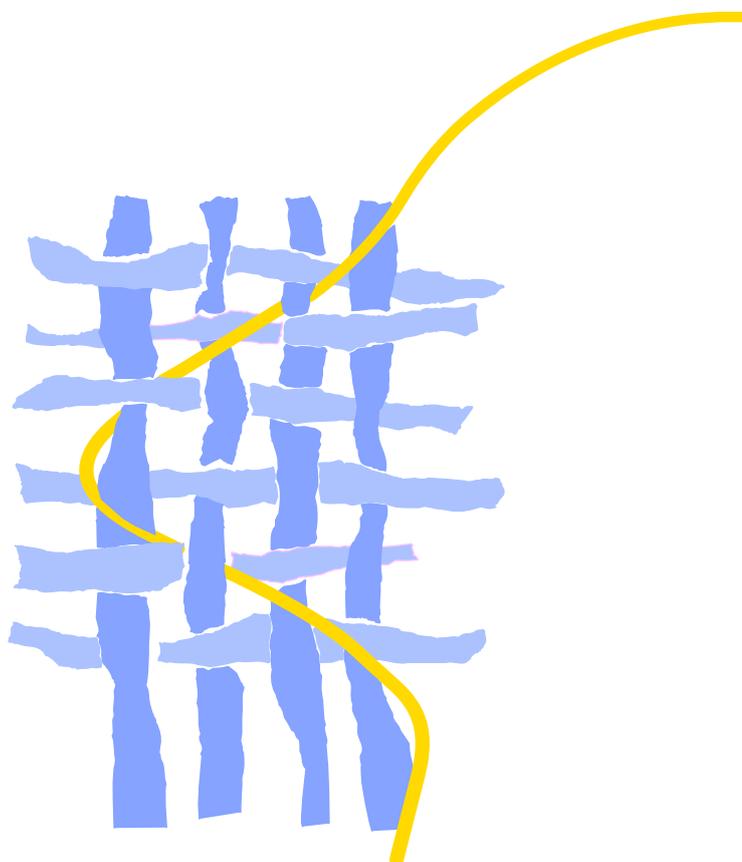


EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

CONSULTA A LOS DEFENSORES DEL PUEBLO NACIONALES SOBRE LOS PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LOS FUNCIONARIOS DE LA UE



Estrasburgo, 21 de abril de 2010

1 Antecedentes

Mi experiencia como Defensor del Pueblo Europeo me lleva a creer que los ciudadanos europeos desean que aquellos que se encargan de las cuestiones relacionadas con la UE, en todos los niveles de la institución, actúen de conformidad con elevados principios éticos. Por ello, en febrero de 2009¹ indiqué que resultaría útil elaborar un documento que identificara, de manera sucinta y fácilmente comprensible, los principios éticos que deberían aplicarse en el tratamiento de los asuntos relacionados con la UE.

En abril de 2009², comuniqué a mis homólogos nacionales mi intención de redactar una declaración de principios éticos dirigida específicamente a los funcionarios de la Unión Europea. Solicité ayuda para garantizar que la futura declaración tuviera en cuenta las mejores prácticas en los distintos Estados miembros. Mis homólogos accedieron muy amablemente a responder de manera favorable a una futura petición de información sobre declaraciones nacionales de principios éticos en la vida pública y a debatir el asunto en la reunión que celebraremos en Copenhague en 2011.

2 Petición de comentarios e información

El presente documento de consulta contiene los resultados de mis reflexiones preliminares sobre el alcance y el contenido de una declaración de principios éticos para los funcionarios de la UE.

En el apéndice 1 se enumeran los documentos pertinentes de las organizaciones internacionales y de la Comisión Europea.

Agradecería en gran medida que mis homólogos:

(a) comentaran mis propuestas en relación con el alcance y el contenido de una futura declaración de principios éticos, especialmente en cuanto a los puntos clave que figuran en **negrita**; y

(b) me comunicaran la existencia de cualquier documento nacional, o de otros documentos internacionales, que pudieran resultar de utilidad en el proceso de elaboración. Agradecería que me enviaran copias y/o enlaces de Internet de todos los materiales que mencionen.

Sería conveniente recibir su respuesta antes del **30 de junio de 2010**.

¹ En una audiencia pública sobre problemas y perspectivas de la ciudadanía europea, organizada por la Comisión de Libertades Cíviles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo el 16 de febrero de 2009.

² En el Séptimo Seminario de Defensores del Pueblo nacionales de los Estados miembros de la UE y los países candidatos, celebrado en Pafos, Chipre, entre los días 5 y 7 de abril de 2009.

3 Principios éticos para los funcionarios de la UE: alcance y contenido

El trabajo de los funcionarios de la UE³ se rige por un principio general de gobernanza del sector público que cada vez está más reconocido a lo largo y ancho de la Unión Europea, es decir, por la obligación de rendir cuentas. A continuación, trataré de:

- dejar clara la relación entre los principios éticos y la obligación de rendir cuentas;
- explicar las diferencias que existirían entre estos principios éticos y los textos existentes (como el Estatuto de los funcionarios, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea);
- proponer algunas directrices para determinar el contenido de una declaración de principios éticos.

Obligación de rendir cuentas

Por «obligación de rendir cuentas», me refiero al deber de explicar y justificar la propia conducta, con la posibilidad de que se produzcan consecuencias negativas si dicha rendición no se considera satisfactoria. Estas consecuencias negativas podrían incluir desde sanciones formales hasta críticas informales, según la naturaleza de la rendición de cuentas en cuestión.

El papel del sector público consiste en elaborar y aplicar políticas que persigan el interés general y facilitar servicios a los ciudadanos. En una democracia, esto implica múltiples tipos de obligaciones de rendir cuentas y coincidentes en parte. A los efectos del presente asunto, cabe identificar únicamente tres tipos:

- (i) la obligación de los funcionarios⁴ de rendir cuentas ante las organizaciones del sector público para las que trabajan;
- (ii) la obligación de los funcionarios de rendir cuentas ante los ciudadanos;
- (iii) la obligación de los funcionarios electos de rendir cuentas ante los votantes.

³ El término «funcionarios» se emplea aquí en un sentido general, para incluir a todos aquellos a los que resulta aplicable el Estatuto de los funcionarios o alguna de las normas especiales relativas al empleo de personal en determinadas instituciones, como el Banco Central Europeo.

⁴ El término se emplea en un sentido general, para incluir a todos los trabajadores de las organizaciones del sector público.

El primero de estos tipos de obligaciones de rendir cuentas suele plasmarse en la legislación. En el caso de los funcionarios de la UE, los instrumentos jurídicos pertinentes son el Estatuto de los funcionarios y el Reglamento Financiero. El hecho de no cumplir con dichas disposiciones puede acarrear procedimientos disciplinarios y sanciones formales.

El segundo tipo es más difuso y, a menudo, implica críticas y debates públicos más que sanciones oficiales. Hay una serie de condiciones previas para que esta obligación de rendir cuentas exista y resulte efectiva; sobre todo, cabe destacar la libertad de prensa, la libertad de expresión y la transparencia. Por supuesto, son también condiciones indispensables para el tercer tipo de obligación de rendir cuentas, es decir, la de carácter político que los funcionarios electos tienen para con los votantes.

A pesar de que estas tres clases de obligaciones de rendir cuentas son distintas, entre ellas existen vínculos y, en algunos casos, conflictos potenciales. Por ejemplo, el marco que tienen los funcionarios para denunciar irregularidades debe equilibrar las necesidades de (i) arriba mencionado, y las de (ii) y (iii).

En mi opinión, los principios éticos para los funcionarios de la UE deberían formularse tan sólo en relación con la segunda clase de obligación de rendir cuentas mencionada anteriormente, la de los funcionarios ante los ciudadanos. **La meta debería consistir en establecer los principios de conducta fundamentales para los funcionarios, que la obligación de rendir cuentas ante los ciudadanos pretende mantener.**

La relación entre los principios éticos y los instrumentos existentes

Por supuesto, los funcionarios y las organizaciones del sector público deben respetar los derechos de los ciudadanos individuales, incluidos los derechos humanos y los derechos fundamentales. Se trata de una parte esencial del Estado de derecho. Los derechos individuales engloban derechos que tienen su origen en la aplicación de los principios del derecho administrativo, que regulan y limitan la conducta de los funcionarios y los organismos públicos, sobre todo en lo relativo al ejercicio de sus facultades discrecionales. Estos principios incluyen, por ejemplo, la proporcionalidad, la no discriminación y las expectativas legítimas. En cuanto a las instituciones de la Unión, los ciudadanos también disfrutan del derecho fundamental de la buena administración.

Determinados instrumentos jurídicos, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya presentan declaraciones generales de derechos humanos y fundamentales. Los ciudadanos pueden invocar estos textos jurídicamente vinculantes en los procedimientos ante un juez o un defensor del pueblo.

Asimismo, existen otros instrumentos que no son vinculantes desde un punto de vista jurídico. Entre ellos, se encuentran los códigos de conducta, especialmente el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. Como en el caso de la Carta de Derechos Fundamentales, dicho código se redactó de manera que pudiera ser jurídicamente vinculante en el futuro. En particular, las obligaciones que presenta se formulan de modo que correspondan a derechos individuales concretos.

Es evidente que los instrumentos mencionados son pertinentes para la obligación de rendir cuentas de los funcionarios de la UE ante los ciudadanos, si bien los mecanismos de rendición de cuentas mediante los cuales los ciudadanos pueden invocar sus derechos, se centran en las instituciones más que en los funcionarios a título individual.

El Estatuto de los funcionarios y el Reglamento Financiero se ocupan principalmente de la responsabilidad de los funcionarios de la UE de rendir cuentas ante las instituciones para las que trabajan. Sin embargo, el Estatuto de los funcionarios contiene disposiciones que, en esencia, son también pertinentes en cuanto a la responsabilidad de estos funcionarios para con los ciudadanos⁵.

Una declaración de principios éticos para los funcionarios de la UE complementaría estos otros instrumentos, puesto que, a diferencia de estos, **no debería ser jurídicamente vinculante ni redactarse de manera que pudiera serlo en el futuro.**

Debería centrarse en el espíritu con el que habría que entender y poner en práctica la legislación y otras normas aplicables, así como ser el punto de partida para la reflexión cuando una situación determinada no se contemple ni en la ley ni en las demás normas aplicables. Y sería útil porque, a pesar de que los principios éticos implican el cumplimiento de las reglas, no se limitan a dicho cumplimiento. Por consiguiente, poder afirmar que no se ha incumplido ninguna norma es una condición necesaria, pero no suficiente, para que una conducta sea ética.

Así pues, la pregunta pertinente que debería plantearse un funcionario en cuanto a una conducta concreta no debería ser si se está haciendo el mínimo necesario para cumplir los principios éticos, sino si un individuo razonable consideraría que ése es el comportamiento adecuado de un funcionario a la luz de dichos principios.

Contenido

En cuanto al fondo de los principios éticos para los funcionarios de la UE, mis reflexiones preliminares se han visto influidas por mi concepción del

⁵ En concreto, los artículos 11 a 13.

cometido del Defensor del Pueblo Europeo, que incluye el hecho de *crear confianza entre los ciudadanos y la Unión europea mediante el diálogo*.

La *confianza* se sustenta en la creencia en la integridad de los funcionarios, quienes, en consecuencia, tendrían que **comportarse de una forma que les permitiera superar el más estricto escrutinio público, un deber que no se cumple totalmente tan sólo acatando la ley.**

La *confianza* también exige que los **funcionarios presenten recomendaciones y tomen decisiones con el único propósito de servir a los intereses de la Unión y de sus ciudadanos, y no para conseguir su propio beneficio, ni el de su familia o amigos.**

Además, el *diálogo* implica que **los funcionarios estén dispuestos a rendir cuentas sobre sus actividades, justificar sus actos y aceptar el escrutinio público en relación con su conducta.**

Cabe señalar que, consideradas de forma conjunta, la primera y la tercera de las sugerencias anteriores constituyen una definición provisional de «accountability»⁶ u obligación de los funcionarios de rendir cuentas ante los ciudadanos. No obstante, preferiría no emplear el término «accountability» de los principios éticos, tomado del texto original en inglés, habida cuenta de las dificultades para hallar una traducción satisfactoria del término en numerosas lenguas.

En conclusión, espero con gran interés sus contribuciones a la elaboración de una declaración de principios éticos para los funcionarios de la UE, que, como sucede con el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, también podría ser motivo de inspiración en otros ámbitos.

⁶ Término traducido en este documento como «obligación de rendir cuentas» (N.T.)

Apéndice 1: Códigos internacionales y otros materiales relativos a los principios éticos

Naciones Unidas

Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos

Resolución A/RES/51/59 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 82a. sesión plenaria, 12 de diciembre de 1996, anexo a la resolución 51/59: Medidas contra la corrupción

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/76/PDF/N9776276.pdf?OpenElement>

Consejo de Europa

Modelo de Código de Conducta para los titulares de cargos públicos; apéndice de la recomendación R (2000) 10, aprobada por el Comité de Ministros en su 106ª Sesión, de 11 de mayo de 2000

Recomendación CM/Rec(2007)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre una buena administración.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

Best practices in combating corruption (mejores prácticas para combatir la corrupción), especialmente el capítulo 6, «Building and maintaining an ethical public administration» (construir y mantener una administración pública ética)
http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_en.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service (Recomendación para mejorar la conducta ética en la administración pública), de 23 de abril de 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>

Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (Recomendación sobre las directrices para la gestión de los conflictos de intereses en la administración pública), junio de 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

Comisión Europea

Communication from Vice-President Kallas to the Commission on enhancing the environment for professional ethics in the Commission (Comunicación del Vicepresidente Kallas a la Comisión sobre la mejora del marco para la ética profesional en la Comisión) (SEC(2008) 301 final, 5 de marzo de 2008)
http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2008_0305_ethic_en.pdf

Report on the implementation of the Ethics Action Plan with respect to the Statement of Principles of Professional Ethics (Informe sobre la aplicación del plan de acción relativo a la declaración de principios de ética profesional). Documento interno disponible en la Intranet de la Comisión)

Practical Guide to Staff Ethics and Conduct (guía práctica sobre la ética y la conducta de los funcionarios). Documento interno disponible en la Intranet de la Comisión).