

PRESENTE Y FUTURO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO, GUARDIÁN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

BERNARDO FERRER JEFFREY *

SUMARIO: I. La red de enlace: la coordinación entre defensores del pueblo en la Unión Europea. II. Objetivo principal de la institución: ¿corregir casos de mala administración o impulsar reformas de la administración comunitaria? III. Perspectivas de futuro: ¿una nueva dirección para el defensor del pueblo europeo?

I. LA RED DE ENLACE: LA COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO EN LA UNIÓN EUROPEA

Con el objetivo de salvaguardar los derechos de los ciudadanos europeos, se ha venido desarrollando un versátil y flexible sistema de cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y los defensores del pueblo y órganos análogos de los Estados miembros.

La aplicación de numerosos aspectos de la legislación comunitaria incumbe a las administraciones nacionales, regionales o locales de los Estados miembros. Las reclamaciones de los ciudadanos contra estas autoridades, en las que denuncian violaciones de derechos reconocidos por la legislación comunitaria, quedan al margen del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo Europeo. Ello es así incluso en casos relativos a derechos derivados de la ciudadanía de la Unión, como la libre circulación, garantizada por el artículo 18 TCE. En muchos casos, estas reclamaciones podrían ser tratadas de manera eficaz por los defensores del pueblo nacionales y órganos análogos (como las comisiones de peticiones), que cada vez tratan más asuntos relacionados con la aplicación por parte de las administraciones nacionales del Derecho comunitario.

En un seminario celebrado en Estrasburgo en 1996, los defensores del pueblo nacionales y órganos análogos, junto al Defensor del Pueblo Europeo, acordaron establecer una Red de Agentes de Enlace. Esta red persigue el fomento de un libre intercambio de información sobre el Derecho comunitario y su aplicación, así como el posibilitar la rápida remisión de re-

* Alumno del período de investigación (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea» y del «Master de Derecho de la Unión Europea», impartidos por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

clamaciones al órgano más indicado para su tramitación. La Red de Enlace (*Liaison Network*) ha supuesto durante los últimos años un medio excelente para que defensores del pueblo y figuras análogas de la UE trabajen juntos en beneficio de los ciudadanos.

En desarrollo del art. 12 de las medidas de aplicación del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo ¹, el DPE responde a las cuestiones planteadas por defensores del pueblo nacionales sobre la interpretación del Derecho comunitario. Para resolver estas cuestiones («queries»), puede recabar informes de las instituciones y órganos comunitarios concernidos ².

Los días 23 y 24 de junio de 1997, el Defensor del Pueblo organizó en Bruselas un seminario para los Agentes de Enlace, dedicado al control de la aplicación del Derecho comunitario en el ámbito nacional. En dicho seminario se decidió editar un boletín de coordinación; el primero de ellos se distribuyó a finales de octubre de 1997, siguiéndole siete más, de forma aperiódica ³.

Los días 23 y 24 de noviembre de 1998 se celebró en Bruselas un seminario con los Agentes de Enlace de las secretarías de los defensores del pueblo nacionales y los funcionarios Euro-Jus ⁴. Se debatió acerca de cuestiones como los ámbitos en los que se aplica el Derecho comunitario, las normas de buena conducta administrativa y la labor de los defensores del pueblo nacionales y órganos análogos en relación con el control judicial, además de diversos asuntos relacionados con la legislación comunitaria.

El tercer seminario para los agentes de enlace se celebró en Estrasburgo durante los días 22 y 23 de septiembre de 2000. Todas las oficinas de los defensores del pueblo nacionales u órganos similares pertenecientes a los Estados miembros de la UE tuvieron su representación. Para facilitar la implantación de la Red de Enlace por Internet, la Secretaría del Defensor del Pueblo había emprendido un estudio del uso de Internet y del correo electrónico por los defensores del pueblo nacionales y órganos análogos. Las conclusiones alcanzadas fueron decisivas para intensificar el nivel de cooperación entre los distintos órganos, pues en este seminario se presentó la ampliación vía Internet de la Red de Enlace, denominada «EUOMB-National». Ésta se compone de una dirección de Internet y de un conjunto de foros, bajo la denominación «Cumbre», a los que se accede por vía electrónica. En la actualidad su ámbito está siendo am-

¹ Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se adoptan normas de ejecución, de 16-10-1997 (modificadas el 11.09.2000), anexa al Reglamento Interno del PE (Anexo X). Entraron en vigor el 1.1.1998, derogando las medidas de aplicación provisionales adoptadas el 4.9.1996 y la Decisión del DPE de 24-3-1997 sobre acceso público a documentos no relacionados con las reclamaciones en poder de la Secretaría del DPE. Pueden consultarse en su dirección Internet (<http://www.europarl.ep.ec/ombudsman/home/es/default.htm>), así como en la del Parlamento Europeo (http://www.europarl.ep.ec/home/default_es.htm).

² A título de ejemplo, *vid.* Informe Anual del DPE 2000, p. 203; *Ref.*: *Requisitos administrativos para la matriculación de vehículos de ocasión importados en España*. Consulta Q1/2000/MM, formulada por el Ararteko (defensor del pueblo vasco) el 21.02.2000, y terminado el estudio del asunto por el DPE el 6-12-2000. Los Informes Anuales del DPE, así como las decisiones citadas, los comunicados de prensa, los discursos y las propuestas de reforma normativa, están todos disponibles en su dirección de Internet.

³ El último número hasta la fecha tenía prevista su publicación para octubre de 2002; por vez primera se edita en español e italiano, además de en inglés, francés y alemán, como ya venía haciéndose. Puede consultarse también en el sitio web *EUOMB-National* (*vid. ut infra*).

⁴ *Vid.* Informe Anual del DPE 1998, p. 294.

pliado con la incorporación al mismo de los defensores del pueblo regionales y organismos similares de la UE.

El sitio web *EUOMB-National* contiene información de interés para los defensores del pueblo (y organismos similares en la UE), así como para todo académico interesado en el Derecho de la Unión Europea: documentos (escritos y sonoros) procedentes de seminarios, datos de contacto de los defensores del pueblo en la Unión Europea y vínculos con sitios web de utilidad. También puede encontrarse, entre otros elementos, el Boletín de Enlace n.º 5 en sus versiones en las lenguas inglesa y francesa (*vid. ut supra*). La dirección Internet es <http://euomb.euro-ombudsman.eu.int/national>.

La Cumbre *EUOMB-National*, inaugurada oficialmente el 15 de diciembre de 2000, es una zona protegida mediante contraseña. Contiene varios foros en los que se tratan los temas siguientes: tramitación de reclamaciones y preguntas, asuntos relacionados con la coordinación (entre defensores del pueblo), fundamentos jurídicos y documentos, informes anuales, discursos y sugerencias. Las distintas oficinas pueden contribuir a los foros, por ejemplo mediante artículos y trabajos que sus miembros aportan. El boletín «*Ombudsman Daily News*» está disponible todos los días laborables en la Cumbre *EUOMB* y contiene las últimas noticias relativas a los defensores del pueblo y a la Unión Europea. Puede accederse a la Cumbre desde el sitio web *EUOMB*.

El DPE también se relaciona con los defensores del pueblo regionales; a juicio del Sr. Söderman, primer y actual DPE, «*se trata de una figura necesaria para atender a las necesidades de los ciudadanos. El Defensor del Pueblo Europeo participó en la primera Conferencia de Defensores del Pueblo Regionales y Comités de Peticiones, organizada por el Sr. Antón Cañellas, Síndic de Greuges de Cataluña, en 1997, con el objetivo de promover una cooperación eficaz con los defensores del pueblo regionales. Ya en ese seminario se destacó la necesidad de alcanzar una colaboración más estrecha con los defensores del pueblo regionales y figuras análogas. Se acordó, y así se hará este mismo mes de noviembre [de 2001], que estos organismos también se integrarían en la Red de Enlace, con agentes de enlace encargados de la cooperación con el Defensor del Pueblo Europeo en el ámbito del derecho comunitario*»⁵.

En mi opinión, la Red de Enlace, en su conjunto, constituye una especie de garantía, o casi, para el ciudadano, pues en caso de dirigir al Defensor del Pueblo Europeo una reclamación inadmisibile, éste siempre intenta orientarle hacia una instancia competente para tratar su caso. El establecimiento de una Red de Agentes de Enlace permite un ágil intercambio de información entre los defensores del pueblo, a escala europea. No garantiza que el denunciante encuentre lo que buscaba, pero sin duda aumenta las posibilidades de que ello ocurra.

Pienso, en cualquier caso, que debe profundizarse aún más en el potencial de esta Red de Enlace, pues en una Unión cada vez más globalizada, a todos los niveles, los defensores del pueblo no deben, ni pueden, quedarse atrás. Al ser la Red de Enlace una estructura todavía joven, apenas se ha comenzado a aprovechar su potencial⁶.

⁵ SÖDERMAN, J.: Entrevista aparecida en *Carta Local* N.º 132, diciembre de 2001, FEMP, pp. 3-10.

⁶ *Vid. ut infra*, epígrafe 3, punto D, apartados b) y d).

II. OBJETIVO PRINCIPAL DE LA INSTITUCIÓN: ¿CORREGIR CASOS DE MALA ADMINISTRACIÓN O IMPULSAR REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA?

Hay quien ha dicho que la actividad del DPE puede examinarse desde dos puntos de vista: el control (esto es, cambios estructurales) o la reparación del daño (es decir, la solución de conflictos)⁷.

Alguno podría pensar que los comentarios críticos⁸ formulados por el DPE no sirven para nada. Lo cierto es que hasta 2002 el Defensor del Pueblo no realizaba un seguimiento de estos comentarios. Es decir, no monitorizaba sistemáticamente el futuro comportamiento de la institución, a fin de verificar si ésta asimilaba la crítica formulada por el DPE y modificaba consecuentemente su actividad en el futuro. Hasta el presente año, sólo cuando se producía un número muy elevado de reclamaciones sobre un determinado tema, el DPE acababa por iniciar una investigación de oficio *ad hoc*. Es el caso, por ejemplo, de un órgano comunitario que fue objeto de varios comentarios críticos a raíz de otras tantas reclamaciones⁹. Indica el Sr. Harden, Responsable del Departamento Jurídico de la Secretaría del DPE, que «*éste ha sido el método elegido por la persona que actualmente ocupa el cargo de Defensor del Pueblo Europeo; a partir de la existencia previa de numerosos casos individuales se ha decidido posteriormente iniciar una investigación de oficio*¹⁰». En cambio, recientemente se decidió mantener un registro interno de los comentarios críticos, para así facilitar su seguimiento¹¹.

El DPE fue creado como un mecanismo extrajudicial orientado hacia la solución de conflictos originados en la aplicación del Derecho comunitario por las instituciones de la Unión. Pero también puede definirse como un instrumento legitimador de dichas instituciones. Su trabajo en pro de una mayor transparencia y democracia en el funcionamiento de las instituciones y órganos comunitarios es notable. Durante los últimos siete años, el DPE ha ido estableciendo parámetros de lo que debe entenderse como *buena conducta administrativa*; ha procurado sentar las bases de unas normas procedimentales que tomen en consideración los intereses del ciudadano¹².

Uno de los momentos álgidos de este fomento de la buena administración se dio cuando el DPE propuso a las instituciones y órganos comunitarios la adopción de un Código Europeo

⁷ HEEDE, K.: *European Ombudsman: redress and control at Union level*, European Monographs 24, Kluwer, La Haya, 2000, p. 260.

⁸ El art. 7.1 de las medidas de aplicación establece que «El Defensor del Pueblo formulará un comentario crítico si considera que: a. ha dejado de ser posible que la institución afectada suprima el caso de mala administración, y b. el caso de mala administración no ha tenido consecuencias generales».

⁹ Ref.: *Investigación de oficio sobre la gestión del Centro Común de Investigación en Ispra*. Decisión del DPE en el asunto OI/3/2001/SM, de 19.11.2001. Vid. *Annual Report 2001*, OPOCE, Luxemburgo, 2002, pp. 221 y ss.

¹⁰ Entrevista amablemente concedida por el Sr. Ian HARDEN, Responsable del Departamento Jurídico de la Secretaría del DPE, Estrasburgo, 11 de junio de 2002, entre las 12'45 y las 14'00 h. Extractos de la misma se reproducen a lo largo de este artículo con el permiso del entrevistado.

¹¹ Esta práctica ha sido adoptada recientemente por el DPE a raíz de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2000 [C5-0302/2001-2001/2043 (COS)], de 6 de septiembre de 2001, Doc. A5-0280/2001, Considerando F y punto 9.

¹² HEEDE, K., *op. cit.*, p. 261.

de Buena Conducta Administrativa¹³. El Parlamento Europeo aprobó dicho Código, con unas modificaciones menores, el 6 de septiembre de 2001¹⁴. En la misma resolución, propuso a la Comisión que presentara una propuesta de Reglamento que incluya un Código de dichas características, sobre la base del artículo 308 TCE (habilitación general para lograr, «en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad¹⁵»).

En el Código se encuentra sintetizada la filosofía del Defensor del Pueblo sobre lo que debe considerarse como «buena administración» en las instituciones y órganos comunitarios. El texto viene a concretar lo que significa el «derecho a la buena administración» contenido en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Durante el año 2000, el Sr. Söderman defendió «su causa» ante los miembros de la Convención encargada de redactar la Carta. Aunque aparentemente su empeño en que la Convención integrara ese principio en el texto final de la Carta se vio culminado por el éxito, miembros de la Convención declararon que habían decidido incluir en la Carta ese derecho aun antes de oír al DPE¹⁶.

A mi juicio, las facetas de solución de conflictos y de control de la administración se encuentran yuxtapuestas. Podría simplificarse diciendo que la mediación en las reclamaciones individuales está ubicada en el plano de la solución de conflictos, mientras que las investigaciones de oficio repercuten directamente en reformas de la estructura administrativa (cuestiones de control). Sin embargo, semejante planteamiento resultaría ser un sofisma. Como decíamos, ambos aspectos del trabajo del Defensor del Pueblo están interrelacionados. «*La reparación y el control son como dos caras de una misma moneda, por lo que "¿reparación o control?" no es una pregunta que pueda plantearse*¹⁷», apunta Harden.

Los resultados de alguna investigación de oficio pueden ser ignorados por la institución (caso del Consejo, por el momento, en la segunda investigación sobre los límites de edad¹⁸), mientras que meras observaciones adicionales, que ni siquiera tratan directamente sobre las alegaciones del denunciante en un caso concreto, pueden hacer que la institución cambie su política (se ha dado esta circunstancia con la Comisión, en lo relativo a los procedimientos de infracción del art. 226 TCE¹⁹).

¹³ Cfr.: Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación de oficio sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios, 11.04.2000, en el asunto OI/1/98/OV (Informe Anual 2000, p. 216); DPE: El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, OPOCE, Luxemburgo, 2002, 16 pp.

¹⁴ Resolución del Parlamento sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios [C5-0438/2000-2000/2212(COS)], de 6 de septiembre de 2001, Doc. A5-0245/2001.

¹⁵ Sobre la naturaleza del art. 308 TCE, vid. LINDE PANIAGUA, E.: «Naturaleza jurídica y sistema competencial de la Unión y las Comunidades Europeas», en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, de Linde Paniagua y otros, Madrid, Colex, 2000, pp. 102-105.

¹⁶ Según indica MAGNETTE, P.: «Entre contrôle parlementaire et "état de droit": le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne», *Revue française de Science Politique*, Vol 51 - n°6, 2001, p. 942, nota 3.

¹⁷ Entrevista con el Sr. Harden, *op. cit.*

¹⁸ Ref.: Segunda investigación de oficio sobre la aplicación de límites de edad. Decisión del DPE en la investigación de oficio OI/2/2001/(BB)OV, de 27.06.2002.

¹⁹ Como ejemplo paradigmático, vid. Ref.: *Procedimientos administrativos de la Comisión para la tramitación de quejas relativas a infracciones de la legislación comunitaria por parte de los Estados miembros*. Decisión del DPE

En suma, todo se reduce a las preguntas *¿Qué clase de relación quieren tener las instituciones de la Unión con los ciudadanos?, ¿Se quiere construir la Unión con los ciudadanos o a pesar de ellos?*

El Defensor del Pueblo sirve, a mi modo de ver, para acortar el distanciamiento entre la Administración y los administrados. No es, sin embargo, la panacea, como el propio Sr. Söderman ha apuntado en ocasiones²⁰. Se trata de una «*magistratura de influencia*²¹», que, al carecer de poderes coercitivos, necesita que las instituciones y órganos comunitarios estén abiertos al cambio, a reconsiderar sus prácticas administrativas tradicionales. Harden sintetiza esta idea comentando que «*hablando en términos generales, el éxito principal del Defensor del Pueblo ha sido lograr que las instituciones sitúen al ciudadano en un plano prioritario*²²».

III. PERSPECTIVAS DE FUTURO: ¿UNA NUEVA DIRECCIÓN PARA EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO?

¿Qué cambios traerá consigo el futuro, para la aún joven institución del Defensor del Pueblo?

A) Desde un punto de vista logístico y de la calidad del servicio que la Secretaría del Defensor del Pueblo dispensa a los ciudadanos, los objetivos del DPE relativos a una pronta tramitación de las reclamaciones, actualmente son:

- Acusar recibo en una semana a partir de la recepción de la reclamación; en ese punto ya se informa al denunciante del número de registro de la misma, así como del jurista responsable de su tramitación, junto al teléfono directo de éste.
- Decidir sobre la admisibilidad o no de la reclamación en el plazo de un mes.
- Si se inicia una investigación, finalizarla en el plazo máximo de un año, salvo que se den circunstancias extraordinarias, como que se haya propuesto una solución amistosa, o bien se haya presentado un proyecto de recomendación a la institución concernida o un informe especial al Parlamento Europeo.

Como objetivo inmediato del DPE, se pretendía acabar con los casos «atrasados» antes del 1 de julio de 2002. Llegada dicha fecha, había tan sólo dos casos que permanecían abiertos desde hacía más de un año. En uno de ellos, la decisión ya estaba siendo traducida a la lengua del denunciante. En el otro, se estaba a la espera de las observaciones del denunciante. Por

en la investigación de oficio 303/97/PD, de 13.10.1997; *vid.* Informe Anual 1997, pp. 287 y ss. Los esfuerzos del DPE en numerosos casos se han visto recompensados al adoptarse la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al defensor del pueblo Europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del derecho comunitario. Bruselas, 20 de marzo de 2002, Doc. COM(2002)141fin. Puede consultarse en la siguiente dirección de Internet, en el servidor Europa:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=es&numdoc=52002DC0141&model=guichett

²⁰ Comunicado de prensa n.º 12/99, de 1-10-1999.

²¹ MAGNETTE, *op. cit.*, p. 938.

²² Entrevista con el Sr. Harden, *op. cit.*

tanto, el objetivo casi se cumplió. Nótese, por otra parte, que en el primer semestre de 2002 el número de nuevas reclamaciones aumentó en un 29 % respecto al mismo período del año anterior (1218, comparadas con 947); asimismo, se iniciaron un 13 % más de investigaciones (119, en comparación con 105)²³.

Con la perspectiva de la Ampliación de la UE, la Secretaría aumentará forzosamente su tamaño para afrontar el nuevo contingente de reclamaciones que a buen seguro serán presentadas al DPE. Está por ver si los servicios de éste podrán lidiar con toda la carga de trabajo sin incurrir en retrasos en la gestión de las denuncias.

B) Por otra parte, desde antes de la designación del primer Defensor del Pueblo, se viene hablando de una estrecha colaboración con la Comisión de Peticiones del Parlamento. Si bien es cierto que se han habilitado mecanismos de cooperación, como por ejemplo el acceso directo del personal administrativo del DPE a la base de datos de la Comisión de Peticiones²⁴, no se ha avanzado mucho en este sentido desde el comienzo del primer mandato (1995). En mi opinión, esto se ha debido principalmente a la falta de interés del Parlamento, si bien esa tónica ha cambiado recientemente²⁵.

El 8 de abril de 2002, durante su discurso de presentación del Informe Anual 2001 ante la Comisión de Peticiones, el Sr. Söderman propuso una serie de mecanismos para estrechar la cooperación entre ambos organismos. En la práctica, las propuestas del actual Defensor del Pueblo apuntan a que las Secretarías de ambas entidades funcionen como una sola, en lo referente a la decisión sobre admisibilidad o no de la petición/reclamación. Las decisiones finales del DPE serían presentadas a la Comisión de Peticiones para que sus miembros tengan la posibilidad de pedir información o proponer alternativas. Finalmente, también propuso que aunaran esfuerzos en el ámbito de las relaciones públicas.

Al parecer, la Comisión de Peticiones ha reaccionado favorablemente a esta propuesta y el Sr. Harden está actualmente desarrollando el programa de trabajo conjunto con la persona responsable de la Comisión.

Como es sabido, el DPE tiene status de observador en la Convención sobre el Futuro de la Unión Europea. La sesión plenaria de los días 24 y 25 de junio estuvo dedicada a las aportaciones de la sociedad civil. En ese contexto, el Sr. Söderman pretendía exponer *grosso modo* los planes sobre la cooperación con la Comisión de Peticiones, en el contexto de su exposición sobre el futuro del derecho de los ciudadanos a presentar peticiones al Parlamento y reclamaciones al DPE²⁶. Sin embargo, sus intervenciones esos dos días tuvieron un tenor distinto²⁷.

²³ Vid. SÖDERMAN, J.: discurso dirigido a la Comisión de Peticiones, Bruselas, 10 de julio de 2002.

²⁴ No se da, por cierto, el caso contrario: el personal de la Comisión de Peticiones no tiene la posibilidad «informática» de comprobar si un ciudadano que presenta una petición al Parlamento Europeo ha presentado previamente una reclamación al DPE.

²⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2000, *op. cit.*, punto 5. Vid. también el Informe BÖSCH, de la Comisión de Peticiones, de 13 de julio, Doc. PE 302.939.

²⁶ Vid. SÖDERMAN, J.: discurso dirigido a la Comisión de Peticiones acerca de la presentación al PE del Informe Anual 2001 del Defensor del Pueblo Europeo, Estrasburgo, 8 de abril de 2002.

²⁷ Vid. *ut infra*, punto D.

C) La pregunta es si habrá tiempo para poner estos cambios en marcha antes del cese en funciones del actual Defensor del Pueblo, pues éste anunció el 16 de abril de 2002 que renunciaba al cargo con efectos desde el 1 de abril de 2003²⁸.

Según el art. 7.3 del Estatuto, en caso de «cese anticipado en sus funciones, se nombrará un nuevo Defensor del Pueblo en un plazo de tres meses a partir del momento en que se produzca la vacante, pero únicamente por el período restante hasta el término de la legislatura». El actual DPE informó de su intención al Presidente del Parlamento Europeo, Sr. Cox, de manera que se pudiera poner en funcionamiento el procedimiento previsto en el art. 177 del Reglamento Interno del Parlamento, para proceder a la elección de la próxima persona que ocupará el cargo. Se pretendía que la presentación de candidaturas tuviera lugar en septiembre de 2002, de forma que el nuevo Defensor del Pueblo pudiera ser designado por el Parlamento Europeo en diciembre del mismo año.

En el fondo, lo que el actual DPE pretende con este proceder es que haya una evolución sin fisuras entre las actividades del primer y el segundo Defensores del Pueblo, con el consecuente beneficio para los ciudadanos europeos. A mi juicio, pretende evitar así un retraso como el que hubo entre 1994 y 1995, aunque, por otra parte, no existe el riesgo de que aquello se repita, habida cuenta de los cambios normativos que en su momento se introdujeron²⁹.

D) Volviendo sobre el status de observador que tiene el DPE en la Convención sobre el Futuro de la Unión Europea, en la sesión plenaria de los días 24 y 25 de junio éste planteó una serie de reformas, completadas el 12 de julio por sus propuestas de modificación de los Tratados³⁰:

Los cambios normativos propuestos fueron concretados mediante una nota publicada en el sitio web del DPE el 12 de julio de 2002. Las propuestas se dividen en cuatro apartados:

a) *Derechos fundamentales*: el Defensor tendría la facultad de remitir asuntos al Tribunal de Justicia de las Comunidades (TJ), cuando considerara, después de una investigación, que un Estado miembro o una institución u órgano comunitario no respeta un derecho regido por el Derecho comunitario.

b) *Capítulo dedicado a las vías de recurso*: en este Capítulo³¹, se indican las posibles vías de recurso existentes para la protección de derechos según el ordenamiento jurídico comunitario:

— *Recursos jurisdiccionales*: ante el TJ, según los arts. 230, 232 y 235 TCE; también existe la posibilidad de dirigirse a órganos jurisdiccionales nacionales; por último, se

²⁸ Por entonces el Sr. Söderman tendrá 65 años y habrá ejercido como Defensor del Pueblo Europeo durante más de siete.

²⁹ El Sr. Ben Fayot, Presidente de la Comisión de Reglamentos, presentó sendos informes relativos a la modificación del procedimiento de designación del DPE, los días 29 de noviembre de 1994, 21 de febrero de 1995 y 25 de abril de 1995. Este «Tercer Informe Fayot» fue finalmente aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo el 16 de mayo de 1995. La modificación del art. 159 del Reglamento Interno entró inmediatamente en vigor (ZER 4/1995, pp. 18 y ss.).

³⁰ Vid. SÖDERMAN, J.: discursos dirigidos a la Convención Europea, 24-25 de junio de 2002, y a la Comisión de Peticiones, 10 de julio de 2002, todos en Bruselas; vid. también *The European Ombudsman's proposals for Treaty changes*, 12 de julio de 2002. (Todo ello disponible en su dirección Internet; vid. *ut supra*, nota 1).

³¹ Según el DPE, si la Convención propone la adopción de un nuevo Tratado constitucional, este Capítulo podría incluirse en el mismo. Si, por el contrario, tuviera que añadirse al existente TCE, parecería conveniente integrarlo en la Primera Parte (*Principios*).

menciona la competencia del TJ para resolver las cuestiones prejudiciales que le planteen los tribunales nacionales (art. 234 TCE).

- *Defensores del pueblo y organismos que tramitan peticiones*: se menciona el derecho a presentar una reclamación al DPE. Sin nombrarla, también se alude a la Red de Enlace de defensores del pueblo y órganos análogos, pues se recoge el derecho de todo ciudadano de la Unión o persona jurídica que resida o tenga su sede en el territorio de un Estado miembro, a dirigirse a un defensor del pueblo independiente u órgano que tramite peticiones para quejarse acerca de un caso de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario por los organismos públicos de un Estado miembro. (Esta disposición es una provisión de mínimos. Una ley nacional podría conferir más competencias al órgano en cuestión). Si ninguno de estos órganos es competente para tratar el asunto, la reclamación puede dirigirse al DPE.
- *Derecho a dirigir peticiones al Parlamento Europeo*, según el art. 194 TCE. Si lo requiere éste, la Comisión cooperará en la tramitación de peticiones relativas a posibles infracciones del Derecho comunitario por los Estados miembros, mediante la aplicación de los procedimientos previstos en el art. 226 TCE.

c) *La ley administrativa europea*: se propone incluir en la Segunda Parte del TCE (*Ciudadanía*) un texto según el cual «Los principios de buena conducta administrativa que deberán observar las instituciones y órganos comunitarios, así como el personal a su servicio, serán establecidos por el Consejo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Artículo 251, en el término de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de [...]».

Así, se propone que esta ley se prevea en el Tratado. Adoptaría la forma de un Reglamento. El DPE sugiere un plazo de un año para la adopción de dicha norma, tiempo que se estima suficiente, habida cuenta de lo que ya se ha conseguido con el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001³².

En la presentación del Informe Anual 2001, el DPE expresó su «confianza en que el Parlamento Europeo dé los pasos para lograr el objetivo final que es una legislación comunitaria moderna sobre la buena administración basada en el código actual». En el *Proyecto de Informe sobre el Informe Anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2001* se propone que el Parlamento declare que, en virtud de los arts. 192 y 59 TCE, utilizará sus facultades para elaborar un informe de iniciativa legislativa sobre la base del Código³³.

d) *La Red de Enlace*: se sugiere añadir dos párrafos al art. 195 TCE, en los que se plasmaría la cooperación del DPE con los defensores nacionales y órganos que tramiten peticiones. Todos ellos «cooperarán en un espíritu de confianza, manteniendo su independencia».

Cualquiera de estos órganos podrá transferir un caso relativo a derechos fundamentales regidos por el ordenamiento jurídico comunitario al DPE. Semejantes reclamaciones podrán dirigirse directamente al DPE si ninguno de esos órganos es competente para tratar el asunto³⁴.

³² Vid. *ut supra*, epígrafe 2.

³³ *Proyecto de Informe sobre el Informe Anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2001*, de 4 de junio de 2002, Ponente: Eurig WYN, Doc. PROVISIONAL 2002/2086(COS).

³⁴ Así, este artículo vendría a ampliar lo previsto en el *Capítulo dedicado a las vías de recurso*.

Resta por ver cuántas de estas propuestas hará suyas la Convención y cuántas de entre ellas acabarán plasmándose en el Derecho originario, bien en los Tratados existentes, bien en uno nuevo de carácter más o menos «constitucional».

E) No quisiera finalizar esta disertación sin antes hacer una breve mención a la siguiente cuestión: ¿qué sucede si el denunciante no está satisfecho con la gestión de su asunto por parte del DPE? Eso puede suceder y sucede, ya que aun cuando se llega al fondo de un asunto y se alcanzan unas conclusiones, éstas no tienen por qué ser *lo que al denunciante le hubiera gustado oír*.

Sin embargo, ha habido un caso en el que era tal el convencimiento del denunciante de que la actuación del DPE le había ocasionado un perjuicio³⁵, que interpuso recurso de indemnización por responsabilidad extracontractual contra el Parlamento Europeo y el DPE.

El Tribunal de Primera Instancia (TPI) dictó primero un auto en el que incidía sobre la independencia del Defensor del Pueblo, por lo que dictaminó inadmisibilidad manifiesta del recurso dirigido contra el Parlamento³⁶.

Posteriormente decidió sobre la posible responsabilidad extracontractual del Defensor del Pueblo, en la que supuestamente habría incurrido durante la tramitación de la reclamación del denunciante³⁷. La sentencia sobre el fondo del asunto fue favorable a las pretensiones del DPE. El TPI estableció que «la responsabilidad extracontractual del Defensor del Pueblo sólo puede generarse si se produce un incumplimiento flagrante y manifiesto de las obligaciones que le incumben en este ámbito» (apartado 79).

Sin embargo, también expuso que:

«En efecto, el interés por el correcto cumplimiento de las funciones que le ha encomendado el Tratado implica que el Defensor del Pueblo informe de forma sistemática al ciudadano afectado de las medidas que debe adoptar para proteger sus intereses, incluso indicándole las vías de recurso judiciales de que dispone e informándole del hecho de que el recurso al Defensor del Pueblo no interrumpe los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales. No obstante, no existe norma alguna que obligue de forma expresa al Defensor del Pueblo a actuar de este modo (auto del Tribunal de Primera Instancia de 30 de marzo de 2000, Méndez Pinedo/BCE, T-33/99, RecFP pp. I-A-63 y II-273, apartado 36).» (apartado 68).

A partir de este caso, se ha abierto un interesante debate en el seno del Departamento Jurídico de la Secretaría del Defensor del Pueblo. Por una parte, el asesoramiento jurídico no forma parte de los deberes del DPE (éste no es un abogado). La cuestión que se discute es si debe o no darse sistemáticamente información a los denunciantes, en casos admisibles, sobre la posibilidad de dirigirse al TPI, cuando ésta exista. «*Un obstáculo para hacerlo sería la brevedad de los plazos preclusivos en casos con base en el art. 230.2 TCE y 91 del Estatuto de los Funcionarios. Es más, el no dar consejo correcto y en su debido momento podría repercutir en acciones indemnizatorias exitosas por parte de los denunciantes*»³⁸.

³⁵ Ref.: *Aplazamiento de un examen oral en circunstancias excepcionales*, Decisión del DPE de 21-10-1999 en el asunto 687/98/BB, Informe Anual 1999, pp. 217 y ss.

³⁶ *Lamberts v Defensor del Pueblo Europeo y Parlamento Europeo*, Auto de 22 de febrero de 2001 (T-209/00), Rec. 2001, p. II-765.

³⁷ *Lamberts v Defensor del Pueblo Europeo*, de 10 de abril de 2002 (T-209/00), Rec. 2002, pendiente de publicación. Cfr. también Agence Europe 8229, de 10 de junio de 2002.

³⁸ Entrevista, *op. cit.*

En el momento de escribir estas líneas, esta cuestión no estaba aún dirimida. Mi opinión es que no parece viable adoptar esta práctica, pues la reclamación puede ser recibida demasiado tarde, con un plazo quizás de días o de horas para avisar al denunciante de la posibilidad de dirigirse al TPI. De adoptarse esta norma por el DPE, debería establecerse claramente en qué circunstancias éste sería responsable.

El DPE ha recurrido esta resolución judicial ante el TJ, mediante escrito de 26 de junio de 2002. ¿Es prudente semejante proceder? Si bien es cierto que el TPI parece dar a entender que el Defensor del Pueblo debe aconsejar al denunciante acerca de los posibles recursos jurisdiccionales existentes en un caso concreto (lo cual, como hemos visto, no estaría en su ámbito competencial), no es menos cierto que el Tribunal ha sido «indulgente» en lo relativo al retraso en la tramitación de la reclamación del Sr. Lamberts, así como en la decisión tomada por el DPE de cerrar el caso con un comentario crítico, cuando seguramente hubiera sido más adecuado formular un proyecto de recomendación.

En cualquier caso, es reconfortante comprobar que entre los Juristas de la Secretaría del DPE hay un constante debate sobre cómo proteger mejor los intereses de los ciudadanos, que el caso Lamberts no ha hecho sino intensificar; no existe, por así decirlo, un apego desmedido al *statu quo*.

Lo que este asunto ha puesto de manifiesto es que el DPE es susceptible de responder ante los tribunales comunitarios en caso de un servicio defectuoso («faute de service») en la gestión de las reclamaciones. Ello significa que los plazos que el DPE se ha impuesto a sí mismo para tramitar las denuncias de los ciudadanos (*vid. ut supra*, punto A) podrían llegar a ser esgrimidos en su contra, en caso de incumplirlos. Sin embargo, es discutible que se puedan reclamar daños y perjuicios a raíz de una decisión del DPE, al no revestir ésta carácter vinculante. Más que «decisiones», podrían calificarse, probablemente con más acierto, de «dictámenes».

Da la impresión de que a partir de ahora, a raíz del giro que ha dado el TPI con este caso, el DPE tendrá que justificar su gestión no sólo ante el Parlamento Europeo, sino también ante el Tribunal de Justicia, cuando un denunciante ponga aquélla en cuestión. Sin embargo, al haber recurrido el DPE la sentencia, la pregunta «¿Qué alcance puede tener la revisión de la actividad del Defensor del Pueblo por los tribunales comunitarios?» está todavía pendiente de respuesta.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Libros, artículos, discursos y entrevistas

- DPE: El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, OPOCE, Luxemburgo, 2002, 16 pp.
 — *Annual Report 2001*, OPOCE, Luxemburgo, 2002, 285 pp.
- HARDEN, I.: Entrevista realizada en Estrasburgo el 11 de junio de 2002, entre las 12'45 y las 14'00 h. Extractos de la misma se reproducen a lo largo de este artículo con el permiso del entrevistado.
- HEEDE, K.: *European Ombudsman: redress and control at Union level*, European Monographs 24, Kluwer, La Haya, 2000, 345 pp.
- LINDE PANIAGUA, E.: «Naturaleza jurídica y sistema competencial de la Unión y las Comunidades Europeas», en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, de Linde Paniagua y otros, Madrid, Colex, 2000, pp. 91-109.

MAGNETTE, P.: «Entre contrôle parlementaire et “état de droit”: le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne», *Revue française de Science Politique*, Vol 51 - n°6, 2001, pp. 933-948.

SÖDERMAN, J.: Entrevista aparecida en *Carta Local* N.º 132, diciembre de 2001, FEMP, pp. 3-10.

— Discurso dirigido a la Comisión de Peticiones acerca de la presentación al PE del Informe Anual 2001 del Defensor del Pueblo Europeo, Estrasburgo, 8 de abril de 2002.

— Discursos dirigidos a la Convención Europea, 24-25 de junio de 2002, y a la Comisión de Peticiones, 10 de julio de 2002, todos en Bruselas; *vid.* también *The European Ombudsman's proposals for Treaty changes*, 12 de julio de 2002.

Decisiones, informes y estudios del DPE

Los Informes Anuales del DPE, así como las decisiones citadas, los comunicados de prensa, los discursos y las propuestas de reforma normativa, están todos disponibles en su dirección de Internet: <http://www.europarl.ep.ec/ombudsman/home/es/default.htm>

— Informes Anuales del DPE correspondientes a los años 1997, 1999, 2000 y 2001.

— *Procedimientos administrativos de la Comisión para la tramitación de quejas relativas a infracciones de la legislación comunitaria por parte de los Estados miembros*. Decisión del DPE en la investigación de oficio 303/97/PD, de 13-10-1997.

— Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se adoptan normas de ejecución, de 16.10.1997 (modificadas el 11-09-2000), anexa al Reglamento Interno del PE (Anexo X).

— *Aplazamiento de un examen oral en circunstancias excepcionales*, Decisión del DPE de 21.10.1999 en el asunto 687/98/BB, Informe Anual 1999, pp. 217 y ss.

— Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación de oficio sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios, 11-04-2000, en el asunto OI/1/98/OV (Informe Anual 2000, p. 216).

— *Requisitos administrativos para la matriculación de vehículos de ocasión importados en España*. Consulta Q1/2000/MM, formulada por el Ararteko (defensor del pueblo vasco) el 21.02.2000, y terminado el estudio del asunto por el DPE el 6-12-2000.

— *Investigación de oficio sobre la gestión del Centro Común de Investigación en Ispra*. Decisión del DPE en el asunto OI/3/2001/SM, de 19-11-2001.

— *Segunda investigación de oficio sobre la aplicación de límites de edad*. Decisión del DPE en la investigación de oficio OI/2/2001/(BB)OV, de 27-06-2002.

Documentos del Parlamento y de la Comisión

— Informe BÖSCH, de la Comisión de Peticiones, de 13 de julio de 2000, Doc. PE 302.939.

— Resolución del Parlamento sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios (C5-0438/2000 - 2000/2212(COS)), de 6 de septiembre de 2001, Doc. A5-0245/2001.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2000 [C5-0302/2001-2001/2043(COS)], de 6 de septiembre de 2001, Doc. A5-0280/2001.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al defensor del pueblo Europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del derecho comunitario, Bruselas, 20 de marzo de 2002, Doc. COM (2002)141 fin.
- *Proyecto de Informe sobre el Informe Anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2001*, de 4 de junio de 2002, Ponente: Eurig WYN, Doc. PROVISIONAL 2002/2086(COS).