye instituciones nacionales y también órganos de entidades regionales y comunidades autónomas. Así, hemos establecido estrechos lazos de cooperación con los defensores del pueblo en el plano de las comunidades autónomas de España, cooperación que ha demostrado ser muy beneficiosa para ambas partes. La oficina del Defensor del Pueblo en las Islas Baleares será un importante socio a la hora de garantizar que los ciudadanos disfruten de los derechos apropiados en virtud de la legislación comunitaria.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la creación de Defensores del Pueblo ha sido señal de sincero compromiso con la democracia, el Estado de derecho y el efectivo respeto de los derechos humanos. Por lo tanto, estimo que esta Comunidad, tan bien conocida en Europa por su floreciente vida cultural, sus singulares tradiciones y su impresionante belleza, acierta al establecer una institución del Defensor del Pueblo que garantice los derechos de sus propios ciudadanos y de todas las personas que visitan las islas para disfrutar de su encantador entorno y del talante amistoso y servicial de sus gentes.

Muchas gracias por su atención.