

# DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UE: PERSPECTIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO\*

PARASKEVAS NIKIFOROS DIAMANDOUROS  
Defensor del Pueblo Europeo

## INTRODUCCIÓN

Distinguidos colegas,

Señoras y señores:

Es un gran honor para mí haber sido invitado a la Universidad Complutense de Madrid, una de las más antiguas, más grandes y mejores universidades del mundo.

Por supuesto, como profesor de la Universidad de Atenas, no estoy siendo objetivo, ya que estoy familiarizado con el deseo de Alfonso XIII, al comienzo del siglo xx, de hacer de esta Universidad lo que llamó «*una nueva Atenas*»; es decir, un centro de aprendizaje que se esfuerza por alcanzar la perfección del proceso educativo y la mejora de la vida de los estudiantes, proporcionándoles tanto una formación intelectual como moral y física.

Esta anécdota también me llama la atención como Defensor del Pueblo Europeo, por el procedimiento elegido para diseñar este entorno universitario utópico. Para crear esta *nueva Atenas* se organizó un comité de académicos para visitar las mejores universidades en Europa y Norteamérica. Esta búsqueda de las «mejores prácticas» corresponde en gran medida con mi filosofía institucional de buscar y promover buenas prácticas en la Administración.

Las credenciales europeas de esta Universidad están suficientemente bien documentadas y se remontan en el tiempo. Leí con interés que la bula papal emitida por el Papa Alejandro VI en 1499 para ampliar la *Complutense* hasta convertirla en una Universidad completa también confirmó un reconocimiento oficial en toda la cristiandad a todos los títulos otorgados por la Universidad, lo cual es, sin duda, un antecedente del actual proceso de Bolonia. Esta Universidad ha estado a la vanguardia de la no discriminación y la igualdad de derechos entre

---

\* Discurso pronunciado por el Defensor del Pueblo Europeo en la Universidad Complutense de Madrid, 20 de marzo de 2013.

hombres y mujeres, siendo pionera ya en 1785, cuando la Complutense se convirtió en una de las primeras universidades del mundo en conceder un doctorado a una estudiante. Éste es, por supuesto, un ámbito con el que la Unión Europea tiene un profundo compromiso. Esta Universidad también intentó abordar, ya en el siglo XVI, un problema que la Unión solo ha abordado recientemente: la percepción de encontrarse alejada y desconectada de la sociedad. La gran visión de Cisneros era, en definitiva, crear la primera universidad moderna y alentar su participación activa en la sociedad.

Recientemente, la Universidad ha pasado a ser miembro de *Euro-paeum*, una agrupación de diez prestigiosas universidades europeas cuyo objetivo es impulsar la educación mediante el fomento de los estudios europeos, el intercambio de personal docente y estudiantes, así como el estudio de idiomas, historia, culturas y profesiones de los pueblos de Europa.

Relacionado con el tema que nos ocupa hoy, el Derecho administrativo de la Unión Europea, me resultó alentador el leer que en 1510 Cisneros aprobó los Estatutos de la Universidad, que establecieron las normas que rigen la institución y enunciaron los derechos y obligaciones de todos los miembros de la comunidad. Imagino, por tanto, que están ustedes más que familiarizados con el tema sobre el que voy a hablar.

Me propongo comenzar con una breve explicación de la labor del Defensor del Pueblo Europeo, para que ustedes entiendan el motivo de que esta institución participe en los debates actuales sobre el Derecho administrativo de la UE. A continuación presentaré una visión general de la naturaleza, más bien fragmentada, del Derecho administrativo de la UE. Hablaré de las pertinentes modificaciones que ha introducido el Tratado de Lisboa y que han brindado lo que puede considerarse una oportunidad para debatir la posible codificación y, quizá, simplificación de importantes aspectos del Derecho administrativo de la UE. Dedicaré algún tiempo a la cuestión de si la codificación es deseable, antes de pasar a presentarles los debates que han tenido lugar durante los dos últimos años sobre la necesidad de emprender una acción legislativa en este ámbito. Trataré en profundidad el Informe Berlinguer, recientemente adoptado, que se basó en las ideas presentadas por, entre otros, el Defensor del Pueblo Europeo. Por último, hablaré sobre una posible segunda fase de la legislación sobre procedimientos administrativos antes de extraer algunas conclusiones. Mi discurso durará alrededor de cuarenta minutos, tras los cuales estaré encantado de responder a las preguntas y comentarios que deseen formular.

## I. LA FUNCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

Como muchos de ustedes ya sabrán, la figura del Defensor del Pueblo Europeo fue creada por el Tratado de Maastricht en 1993, como parte del concepto que se introducía de ciudadanía de la Unión. La idea era que la nueva oficina ayudase a mejorar las relaciones entre los ciudadanos y el nivel de gobernanza de la Unión.

El Defensor del Pueblo tiene competencias para llevar a cabo investigaciones sobre denuncias por mala administración en las actividades de las instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión, a excepción del Tribunal de Justicia en el ejercicio de su función judicial. El concepto de mala administración es particularmente amplio y engloba todas las formas de administración inadecuada o deficiente. En concreto, la mala administración se produce cuando un órgano no actúa conforme a Derecho, no cumple los principios de buena administración o infringe los derechos fundamentales.

Un ciudadano podría preguntarse por qué necesita un recurso alternativo en forma de Defensor del Pueblo cuando ya tiene derecho a obtener una reparación jurídicamente vinculante en los tribunales. Merece la pena analizar esta pregunta.

Como respuesta, en primer lugar, señalaría que aunque el concepto de mala administración incluye actos ilícitos dentro del mandato del Defensor del Pueblo, no se limita a la ilegalidad.

Como suelo decir, hay «vida más allá de la legalidad».

En otras palabras, puede producirse mala administración aunque la Administración haya cumplido todas sus obligaciones jurídicas. En estos casos no tiene sentido acudir a un tribunal, porque solo el Defensor del Pueblo puede ayudar.

Además, el recurso al Defensor del Pueblo no tiene necesariamente el mismo objetivo que los procedimientos judiciales. A diferencia de un tribunal, el Defensor del Pueblo no puede anular actos ilícitos y sus opiniones respecto a la correcta interpretación o aplicación de la ley no son jurídicamente vinculantes.

Sin embargo, precisamente porque no dicta sentencias jurídicamente vinculantes, el Defensor del Pueblo puede buscar soluciones flexibles a los problemas, por ejemplo proponiendo soluciones amistosas. La existencia de un mecanismo alternativo, menos formal, para resolver los problemas también es importante, porque a veces los problemas dentro de la Administración pueden resolverse mediante un diálogo constructivo con mayor eficacia que mediante la búsqueda de respuesta en las normas y principios jurídicos.

Las denuncias que recibo se refieren prácticamente a todas las actividades de las instituciones y órganos de la Unión, pero hay algunos problemas que se repiten con mayor frecuencia. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil de la UE se quejan cada vez más por cuestiones que afectan generalmente a la objetividad e imparcialidad de la Administración. Entre estas cuestiones hay problemas éticos, como conflictos de intereses, pero también cuestiones más generales, como la selección de los miembros de los grupos de expertos y partes interesadas que participan en las deliberaciones que preceden a la toma de decisiones.

El Defensor del Pueblo, además de prestar un servicio independiente e imparcial a los denunciantes, también trabaja de forma proactiva para mejorar la calidad de la Administración de la UE y fomentar el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos. El diálogo periódico y estructurado con las instituciones constituye un elemento central de la opinión profundamente arraigada de que el Defensor del Pueblo no debería considerarse la expresión institucional de una «cultura de echar la culpa», que tiende a alimentar una mentalidad defensiva en las instituciones y su personal. Mi objetivo, más bien, es fomentar una cultura de servicio a los ciudadanos y de respeto activo de sus derechos. En el marco de esta misma filosofía, he intensificado mis esfuerzos por acercarme a las instituciones, órganos y agencias de la UE y cooperar con ellos.

## II. LA NATURALEZA FRAGMENTADA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UE

Pasando ahora al tema principal de la intervención, el Derecho administrativo de la UE, es importante señalar que el propio término es en cierto modo engañoso como descripción de la situación actual. Más que un conjunto integral de normas y principios sistemáticamente aplicables a todos los ámbitos políticos y a todas las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE, la legislación vigente está fragmentada, y contiene tanto lagunas como solapamientos.

Los Tratados contienen disposiciones que atañen directamente al Derecho administrativo y a la revisión judicial de los actos administrativos. Algunas de estas disposiciones sirven como base jurídica para la adopción de legislación secundaria, como el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos. En general, no hay una carencia significativa de normas horizontales de Derecho administrativo en el Derecho primario de la UE, especial-

mente tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa y que examinaré brevemente.

En lo que se refiere a la legislación secundaria, existen varias disposiciones. Algunas son de aplicación cuasi-horizontal y se aplican a la mayor parte de la Administración de la UE, como el Estatuto de los funcionarios y el Reglamento financiero. La mayoría de ellas son normas sectoriales y regulan ámbitos políticos específicos, en particular la competencia y las ayudas públicas.

La mayor fuente de principios de Derecho administrativo sigue siendo, con diferencia, la jurisprudencia de los tribunales de la Unión. Inspirándose en los principios generales del Derecho, común a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, y mediante un proceso legislativo creativo, los tribunales de la UE han sentado varios principios fundamentales de Derecho administrativo, como la proporcionalidad, la protección de la confianza legítima y, precisamente, la buena administración.

La jurisprudencia de los tribunales ha logrado colmar algunas lagunas y sentar varios principios fundamentales. Sin embargo, la situación sigue sin ser plenamente satisfactoria, puesto que hay diversos problemas que no pueden resolverse de esta forma.

En primer lugar, los tribunales solo se ocupan de los procedimientos concretos que se les presentan, y deciden a la luz de las circunstancias específicas de cada uno. Por lo tanto, los principios y normas creados por los jueces se desarrollan de una forma más bien aleatoria.

En segundo lugar, la creciente complejidad de las estructuras administrativas y los procesos de toma de decisiones de la UE a menudo dan lugar al solapamiento de las normas y, al mismo tiempo, a lagunas. Por ejemplo, numerosas agencias de la UE se han creado en gran medida sobre criterios *ad hoc*. En el caso de las agencias ejecutivas existe un conjunto normalizado de reglas. Sin embargo, las demás agencias no se catalogan con arreglo a una clasificación consensuada de sus distintas funciones (por ejemplo, normativa, consultiva, etc.).

Además, la legislación sectorial con frecuencia se elabora con fines específicos, con una perspectiva bastante limitada y sin tener en cuenta el contexto más amplio o la experiencia adquirida en otros ámbitos conexos.

En cierta medida, la ausencia de un conjunto integral de normas y principios puede ser positiva, puesto que permite una mayor flexibilidad. No obstante, puede crear confusión entre los ciudadanos y los funcionarios sobre los procedimientos que deben seguirse y las normas que deben aplicarse. Esta situación difícilmente puede compaginarse con los requisitos de apertura y administración centrada en el ciudadano.

Una de las soluciones propuestas para corregir la naturaleza fragmentaria del Derecho administrativo de la UE es emprender una acción legislativa para codificar y sistematizar las normas y principios creados por los jueces. Esta acción también proporcionaría la legitimidad adicional de la aprobación por parte del poder legislativo.

Antes de entrar a debatir si la codificación es necesaria, cualquier observador podría preguntarse por qué se está manteniendo este debate en este preciso momento. La Unión Europea no ha descubierto súbitamente que carece de un conjunto coherente de normas administrativas. Entonces, ¿por qué ahora?

Es cierto que, durante más o menos los últimos veinte años, se ha producido un cambio cultural dentro de las instituciones tendente a aumentar la transparencia, la participación y la orientación de servicio hacia el ciudadano. A ello han contribuido en gran medida la legislación sobre el acceso a documentos y su acervo, así como la creación de la oficina del Defensor del Pueblo Europeo. Asimismo, se han hecho grandes esfuerzos para simplificar y mejorar la legislación vigente. Un objetivo fundamental de estos programas para legislar mejor es cultivar un entorno normativo que tenga en cuenta al definir el interés público los derechos e intereses de las partes privadas.

Sin embargo, no cabe duda de que el elemento decisivo que ha dado un nuevo impulso a los debates sobre el Derecho administrativo de la UE ha sido la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

### III. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa introdujo varias modificaciones en el Derecho administrativo de la UE. Entre las más importantes se encuentran el nuevo artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la UE y la Carta de los Derechos Fundamentales, que es vinculante jurídicamente.

#### 1. *El artículo 298*

La inclusión del artículo 298 del TFUE es importante no solo porque destaca las principales características que debe adoptar la Administración de la UE, a saber, apertura, eficiencia e independencia, sino también porque incorpora una disposición innovadora que puede servir como base jurídica para la adopción de normativas en el ámbito del Derecho administrativo. Antes del Tratado de Lisboa no existía una base jurídica específica para este tipo de Derecho.

## 2. *La Carta de los Derechos Fundamentales*

La segunda modificación importante introducida por el Tratado de Lisboa ha sido la de otorgar carácter jurídicamente vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales.

La propia Carta es el resultado de una intensa actividad de consolidación y codificación de las normas, la jurisprudencia, los principios comunes y las tradiciones existentes. Reúne los derechos que ya se encontraban en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en varios textos, incluidos el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social del Consejo de Europa, la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y las disposiciones del anterior Tratado CE relativas a los derechos de los ciudadanos. La Carta es un documento más amplio que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues contiene no solo los clásicos derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos y sociales, como el derecho a la atención sanitaria, los derechos de las personas de edad avanzada y la protección de la familia.

Aunque la Carta ya existía desde el año 2000, cuando fue proclamada por primera vez en la cumbre del Consejo Europeo celebrada en Niza, y muchos de los derechos que reconocía ya eran jurídicamente vinculantes. La propia Carta solo adquirió carácter jurídicamente vinculante tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

La existencia de limitaciones al ejercicio del poder gubernamental basadas en derechos es un principio básico de los regímenes democráticos. En efecto, la Carta constituye la declaración de derechos de la UE. La amplia lista de derechos fundamentales que contiene no solo obliga al poder legislativo de la UE, sino que también debe ser respetada por la Administración de la UE.

En este sentido, debo destacar en particular el artículo 41 de la Carta, que garantiza el derecho a una buena administración. Este artículo prevé un derecho global que cubre una serie de garantías procesales fundamentales. Presenta una lista indicativa de estas garantías, incluidos el derecho a ser oído, el derecho a tener acceso al propio expediente y la obligación de la Administración de motivar sus decisiones. Los tribunales y el Defensor del Pueblo de la UE han incluido nuevas garantías de conformidad con el derecho a una buena administración, mientras que otras todavía están por establecerse.

#### IV. ¿ES ÚTIL LA CODIFICACIÓN? ¿EN QUÉ MEDIDA?

El Tratado de Lisboa dotó, por tanto, a la UE de una declaración de derechos que impone límites al ejercicio del poder y proporciona una base jurídica para mejorar su *corpus* de Derecho administrativo. En vista de estas modificaciones, es legítimo preguntarse si la UE debería aprovechar esta oportunidad para emprender una acción legislativa en este ámbito y, en ese caso, qué forma debería adoptar esta acción.

Como Defensor del Pueblo Europeo, creo que las iniciativas destinadas a determinar y codificar las normas que deben guiar la conducta de la Administración de la UE en sus relaciones con el público son potencialmente útiles por dos motivos: uno, permiten a los funcionarios conocer plenamente las normas que deben cumplir y aplicar cuando están en contacto con el público y también sirven como referencia a las mejores normas administrativas; y dos, explican a los ciudadanos claramente qué pueden esperar de la Administración europea.

No obstante, esto no debe interpretarse en el sentido de que cualquier tipo de codificación cumpliría los objetivos mencionados.

Existen distintas escuelas de pensamiento respecto a cuál debe ser el alcance de una futura codificación del Derecho administrativo de la UE. Las opiniones expresadas varían desde el no emprender ninguna acción legislativa hasta una codificación que debería intentar englobar tanto los aspectos sustantivos como procesales del Derecho administrativo de la UE. Otros creen que debería adoptarse un reglamento que defina el derecho a una buena administración garantizado por el artículo 41 de la Carta.

En mi opinión, parece haber poca necesidad o poco ámbito de intervención legislativa respecto a las normas y principios sustantivos generales del Derecho administrativo. Por el contrario, sí es necesario codificar los principios y normas básicos del procedimiento administrativo. Desde el punto de vista de un Defensor del Pueblo, la adopción de un conjunto de normas básicas sobre el procedimiento administrativo, que se aplique por defecto en ausencia de normas jurídicas específicas, aumentaría la claridad y la seguridad jurídica.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, esto supondría una mayor visibilidad, accesibilidad y participación. Permítanme hacer hincapié en la importancia de la adopción de normas sobre el procedimiento administrativo, ya que, desde la perspectiva del ciudadano, la observancia adecuada del procedimiento es a menudo la única garantía de que un asunto ha sido estudiado meticulosamente antes de tomar una decisión. Esto es tanto más cierto cuanto que la adopción de de-



cisiones puede afectar negativamente a los intereses de terceros. El estado actual del procedimiento administrativo no tiene en cuenta la perspectiva del ciudadano. Una futura codificación debería centrarse en los ciudadanos. Por consiguiente, toda iniciativa legislativa debería ser accesible y comprensible y estar escrita de manera clara y sin lenguaje técnico.

Desde la perspectiva de la Administración, la codificación daría lugar a una mayor coherencia y eficiencia. La concentración de normas procesales generales en un único texto permitiría que estas normas se aplicasen en todos los ámbitos en los que actúan las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE, reduciendo así las lagunas existentes y facilitando la subsanación de las restantes.

## V. EL PROCESO QUE DIO LUGAR AL INFORME BERLINGUER

Permítanme ahora describirles las diversas iniciativas que han estado contribuyendo a este debate desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En marzo de 2010, la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo creó un Grupo de Trabajo sobre el Derecho administrativo de la UE «*con el fin de examinar la viabilidad de su codificación y las repercusiones prácticas de un proyecto de esta naturaleza*». A lo largo de casi diez meses, académicos, profesionales, ONG y miembros y funcionarios de las instituciones presentaron sus ideas y opiniones en las audiencias organizadas por el Grupo de Trabajo. La Oficina del Defensor del Pueblo Europeo fue invitada a formar parte del equipo del proyecto. Participamos en las audiencias y también tomamos parte activa en los debates, sobre todo en los relacionados con la transparencia y el acceso a documentos.

El Grupo celebró su reunión de clausura en octubre de 2011 y presentó sus recomendaciones a la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento. El Grupo presentó el resultado de sus trabajos en forma de documento de trabajo en el que se sugería la posibilidad de preparar una iniciativa legislativa encaminada a establecer un Derecho administrativo único vinculante para las instituciones, órganos, agencias y oficinas de la Unión, que se centre en el procedimiento administrativo y que ofrezca una red de seguridad de garantías mínimas a los ciudadanos y las empresas en sus relaciones directas con la Administración de la Unión.

El tema fue abordado por la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento, y en particular por el diputado italiano al PE Luigi Berlinguer. El 12 de noviembre de 2012, la Comisión de Asuntos Jurídicos

del Parlamento aprobó por unanimidad el informe elaborado por el Sr. Berlinguer. El 14 de enero de 2013 dicho informe fue aprobado en el Pleno.

Antes de exponerles en detalle el contenido del Informe Berlinguer, debo mencionar una iniciativa paralela en la que ha participado estrechamente mi oficina y que también ha aportado ideas útiles al debate en curso. La Red de Investigación sobre el Derecho Administrativo de la UE —también conocida como ReNeUAL— está compuesta por estudiosos del Derecho administrativo de la UE y de los Estados miembro, procedentes de importantes instituciones de Europa y fuera de ella. Los miembros de la Red contribuyen al establecimiento de una serie de proyectos de «replanteamiento» y propuestas de directrices de mejores prácticas de una Ley europea general de procedimiento administrativo. Estos proyectos y directrices pueden servir en el futuro como modelo o marco de referencia para la futura jurisprudencia o la legislación general o específica.

En marzo de 2012, el Defensor del Pueblo organizó conjuntamente con la ReNeUAL una conferencia que analizaba la posibilidad de adoptar una Ley de procedimiento administrativo de la UE. La conferencia también examinó el posible contenido de esta Ley respecto a: i) la reglamentación; ii) la toma de decisiones por casos; iii) los contratos públicos, y iv) las redes de información.

La Red ha publicado una gran parte de su trabajo en su página *web*. Desde aquí animo a aquellos de ustedes que tengan un interés particular en el tema a consultar el interesante y estimulante trabajo que han desarrollado sus miembros hasta ahora.

## VI. EL INFORME BERLINGUER

Pero volvamos ahora al contenido del Informe Berlinguer. Ante todo, el Informe pide a la Comisión Europea que presente, sobre la base del artículo 298 del TFUE, una propuesta de reglamento relativa a una Ley europea de procedimiento administrativo y formula recomendaciones detalladas sobre lo que debería incluir dicha Ley. Esta Ley, dice, debe limitarse a la administración directa de la UE, y ser aplicable, en calidad de *lex generalis*, a todas las instituciones de la UE y a todos sus ámbitos de actividad. El conjunto de principios generales establecidos en esta Ley debería actuar como normas *de minimis* cuando no exista una *lex specialis*. Además, las garantías previstas en los instrumentos sectoriales nunca deberían ser inferiores a las previstas en el reglamento.

El Informe subraya que las recomendaciones que contiene se basan en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa fue elaborado por el Defensor del Pueblo Europeo y aprobado por el Parlamento Europeo mediante Resolución de 6 de septiembre de 2001.

El Informe también tiene en cuenta los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, que garantizan un procedimiento administrativo justo e imparcial y que se basan en las tradiciones constitucionales de los distintos Estados miembros. Por último, el Informe menciona los «Principios de la función pública de la UE» del Defensor del Pueblo, de los que hablaré brevemente.

Además de los motivos que ya he abordado, que subrayan la necesidad de una Ley de procedimiento administrativo, el Informe menciona los siguientes:

- el problema acuciante que afronta la Unión Europea hoy en día es la falta de confianza por parte de los ciudadanos, que puede afectar a su legitimidad;
- a raíz del desarrollo de las competencias de la Unión Europea, los ciudadanos deben enfrentarse directamente cada vez con más frecuencia a la Administración de la Unión, a pesar de que no siempre disponen de los derechos de procedimiento correspondientes que podrían ejercer contra ella, si fuera necesario;
- los Estados miembros en general ya aceptan un conjunto básico de principios de buena administración;
- los actuales códigos de conducta de las distintas instituciones de la UE tienen un efecto limitado, difieren entre sí y no son jurídicamente vinculantes;
- la codificación del principio de servicio —es decir, el principio de que la Administración debe tratar de guiar, ayudar, servir y apoyar a los ciudadanos, actuar con la cortesía adecuada y evitar, por tanto, procedimientos innecesariamente gravosos y largos— ayudaría a cumplir las expectativas legítimas de los ciudadanos y beneficiaría tanto a los ciudadanos como a la Administración en términos de mejora del servicio y aumento de la eficiencia.

Como Defensor del Pueblo Europeo, creo que redundaría en interés de los ciudadanos y las instituciones de la UE que la Comisión respondiese positivamente al Informe Berlinguer, que incorpora muchas de las sugerencias del Defensor del Pueblo.

Respecto a los próximos pasos, el Informe propone que la Comisión inicie una consulta adecuada con todos los actores pertinentes y, en

particular, que haga uso de los conocimientos específicos y la experiencia del Defensor del Pueblo Europeo, ya que es a él a quien se presentan las reclamaciones públicas por abusos en las instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión.

## VII. UNA POSIBLE SEGUNDA FASE DE LA LEGISLACIÓN

Por lo tanto, todavía queda camino por delante antes de que la Ley europea de procedimiento administrativo sea una realidad. Cabe señalar, además, que la Ley prevista pertenece a una primera fase de la legislación. Otros muchos aspectos del procedimiento administrativo podrían encontrar respuesta en futuras leyes. Por ejemplo, el ámbito de la Ley propuesta podría ampliarse en una segunda fase para tener en cuenta las disposiciones de consulta y participación pública introducidas por el Tratado de Lisboa (en concreto, en el artículo 10, apartado 3, y en el artículo 11, apartados 1, 2 y 3, del Tratado de la Unión Europea).

Como ejemplo, las evaluaciones de impacto y las consultas realizadas por la Comisión antes de adoptar propuestas legislativas se rigen actualmente por instrumentos de Derecho «indicativo»: directrices y una comunicación, respectivamente. Podría resultar útil prever una Ley que incluyera los principios reconocidos en estos instrumentos, modificados con el fin de armonizarlos con el compromiso de participación pública introducido por el Tratado de Lisboa. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto y los documentos sobre los que se basan deberían estar a disposición del público, mientras que las consultas que se dirigen al público en general deben publicarse en todas las lenguas oficiales.

Otro ámbito que podría abordarse provechosamente en una segunda fase de la legislación es la tramitación por la Comisión de las denuncias por infracciones del Derecho de la Unión cometidas por los Estados miembros («denuncias por infracciones»). Después de todo, una de las principales formas de que los ciudadanos interactúen con la Unión es quejarse a la Comisión sobre la implementación —en otras palabras, la transposición y la aplicación— de la legislación de la Unión en los Estados miembros, en concreto en el marco del procedimiento de infracción. Las denuncias presentadas a la Comisión se rigen actualmente por una comunicación con carácter de Derecho «indicativo». A mi juicio, es importante dejar claro que los procedimientos de infracción constituyen un mecanismo de participación pública en el mantenimiento del Estado de Derecho. Una segunda fase podría contribuir a garantizar el respeto por el derecho fundamental de los denunciantes a una buena administración en este ámbito.

Por último, el Tribunal de Justicia ha declarado que las instituciones de la UE gozan de una competencia de organización interna que les autoriza a adoptar las medidas oportunas para garantizar que su funcionamiento interno sea conforme a los intereses de la buena administración. Una segunda fase de la Ley de procedimiento administrativo debería reconocer esta competencia y establecer, como principio general, que se utilice para fomentar el mantenimiento de las normas administrativas más exigentes, definidas, en particular, en los principios de la función pública publicados por el Defensor del Pueblo Europeo. La Comisión ya ha emprendido algunas iniciativas importantes al respecto, como el nombramiento de «corresponsales» en cuestiones de ética y el desarrollo de programas de formación en ética y deontología.

#### VIII. LA DIMENSIÓN NACIONAL Y LA DIMENSIÓN EUROPEA

Sin perjuicio de estas propuestas para una segunda fase, la realidad es que todavía nos encontramos en la primera fase y el resultado está lejos de ser seguro. Lo seguro es que una respuesta positiva de la Comisión podría presentarse como un avance importante en términos del derecho fundamental a una buena administración que contempla la Carta y el acceso de los ciudadanos a la justicia administrativa.

Respecto a esto último, merece la pena explorar cómo pueden vincularse las dimensiones europea y nacional a la idea de acceso de los ciudadanos a la justicia administrativa. La Unión se encuentra actualmente en una fase avanzada de revisión de una Directiva relativa a la resolución alternativa de conflictos, como la mediación, para solucionar las disputas entre los consumidores y los comerciantes. La resolución alternativa de conflictos podría ayudar también a solucionar los problemas que encuentran los ciudadanos con las autoridades de los Estados miembros al intentar ejercer sus derechos. La Comisión ya está trabajando activamente en este ámbito a través, por ejemplo, de SOLVIT. SOLVIT se ocupa de problemas transfronterizos entre ciudadanos o empresas, por un lado, y los entes públicos nacionales, por otro. Se trata de una red en línea que coordina la Comisión Europea. A través de los centros nacionales SOLVIT, los Estados miembros de la UE trabajan juntos para solucionar, en un plazo de diez semanas, los problemas que surgen cuando los entes públicos nacionales aplican incorrectamente la legislación del mercado interior. Podría ser útil que la Comisión examinara estos y otros mecanismos desde la perspectiva del acceso de los ciudadanos a la justicia administrativa. El Defensor

del Pueblo ya ha expresado su disposición a participar en un posible proceso de reflexión sobre este asunto.

En mi opinión, esto ayudaría a lograr lo que el Informe Berlinguer llama una convergencia espontánea del Derecho administrativo nacional, en relación con los principios generales del procedimiento y los derechos fundamentales de los ciudadanos respecto a la Administración, y reforzar así el proceso de integración de la UE. Además, fomentaría la cooperación y el intercambio de mejores prácticas entre las Administraciones a nivel nacional y de la Unión.

## IX. OBSERVACIONES FINALES

Espero que mi presentación les haya convencido de que una Ley de procedimiento administrativo de la Unión Europea constituiría un avance positivo para los ciudadanos y las instituciones de la Unión. Sin embargo, permítanme concluir con una advertencia respecto a los límites de dicha Ley.

La promulgación de dicha Ley no garantiza que ésta se aplique y, aunque la Ley se aplique, la aplicación correcta depende de que la cultura administrativa sea ética y orientada al servicio. Además, como ya escribió un destacado estudioso de la materia hace más de una década, las normas de obligado cumplimiento podrían correr el riesgo de desviar la atención de la necesidad más importante de promover una cultura administrativa más responsable y centrada en el servicio. Yo respaldo totalmente esta opinión<sup>1</sup>.

Si intentamos codificar de manera extensiva y minuciosa los principios que deben guiar el comportamiento de la Administración, existe un riesgo de excesivo formalismo e inflexibilidad, nociones diametralmente opuestas a las de la buena administración.

Creo que debería existir un cierto grado de flexibilidad al interpretar y aplicar las normas administrativas. Debe existir un conjunto de normas fundamentales jurídicamente vinculantes, pero deben evitarse normas detalladas que expliquen y apliquen en profundidad las generales, ya que esto haría la Ley demasiado rígida. Por el contrario, las normas jurídicamente vinculantes deberían complementarse e interpretarse a la luz de textos no jurídicamente vinculantes, como códigos de conducta y principios éticos.

---

<sup>1</sup> Richard RAWLINGS, «Engaged Elites - Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement», 6 (1) *European Law Journal* (2000) págs. 4-28, en pág. 27.

Textos como los códigos de conducta y los principios éticos complementan a las normas ya que, a diferencia de ellas, ni son jurídicamente vinculantes ni están redactados con la idea de que tengan un carácter jurídicamente vinculante en el futuro. Ayudan a los funcionarios a centrarse en el espíritu en el que debe entenderse y aplicarse la legislación y otras normas aplicables, y sirven como punto de partida para la reflexión cuando una situación no está contemplada en la legislación o en normas aplicables. Esto resulta útil porque aunque los códigos de conducta y los principios éticos implican el cumplimiento de las normas jurídicas, no se limitan a dicho cumplimiento.

Consciente de la importancia de las normas no vinculantes jurídicamente en el ámbito del Derecho administrativo, publiqué en 2012 cinco principios de la función pública para los funcionarios de la UE. Estos principios se elaboraron tras una consulta que tenía por objeto formular, de una forma sucinta y fácilmente comprensible, los principios éticos que deben guiar la conducta de los funcionarios de la UE. Ahora que el artículo 41 de la Carta es vinculante jurídicamente es natural considerar a estos instrumentos no vinculantes como Derecho «indicativo» que complementa el texto de la Carta.

Permítanme destacar una vez más el mensaje dejándoles con dos puntos básicos que resumen la idea principal.

En primer lugar, la organización y los procedimientos internos de la Administración de la UE en la actualidad no son plenamente capaces de garantizar el nivel de deliberación transparente y de calidad ni de coherencia que los ciudadanos esperan.

En segundo lugar, cuanto más pormenorizada y rígida es la formulación de los derechos generales de las personas y de los principios, más probable es que los funcionarios adopten un enfoque legalista en vez de buscar soluciones justas a los litigios que inevitablemente mantienen con los ciudadanos de vez en cuando.

Por estos motivos fundamentalmente, la nueva legislación de la UE en materia de Derecho administrativo debe centrarse en la organización y los procedimientos. Como Defensor del Pueblo Europeo, cada vez me atañen más estas cuestiones; por ejemplo, como ya he mencionado antes, al examinar denuncias sobre la representatividad en la toma de decisiones de la UE. Hasta ahora hemos conseguido solucionar estos asuntos con una gran eficacia. Sin embargo, uno se podría preguntar si no sería mejor que estas cuestiones las abordara el legislador de la UE en primer lugar.

Muchas gracias por su atención.

