

Discurso del Defensor del Pueblo Europeo -Valores de los Derechos Humanos en Europa

Discurso

Señor Presidente,

Señor Ministro,

Honorables invitados,

Señoras y señores

Constituye un gran honor participar en este Seminario sobre los Derechos Humanos organizado por la Universidad Marqués de Santillana bajo el impulso de mi buen amigo, el embajador Kirkpatrick, y en un lugar tan acogedor como Guadalajara. El tema es de actualidad, sobre todo porque acabamos de celebrar el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y porque, a nivel europeo, todavía estamos intentando definir nuestro propio modelo a seguir.

A fin de definirles mi punto de vista en esta discusión quisiera, primero, hacer una pequeña exposición sobre las competencias de la institución del Defensor del Pueblo Europeo, para después retomar algunas de las propuestas realizadas, y concluir con posibles soluciones de futuro.

LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

La figura del Defensor del Pueblo en la Unión Europea se gestó en directa relación con el desarrollo del concepto de ciudadanía europea. Siguiendo una iniciativa del gobierno español, el Tratado de Maastricht incorporó una nueva Parte dedicada a la ciudadanía de la Unión. Los nuevos artículos establecían una serie de derechos para todo nacional de los Estados miembros, con independencia, y esto es fundamental, de su condición de agente económico. Esos derechos incluyen, entre otros,

- el de circular y residir libremente en el territorio de la Unión;

- la posibilidad de votar y de ser candidato en el lugar habitual de residencia tanto para las elecciones europeas como para las municipales;



- el derecho de petición ante Parlamento Europeo;

- y el que me concierne más directamente, el derecho a poder recurrir ante el Defensor del Pueblo Europeo en el caso que la Administración comunitaria no haya actuado de forma correcta.

Según los artículos 21 y 195 del Tratado, todo ciudadano o residente en la Unión tiene el derecho de reclamar ante el Defensor del Pueblo respecto a casos de mala administración en la actuación de las instituciones u órganos de la Comunidad, con exclusión de los tribunales comunitarios.

Ante un caso de mala administración comunitaria el Defensor del Pueblo debe buscar, en la medida de lo posible, una solución amistosa con la institución responsable que permita satisfacer al demandante. Si ello no puede alcanzarse, el Defensor sólo puede llamar la atención de la institución responsable por medio de recomendaciones, e informar de la situación al Parlamento Europeo.

Si mi tarea es evitar la "mala administración" a nivel comunitario, era preciso como definir este término. Como apunté en mi informe anual de 1997, con el apoyo del Parlamento Europeo, la mala administración ocurre cuando un organismo público incumple una norma o un principio jurídico que le es aplicable. Por supuesto, entre esas normas y esos principios que toda institución u órgano comunitario debe respetar se encuentran los derechos humanos fundamentales, tal y como recoge el nuevo artículo 6 del Tratado de Amsterdam.

A fin de establecer un marco claro en el que aplicar la noción de mala administración he defendido que las instituciones y órganos comunitarios apliquen códigos de buena conducta administrativa. Con un instrumento así se podrían definir con más claridad las obligaciones de la Administración comunitaria respecto a los ciudadanos. En él se podrían incluir, a modo de ejemplo, criterios sobre el derecho a ser oído, o sobre los motivos de justificación de ciertos actos. Además de servir para informar a los ciudadanos, este tipo de códigos ofrecería una guía para los propios funcionarios respecto a su conducta profesional.

Mi Secretaría ha tomado la iniciativa de preparar un modelo que les ha sido distribuido en castellano. El texto es todavía un borrador, del que les agradecería cualquier comentario. Al final del verano mi intención es presentar su versión final cuya adopción se recomendará a todas las instituciones y órganos comunitarios. Sería un gran logro que hacia finales de año, este código fuese aceptado por todos ellos, y que los ciudadanos tuvieran acceso a él.

ALGUNAS RECLAMACIONES RELATIVAS A DERECHOS HUMANOS

Si bien muchas de las reclamaciones dirigidas al Defensor del Pueblo Europeo tienen relación con la defensa de importantes derechos ciudadanos, pocas de ellas han llegado a tocar el tema directamente. A fin de darles una idea del trabajo de la institución en estos últimos cuatro años, les he distribuido algunos datos estadísticos relativos a las reclamaciones recibidas hasta la



fecha.

Entre las investigaciones realizadas podría señalarles mi iniciativa para garantizar mayor transparencia en el acceso público a los documentos de las instituciones; la relativa a los límites de edad en los concursos-oposición y su posible efecto discriminatorio; o aquellas sobre el respeto de la Administración a la libertad de expresión de sus funcionarios.

En esta última, por ejemplo, un diario sueco había publicado una serie de comentarios de un alto funcionario de la Comisión muy críticos con los métodos de trabajo de la institución. En respuesta a estas manifestaciones, el miembro de la Comisión responsable de personal envió una carta al funcionario recordándole su deber de discreción impuesto por el Estatuto de los funcionarios. Tras la publicación en los diarios de esa reprimenda, un ciudadano sueco me envió una reclamación al respecto.

Al no haberse tomado medidas disciplinarias contra el funcionario, concluí que no había existido mala administración por parte de la Comisión. Sin embargo, consideré necesario recordar a la institución que debía también tener en cuenta en estos casos el derecho a la libertad de expresión. Como la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo sirve de principio general del derecho comunitario, recordé que este tribunal había indicado en un caso resuelto en 1995 que el derecho a la libertad de expresión también se aplica a los funcionarios. En este caso el Tribunal de Derechos Humanos indicó que es preciso establecer un adecuado equilibrio entre la libertad de expresión y los deberes propios de los funcionarios.

Otro caso relacionado con los derechos fundamentales, refiere a los límites de edad que las instituciones comunitarias aplican a los participantes en concursos generales (que en aquel momento había sido fijado en 35 años). En razón de las numerosas quejas recibidas sobre el tema, decidí iniciar una investigación de oficio. Me parecía importante al hacerlo que las instituciones comunitarias tuvieran presente la obligación de evitar toda discriminación injustificada, como podría ser la edad, a la luz del artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos. La respuesta de las instituciones a esta iniciativa ha sido favorable, y en el caso de la Comisión se ha comprometido a justificar de manera clara en el futuro cualquier restricción sobre la base de la edad del candidato, y por el momento, elevar el límite de edad a los 45 años.

Por último debería mencionarles el gran trabajo que hemos realizado en pos de una mayor transparencia en el seno de las instituciones comunitarias, sobre todo en el ámbito del acceso a los documentos. En mi opinión, el control efectivo de la administración pasa por el reconocimiento del derecho de todo ciudadano a acceder a la información en poder de ésta, tal y como reconoce el Art. 10 del Convenio Europeo del Derechos del Hombre. Sobre este tema el Defensor del Pueblo Europeo ha recibido un extenso número de reclamaciones, y se han promovido también diversas iniciativas de oficio.

DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN EL SISTEMA COMUNITARIO



Es claro que en el ejercicio de mi labor, y a fin de garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales a nivel comunitario, es preciso antes delimitar cuáles son esos derechos y libertades a la luz del derecho comunitario.

Después de un largo camino en el que el Tribunal de Justicia tuvo un papel predominante, el nuevo Artículo 6 del Tratado de Amsterdam repitió una fórmula ya existente por la que la Unión se comprometía a,

"Respetar los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos [...] y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario".

Después de la última reforma del Tratado de la Unión, llevada a cabo en Amsterdam, ha quedado aún más clara la voluntad de la Unión en defensa de los derechos ciudadanos, re-afirmándose también el papel protector del Tribunal de Justicia de las Comunidades en este campo. Más allá del mero respeto a los derechos del hombre y las libertades fundamentales como se establecía hasta la fecha, el nuevo Tratado exigirá que éstos sean fundamento de la Unión, pudiéndose suspender la calidad de Estado miembro en caso de violación de los mismos. Las instituciones comunitarias deberán controlar, por tanto, el cumplimiento de estos compromisos por parte de todos los Estados Miembros. En esta función, es previsible que se tenga que ejercer un mayor celo respecto a los Estados de la Europa Central y del Este cuya adhesión a la Unión se espera en los próximos años.

Otra aportación muy importante del nuevo Tratado en temas que inciden sobre los derechos ciudadanos hace referencia a las políticas de cooperación en ámbitos de justicia e interior. Una parte de estos temas, -tal como asilo, inmigración y visados-, pasan a ser competencias comunitarias. Será preciso crear un marco de desarrollo comunitario bajo la supervisión del Defensor del Pueblo Europeo y el control del Tribunal de Justicia. En lo que se refiere a los aspectos que no han pasado al pilar comunitario, en particular la cooperación policial y judicial en materias criminales, las instituciones europeas y los Estados Miembros deberán cooperar a fin de establecer "un espacio de libertad, de seguridad y de justicia". Las iniciativas en este área, entre las que destacarán las acciones del cuerpo de policía europea, EUROPOL, quedarán bajo el ámbito de competencias del Defensor del Pueblo Europeo, por lo que esta institución será competente para controlar su sometimiento a los principios de buena administración.

Dada la sensibilidad de materias como el derecho de asilo o la concesión de visados desde el punto de vista de los derechos individuales, será preciso que las instancias comunitarias aseguren el respeto a esos derechos en la resolución de los casos individuales por parte de las autoridades nacionales. Posiblemente un elevado número de esos casos se convertirán en reclamaciones dirigidas a los Defensores nacionales, y también al Defensor del Pueblo Europeo.

Una gestión eficaz de ese tipo de problemas necesita que el Defensor del Pueblo Europeo no actúe en solitario, sino que colabore más directamente con sus colegas a nivel nacional y regional. Si bien se ha avanzado mucho en ese camino y existe ya una red de cooperación



entre nosotros, esa colaboración necesita profundizarse. Sólo así podrá asegurarse que retos como los de una política común de extranjería, o el de la libertad de circulación en la Unión, se lleven a cabo sin detrimento de los derechos de nuestros ciudadanos.

Por otra parte espero que en desarrollo de estas nuevas áreas relativas a los derechos humanos, las instituciones comunitarias tengan muy presente la experiencia del Consejo de Europa. Dado el largo trabajo de éste, en el que los Estados miembros han contribuido durante años, sería conveniente mejorar la cooperación con este organismo.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN ACTUAL

A pesar de las reformas constitucionales emprendidas en estos últimos años, la protección de los derechos humanos en la Unión presenta ciertos problemas. Así el contenido de esos derechos no aparece claramente delimitado, y sobre todo su incorporación en el marco de la Unión sigue haciéndose por medio de una figura relativamente difusa como los principios generales.

Para corregir esta posible deficiencia se habían venido proponiendo alternativas como hacer que la Comunidad se adhiriese a la Convención Europea de Derechos Humanos. Tras el Dictamen negativo del Tribunal de Justicia en marzo de 1996, esta última posibilidad quedó sin fundamento.

La Comisión Europea, por su parte, había convocado a un Grupo de Sabios, cuyo informe, publicado el año pasado, sugería la creación de un organismo descentralizado, la Agencia Europea para la Vigilancia de los Derechos Humanos, cuya misión sería asegurar el respeto de los mismos por parte de los Estados Miembros. En este informe se sugería también que uno de los miembros de la Comisión fuese responsable en exclusiva de esta materia.

Yo mismo me atreví a lanzar algunas modestas propuestas, con vistas a una posible modificación del Tratado de Amsterdam, durante una conferencia celebrada en Viena, en octubre de 1998, que sirvió para discutir las propuestas del Comité de Sabios de la Comisión. Desde mi punto de vista sería posible y conveniente introducir un nuevo artículo en el Tratado por el que todas las instituciones y órganos de la Unión viniesen obligadas a respetar aquellas convenciones relativas a derechos humanos ratificadas por todos o por la mayoría de los Estados miembros.

Sería igualmente muy importante que el Tratado definiese con claridad los medios a disposición de todo individuo para que sus derechos como ciudadanos comunitarios se hicieran efectivos. En un Estado de derecho, los tribunales son el pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de la ley. Hasta la fecha, no se ha hecho mención en el Tratado a la necesaria garantía que los jueces y tribunales nacionales deberían ofrecer en la defensa de los derechos conferidos a los ciudadanos por el derecho comunitario.

Sería importante también que el Tratado se refiriese a la labor de instituciones como el Defensor del Pueblo Europeo, los Defensores del Pueblo nacionales y regionales, o a



instituciones similares, como la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. Estas instituciones tienen como función ayudar a ciudadanos que encuentran problemas derivados de la aplicación del derecho comunitario, sobre todo cuando ello incide sobre derechos fundamentales.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FUTURAS

No obstante, la opción impulsada a partir de la Presidencia alemana y que parece estar ganando terreno, es la de la redacción de una nueva Carta de Derechos Fundamentales que pasaría a ser una de las piezas básicas de la futura constitución europea. Esta idea, formalmente adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en su reunión en Colonia en junio de este año, ha sido retomada por la actual Presidencia finlandesa de la Unión. El contenido de la misma aparece aún ambiguo, y es probable que exija un largo y duro trabajo, en el que, espero, el Parlamento Europeo pueda jugar un papel fundamental. Confío también que ese proceso no excluya a otras instituciones europeas que han jugado un papel abanderado en la defensa de los derechos humanos en las últimas décadas. Pienso en particular en el Consejo de Europa o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

No les oculto mi preocupación por la dificultad que va a suponer redactar esta Carta y establecer el contenido de sus derechos. Por mi parte, sigo creyendo, que la adhesión de la Comunidad a la Convención Europea de Derechos del Hombre sería todavía un camino más sencillo para incorporar ya un conjunto amplio de derechos fundamentales en el marco de los Tratados, y hacer posible que todos los ciudadanos europeos se beneficiaran inmediatamente de los mismos.

Pase lo que pase en las grandes alturas, el Defensor del Pueblo Europeo deberá continuar buscando medios para garantizar el respeto de los derechos reconocidos a los ciudadanos europeos. Una mejor defensa de los ciudadanos y de sus derechos sólo podrá alcanzarse si las instituciones dedicadas a esta misión, entre las que se encuentran los Defensores del Pueblo, establecen lazos de cooperación más estrechos entre ellas. Estoy convencido que los obstáculos a muchos de los derechos ciudadanos derivados del Derecho comunitario, -por ponerles un claro ejemplo, la libre circulación de personas en el territorio de la Unión-, podrían mejorarse con una cooperación.

Los resultados de esta cooperación son prometedores y muestran que la institución del Defensor del Pueblo está lista a afrontar nuevos desafíos para hacer posible el disfrute de los derechos ciudadanos a todos los niveles de la Unión Europea.

Gracias por su atención.