

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

(Comentarios sobre su aparición, estatuto y desempeño
en la protección de los derechos ciudadanos)

Armando Giraud Torres

SUMARIO

INTRODUCCION

I. ANTECEDENTES Y EVOLUCION

1. De los "gérmes" de la figura hasta su consagración en el Tratado de Maastricht
2. El Defensor del Pueblo Europeo en el Tratado de la Unión y su evolución posterior

II. MISION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: ¿PARA QUE SIRVE? ¿QUÉ PUEDE HACER?

1. Aspectos generales
2. Defensor del Pueblo Europeo, "mala administración" y derechos fundamentales

III. CONFIGURACION ESTATUTARIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

1. Aspectos generales: ¿Sólo un Defensor del Pueblo Europeo? ¿órgano unipersonal o colegiado?
2. Condiciones personales que debe reunir el Defensor del Pueblo Europeo

IV. ASPECTOS PROCEDIMENTALES. ¿PROCEDIMIENTO ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO?

1. Modos de proceder
2. La reclamación o denuncia

V. RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CON EL PARLAMENTO EUROPEO Y CON SUS HOMOLOGOS NACIONALES

1. Relaciones con el Parlamento Europeo
2. Relaciones con sus homólogos nacionales

VI. EXPERIENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO. ¿HA SIDO EFECTIVO?

1. Efectividad en relación con asuntos generales: El mejoramiento de los procedimientos internos de los órganos de la comunidad en materia de acceso a la información
2. Efectividad en asuntos concretos. Las denuncias admisibles y sus resultados

ANEXOS

INTRODUCCION

El surgimiento del fenómeno de la "ciudadanía europea" como categoría jurídica que implica derechos y obligaciones para todos los ciudadanos de la Comunidad Europea, por el sólo hecho de ser nacional de un Estado miembro, ha sido un proceso lento que se concretó hace pocos años con la adopción del Tratado de Maastricht¹. Ese proceso de concepción y consolidación de la ciudadanía europea ha envuelto en su propia dinámica otras figuras que parten de ella como soporte común.

¹ Sobre este aspecto, en su primer Informe Anual (1995), el Defensor del Pueblo señalaba: "*Au cours des négociations qui précéderent le Traité d'Union européenne de Maastricht, divers propositions quant à l'établissement d'un médiateur européen furent étroitement liées aux propositions concernant la citoyenneté européenne*".

Así, entre las implicaciones del concepto de ciudadanía y los derechos que de él se derivan está indudablemente la necesidad de asegurar su protección.

En este fenómeno multiforme que es la Unión Europea, no ha escapado a la preocupación de las autoridades de los Estados miembros la necesidad de establecer un sistema de pesos y contrapesos en la distribución de las funciones que corresponden al conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad. Otro tanto ocurre respecto de las relaciones de tales órganos e instituciones de la Comunidad con los Estados miembros, puesto que ello somete a cuestión conceptos fundamentales de la Teoría del Estado, lo que indudablemente ha llevado a una revisión de viejos problemas como la divisibilidad, transmisibilidad, extensión y elementos definidores de la soberanía de un Estado.

En ese contexto de complejas relaciones intracomunitarias y de la Comunidad con los Estados miembros, se ha consolidado un nuevo tipo de administración pública que incide y condiciona en muchos casos en la esfera jurídica de los ciudadanos pero que escapa de los contornos tradicionales (nacionales), y que se conoce como "*administración pública comunitaria*" o simplemente, "*administración comunitaria*". Este fenómeno de la administración comunitaria se ha ido incrementando en la misma medida en que se han aumentado y profundizando los ámbitos de actuación de la Comunidad Europea, en función de una mayor atribución de competencias.

Ahora bien, a la par de este crecimiento en las instituciones y órganos comunitarios también se hizo evidente, de manera progresiva, que el sistema de "contrapesos" y de protección de los derechos de los ciudadanos afectados por las acciones u omisiones de la administración no era del todo efectivo o que, en todo caso, podría verse complementado mediante la introducción de una figura que respondiera básicamente a las características propias de algunas instituciones establecidas en los ordenamientos jurídicos nacionales. De allí el origen en el marco del derecho comunitario de una figura particular y escasamente estudiada como lo es el "Ombudsman", "Comisario Parlamentario", "Médiateur", "Defensor del Pueblo", o bajo su denominación oficial en castellano, "Defensor del Pueblo Europeo",² cuyo análisis es el objeto del presente trabajo.

Además de las disposiciones pertinentes del Tratado de la Unión Europea, el Defensor del Pueblo Europeo cuenta desde el punto de vista normativo con un Estatuto dictado en 1994, el cual ha sido complementado posteriormente con otras medidas de desarrollo, entre las cuales destaca las denominadas "Medias de Aplicación" (1998). Así, por lo que respecta al Estatuto es menester señalar que el mismo fue adoptado mediante la Decisión del Consejo, del 7 de febrero de 1994, por la que se aprobó la Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (94/114/CECA, CE, Euroatom), publicada en el Diario Oficial de las Comunidades, del 4 de mayo de 1.994. Esta Decisión se fundamenta en el Tratado constitutivo de la CE, el Tratado de la CECA, y en del Euroatom, concretamente en el apartado 4 del artículo 138

² Esta es la denominación oficial en idioma castellano, la cual se corresponde con la Decisión del Parlamento Europeo del 12 de julio de 1995. La denominación en lengua francesa es "médiateur de l'Union européenne" (Vid. J. O. 1995 L 225, p. 17).

E, el apartado 4 del artículo 20 D, y el apartado 4 del artículo 107 D, respectivamente. Todo ello habiendo tenido en cuenta previamente el referido Consejo el dictamen de la Comisión y la Decisión del Parlamento Europeo³.

Posteriormente, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 del Estatuto el Defensor del Pueblo Europeo dictó normas de ejecución denominadas "Medidas de Aplicación", teniendo en cuenta para ello la escasa experiencia que había para el momento. Con estas "Medidas de Aplicación" se sustituyeron algunas regulaciones particulares y aisladas que había dictado el Defensor del Pueblo Europeo con carácter provisional.⁴

Como hemos señalado con anterioridad, la figura del Defensor del Pueblo no resulta extraña a lo que ha sido la experiencia moderna de muchos de los países de la Unión Europea en el plano interno. En efecto, se trata de un tipo de institución que con distintos matices y denominaciones está sólidamente establecida en los ordenamientos jurídicos internos de muchos países que conforman la Unión, y que en esencia responde a un mínimo común denominador. Cabe referir que en diez de los Estados que conforman la Unión existe un Defensor del Pueblo con variantes en relación con sus funciones y denominaciones. Así, en países como Alemania, Luxemburgo y Grecia existen Comisiones Parlamentarias que llevan a cabo funciones análogas a las de los Defensores del pueblo nacionales. En el caso de Italia, aunque todavía no cuenta con un Defensor del Pueblo con competencia nacional, sin embargo se ha instituido la figura del Defensor del Pueblo en los niveles regional y municipal.⁵

Ahora bien, antes de poder analizar la configuración estatutaria del Defensor del Pueblo Europeo, sus mecanismos de actuación, sus poderes, la forma como se relaciona con otras instituciones comunitarias, etc., no debe escapar a nuestro estudio una detenida referencia de las "vicisitudes" del nacimiento de esta figura en el contexto del Derecho Comunitario Europeo, puesto que sin duda alguna ello ha influido en forma general en los términos concretos de su consagración normativa. De allí que, seguidamente, pasamos a referirnos al origen y evolución de la figura.

I. ANTECEDENTES Y EVOLUCION

1. De los "gérmenes" de la figura hasta su consagración en el Tratado de Maastricht

La idea de la creación de un Defensor del Pueblo Europeo en Europa está íntimamente vinculada a la protección de los Derechos del Hombre Humanos reconocidos en la Convención de Roma de 1950, en función de algunas deficiencias obser-

³ Del 17 de noviembre de 1993.

⁴ El artículo 15.2., de las Medidas de Aplicación establece: "El 1° de enero de 1998 dejarán de ser aplicables las disposiciones aprobadas a título indicativo y provisional el 4 de setiembre de 1996, así como la decisión del Defensor del Pueblo del 24 de marzo de 1997 relativa al acceso del público a los documentos custodiados por su servicio distintos de los vinculados con las reclamaciones que se le haya sometido".

⁵ Cfr. Informe Anual del Defensor del Pueblo 1995. Pág. 1.

vadas en el sistema.⁶ Así, se propuso en dicho marco la posibilidad de designar “una personalidad independiente encargada de prestar asistencia a los recurrentes para la presentación de su demanda ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos.”⁷

Conforme a esta concepción primaria, la señalada “personalidad independiente” tendría la condición de experto en relación con la presentación de demandas ante la Comisión de los Derechos Humanos, con lo cual mejoraría la fluidez y eficacia de la actuación de ésta, ya que se evitaría en gran medida la interposición de demandas manifiestamente improcedentes o inadmisibles que recargan de trabajo y entorpecen el sistema. Así, bajo tal perfil el Defensor del Pueblo Europeo se encaminaría a ser un instrumento que facilitaría a los ciudadanos europeos el acceso a la justicia comunitaria.

Ahora bien, como lo destaca MOREIRO GONZÁLEZ,⁸ esta específica configuración inicial del Defensor del Pueblo Europeo dentro de los mecanismos de protección de los Derechos del Hombre del Consejo de Europa, lo alejaba en principio y “sensu strictu” de otros ámbitos de actuación comunes a la mayoría de los “ombudsmen” existentes para el momento. En 1974, como respuesta a la preocupación anotada, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se limitó a pronunciarse en favor de que el Comité de Ministros invitara a los gobiernos de los Estados miembros, que aún no habían adoptado esa institución, a que estudiaran la posibilidad de designar tanto a nivel nacional como a nivel regional y/o local, personas que asumieran las funciones correspondientes a los “Ombudsmen y Comisarios Parlamentarios existentes”⁹.

Es evidente que este primer paso formal, a pesar de que reconoce que un defensor del pueblo en general “cumple una doble función de importancia primordial”¹⁰, escapa del tema de la designación de una personalidad independiente encargada de prestar asistencia a los recurrentes para la presentación de su demanda ante la Comisión Europea de los Derechos del Hombre, tal como se había propuesto.¹¹ No resulta aventurado señalar que decisivo en esta orientación fue la posición del vicepresidente de la Comisión de Derechos del Hombre, GUISEPPE SPERDUTI, para quien “el simple hecho del rechazo masivo de demandas por problemas de procedimiento o diversos otros defectos, *no justifica por si mismo la designación de un Ombudsman europeo*” (destacado nuestro). Por ello concluye que, “hace falta orientar los esfuerzos en una dirección precisa: el establecimiento en cada Estado que haya reconocido el derecho de recurso individual ante la Comisión, de unas Instituciones que actúen al servicio de la protección del derecho público europeo y aptas para

⁶ Vid. GIL ROBLES, A., “El control Parlamentario de la Administración”. Colección de Estudios Administrativos, 2a. edición; INAP. Madrid, 1981, Pág. 218.

⁷ *Ibid.*

⁸ MOREIRO GONZÁLEZ, C., *Ob. cit.* pág. 171.

⁹ Punto 10 del Proyecto de Recomendación de la Comisión de Cuestiones Jurídicas del Consejo de Europa, aprobado por la Asamblea Parlamentaria el 26 de noviembre de 1.974. (Vid. GIL ROBLES, A., *Ob. cit.* Pág. 221).

¹⁰ Punto 2 de la Recomendación. (*Vid. Idem.*).

¹¹ Vid. GIL ROBLES, A, *Ob. cit.* Pág. 220.

facilitar a los particulares asistencia necesaria en cuanto a la prestación de demandas relacionadas con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención”¹².

Este primer “*revés parcial*” del Defensor del Pueblo Europeo no es más que un eslabón en una larga cadena adversa a su creación que, paradójicamente, culminó con su incorporación en el Tratado de Maastricht y la adopción de su Estatuto, tal como analizaremos en su momento. En este sentido, no pueden calificarse menos que visionarias las palabras expresadas por el profesor GIL ROBLES en 1981, cuando señaló que la experiencia comentada en el Consejo de Europa era “el inicio de un largo camino europeísta para el Ombudsman, que a buen seguro nos deparará interesantísimas experiencias”¹³.

Al respecto, MOREIRO GONZÁLEZ recuerda que algunas cuestiones escritas, tanto de la Comisión de las Comunidades Europeas, como del Consejo de Ministros, dejaron de manifiesto, mediada la década de los setenta, un claro interés por concienciar a los órganos detentadores del poder legislativo comunitario de la necesidad de crear un “ombudsman” supranacional, lo que -a su juicio- fue rechazado tanto por la Comisión como por el Consejo, “sin entrar en un análisis serio de la cuestión”¹⁴.

En 1978, el Presidente del grupo conservador europeo informó al Presidente del Parlamento que dicho grupo había examinado la posibilidad de que el Parlamento Europeo designara un ombudsman parlamentario, a cuyos fines debería nombrarse un grupo de trabajo. Con el objeto de analizar la proposición precedentemente señalada, el Parlamento la sometió a la consideración de tres Comisiones Parlamentarias, a saber: la Comisión Política; la Comisión de Reglamentación y Peticiones;¹⁵ y la Comisión Jurídica.

Al respecto cabe mencionar que la “*Comisión Política*” se pronunció en favor de la designación de un ombudsman por el Parlamento Europeo, porque tendría una “tarea muy útil que cumplir”¹⁶. Por su parte, la “*Comisión de Reglamentación y Peticiones*” estudió un proyecto de opinión¹⁷, en el que fundamentalmente se propuso que, antes de examinar a profundidad el problema de designación de un Defensor del Pueblo Europeo, debería procederse a “ensanchar el derecho de petición y los procedimientos”, e igualmente estimaba que para aquel momento, los tratados relativos a la entonces Comunidad Económica Europea no daban al Parlamento el poder de crear un “ombudsman o un comisario parlamentario”¹⁸.

Se presentaron de esta forma dos posiciones encontradas en relación con la posibilidad de que cristalizara en el seno de la comunidad la referida institución. En efecto, desde una perspectiva fundamentalmente política se entiende que podría ser apropiada y conveniente la figura, pero la apreciación del órgano comunitario que

¹² Ib. pág. 220.

¹³ Ib. pág. 221.

¹⁴ Vid. MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* pág. 174.

¹⁵ Proposición PE 52.301/BUR.

¹⁶ Vid. Informe CHANTERIE. Doc. A 2-41/85.

¹⁷ Cuyo ponente fue el eurodiputado RIVIEREZ.

¹⁸ Vid. Anexo del documento A 2-41/85., pág. 3.

en ese momento desempeñaba funciones si se quiere análogas a las que podrían atribuírsele al Defensor del Pueblo Europeo, apunta a la imposibilidad jurídica de que ello pudiera llevarse a cabo, en función del ordenamiento comunitario existente.

En relación con el referido proyecto de opinión la Comisión de Reglamentación y Peticiones, DEREK WALKER-SMITH¹⁹ se pronunciaba por la necesidad de que el sistema jurídico comunitario fuera dotado de mecanismos idóneos y modernos que reforzaran la efectividad del control de la administración comunitaria a través de las quejas de los ciudadanos, que en muchos casos suponían el planteamiento de situaciones cuya solución estaba realmente fuera del alcance de los organismos y vías nacionales, es decir, las que ofrecían los ordenamientos jurídicos de los estados miembros. Al efecto, su posición puede resumirse en los siguientes elementos:

a) Que los recursos judiciales correspondientes de las jurisdicciones nacionales no eran siempre apropiados, “toman tiempo y entrañan gastos”;

b) Que tales inconvenientes habían producido como efecto que pocos asuntos fueran presentados ante al Corte de Justicia por los individuos, haciendo uso de las previsiones del artículo 173, par. 2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea;

c) Que el procedimiento de peticiones existentes hasta ese momento ante la Comisión de Reglamentación y Peticiones no permitía asegurar un examen minucioso y detallado de las quejas.

Es así como la *Comisión Jurídica* pasó entonces a debatir en relación a si el Defensor del Pueblo Europeo debería tener amplios poderes de investigación frente a actuaciones de las autoridades comunitarias, así como frente a las de las autoridades nacionales,²⁰ o si por el contrario, debería simplemente ser un “delegado” del Parlamento Europeo con capacidad para recibir quejas de los Ciudadanos de la Comunidad, bien directamente o a través de un parlamentario y presentar el informe correspondiente.²¹ En tal sentido, el Informe de la Comisión Jurídica se pronunció por esta última modalidad, es decir, otorgar la condición de delegado del Parlamento Europeo, por considerar que era de más fácil implementación, al no tener que modificarse los tratados, puesto que el ámbito competencial implícito del Parlamento le permitía adoptar unilateralmente esta iniciativa.²²

Posteriormente, en 1979 y con fundamento en el Informe DEREK WALKER-SMITH, el Parlamento Europeo adoptó la Resolución N° C-140 del 5 de junio, en la que se estableció que, en principio, era conveniente instituir un comisario parlamentario encargado de examinar las reclamaciones de los ciudadanos de la Comunidad y de señalarles las vías de recursos que tuvieran a su disposición para proteger sus derechos. En este orden de ideas, ordenó a la Comisión de Reglamentación y de Peticiones que le presentara un informe en relación con el procedimiento a seguir para el nombramiento de ese “comisario parlamentario”, así como la definición de las atribuciones y poderes que le habrían de ser encomendados.²³ Asimismo, encargó al presidente de la mencionada Comisión, tomar todas las medidas necesarias que

¹⁹ Informe de la Comisión Jurídica. Informe DEREK WALKER-SMITH (doc. 29/79)

²⁰ Lo que implicaba la creación de un nuevo órgano comunitario, para lo cual no estaba facultado el Parlamento unilateralmente.

²¹ En este sentido Vid. MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* Pág. 176.

²² *Ibid.*

²³ Vid. *Journal Officiel des Communautés européennes*, N° 140, pág. 153.

permitieran proceder a ese nombramiento lo más pronto posible, así como transmitirlos a los “mediadores nacionales”, parlamentos y gobiernos de los Estados miembros, a los fines de informarlos.²⁴

No obstante lo decidido en la Resolución comentada, su contenido fue ignorado flagrantemente pues la Comisión encargada de “ejecutar” la orden del Parlamento, es decir, de estudiar el procedimiento a seguir para el nombramiento de ese “comisario parlamentario” y la definición de sus atribuciones y poderes, entró a analizar la “viabilidad” de la figura, apartándose así de su objeto inicial.

De conformidad con lo previsto en el párrafo 2 de la Resolución del 11 de mayo de 1979, la Comisión de Reglamentación y Peticiones designó, el 23 de abril de 1981, a M. VAN MINNEN como ponente en la materia y no es sino hasta el 1 de febrero de 1984 que se presenta y discute la ponencia correspondiente, luego de haberse hecho una serie de consultas al respecto.²⁵

En algunos papeles de trabajo MINNEN destaca un aspecto hasta ese momento prácticamente marginado, pero de una indiscutible importancia a los efectos de la adopción de la figura por parte del seno de la entonces Comunidad Económica Europea, como lo era el planteamiento de que el Defensor del Pueblo Europeo podría tener un cierto cabalgamiento (“*chevauchement*”) con el campo de acción de los mediadores nacionales. No obstante la existencia de esta posible fuente de conflictos, entiende que conforme a las disposiciones de los Tratados, la Comisión podría estar llamada a ejercer su control sobre las autoridades nacionales porque, en virtud del artículo 155 del Tratado de la Comunidad Económica Europea vigente para ese momento, ella tenía el deber de asegurar la conformidad con las disposiciones del Tratado.²⁶ Pero es que MINNEN va más allá de los términos originalmente previstos en la Resolución de 1979 antes citada,²⁷ y propone otorgar al Defensor del Pueblo Europeo un “lugar reconocido en el sistema jurídico y comunitario”, a través de un “*accord interinstitutionnel*”.²⁸

Bajo esta premisa, la propuesta de MINNEN concibe al Defensor del Pueblo Europeo bajo una óptica muy distinta a la que originalmente inspiró su estudio, en cuanto sería esencialmente una especie de controlador de la Comisión. Así, propugna que el Defensor del Pueblo Europeo no sólo pudiera hacer recomendaciones de carácter urgente no imperativas, sino que también dirigirse a la Comisión para solicitarle la adopción de una serie de medidas de su competencia.²⁹ Entre las medidas susceptibles de ser propuestas, señala el Informe MINNEN las siguientes:

- i) señalar a un Estado miembro que una disposición está aplicada de manera incorrecta;
- ii) modificar su propia práctica administrativa (la de la Comisión);
- iii) presentar una proposición de legislación derivada;

²⁴ Apartados 3. y 4. de la Resolución comentada, Pág. 154.

²⁵ Informe MINNEN. Febrero 84.

²⁶ *Ibid.* pág. 5.

²⁷ En este sentido, se puede consultar el Informe CHANTERIE, pág. 6.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Vid. CHANTERIE, Ob. cit. Pág. 6.

- iv) ejercer acciones por abstención, (de conformidad con el artículo 169 del Tratado de la CEE)".

Aspecto fundamental del Informe comentado, y que a nuestro modo de ver influyó decisivamente en el debate posterior, es el que se refiere a la posición de la *Comisión de Reglamentación y Peticiones* para el caso en que se incorporara la figura del Defensor del Pueblo Europeo. Al respecto, planteaban tres posibilidades o escenarios:

- a) Coexistencia y cooperación estrecha entre Defensor del Pueblo Europeo y la *Comisión de Reglamentación y Peticiones*;
- b) Coexistencia pero independencia total entre ambas (ninguna relación);
- c) Suprimir la Comisión de Reglamentación y Peticiones, para ser sustituida por el Defensor del Pueblo Europeo.³⁰

En el debate correspondiente habido en el seno de la *Comisión de Reglamentación y Peticiones*³¹, se esgrimieron una serie de argumentos que denotan claramente un "consenso" de sus miembros en contra del Defensor del Pueblo Europeo y a favor de la tesis de reforzar esa Comisión. Con el objeto de que pueda captarse la intensidad del consenso adverso al Defensor del Pueblo Europeo, seguidamente nos permitimos resumir las principales opiniones esbozadas por algunos de los eurodiputados asistentes al mencionado debate:

- a) Que los miembros de la Comisión de Reglamentación y Peticiones eran todos, en cierto sentido, una "Comisión de Mediadores";³²
- b) Que la creación de un Defensor del Pueblo Europeo institucionalizado haría superflua la Comisión de Peticiones y Reglamentación;³³
- c) Que la creación de un DPE podría traer algunos problemas, por la inexistencia de "médiateurs" nacionales en algunos Estados miembros, puesto que los poderes de investigación del DPE podrían extenderse a estos últimos, y además, que no existía base jurídica para ello en los Tratados;³⁴
- d) Que el Parlamento no podía "delegar" más de los poderes que el mismo poseía;³⁵
- e) Que se debería decidir cuáles serían las modificaciones que deberían hacerse al Reglamento, a fin de dar a la Comisión todos los poderes para desarrollar todas las tareas que habían definido el ponente y los otros miembros.

Ante tal panorama, el ponente (MINNEN) parece haber aceptado³⁶ la opinión dominante en la Comisión, en cuanto expresó que el Defensor del Pueblo Europeo no debería ser necesariamente un individuo específico, pero propuso que la decisión en relación con esta figura del Defensor del Pueblo Europeo se dejara al siguiente

³⁰ Los términos exactos en que el Informe CHANTERIE resume las posibilidades expuestas por MINNEN, es el siguiente:

"i) Une coopération étroite - Le médiateur examinerait lui-même les affaires simples et ferait un rapport à la commission; les affaires plus complexes seraient examinées par l'intermédiaire d'un rapporteur;

ii) pas de coopération - la commission et le médiateur auraient des champs d'actions différents, la commission s'occupant des affaires plus générales, politiques;

iii) suppression de la commission des pétitions." (Ob. cit. pág. 6).

³¹ Esta discusión tuvo lugar a principios de febrero de 1984.

³² Opinión de COTTRELL. Vid. Doc. A 2-41/85.

³³ Opinión de NYBORG. Vid. Doc. A. 2-41/85.

³⁴ Opinión de GONTIKAS. Vid. Idem.

³⁵ Opinión de D'ANGELOSANTE. Vid. Idem.

³⁶ Ob. cit. pág. 9.

Parlamento -básicamente por la reticencia de los grupos políticos y las proximidades de las elecciones europeas-, lo cual fue aceptado por la Comisión.

Ya en 1985, una vez realizadas las elecciones, la *Comisión Jurídica y de los Derechos de los Ciudadanos*, emitió una opinión con ponencia de su presidenta, MME. VAYSSADE³⁷, en la que aprobó las directrices contenidas en el Proyecto de Informe CHANTERIE³⁸, no obstante, advierte que las diferencias existentes entre el orden jurídico nacional y el orden jurídico comunitario no permitían transponer pura y simplemente la institución del defensor del pueblo en el sistema comunitario.³⁹ En relación con el mencionado *Informe Chanterie* cabe mencionar que la Comisión de Reglamentación y de Petición, designó⁴⁰ ponente al eurodiputado CHANTERIE para que estudiase el tema, quien al poco tiempo presentó sus consideraciones sobre el tema⁴¹.

En dicho Informe se mantiene la tendencia contraria a la creación de un Defensor del Pueblo Europeo⁴², recogiendo de esta manera los argumentos que al respecto se habían emitido y aportando algunos otros. Así, conviene destacar en esta oportunidad un argumento político muy atractivo para los gobiernos nacionales y especialmente "conveniente" para consolidar la tesis contraria al Defensor del Pueblo Europeo, según el cual, la fórmula de la comisión, esto es, el que se tratase de un órgano colegiado como lo era la Comisión de Reglamentación y Peticiones permitiría, por una parte, garantizar la representación de todos los Estados miembros de la Comunidad y, por la otra, el establecimiento de una supuesta relación más directa con sus ciudadanos⁴³.

La colegiación de la Comisión de Reglamentación de Peticiones, y por ende, la potencialidad de que cada uno de los Estados miembros pudieran designar un representante podría darle el toque político definitivo que borrara la idea de un órgano unipersonal como el Defensor del Pueblo Europeo. En tal sentido es necesario tener en cuenta también que la idea de la conveniencia -que a nuestro modo de ver siem-

³⁷ Opinión aprobada por 10 votos a favor y una abstención.

³⁸ Conclusión A. *Ob. cit.* pág.16.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ En la reunión del 19/20 de marzo de 1985.

⁴¹ El 23 de mayo de 1985.

⁴² En este sentido, los considerandos F, G y H. del Proyecto de Resolución que sobre el reforzamiento del Derecho de los Ciudadanos de Presentar Peticiones al Parlamento Europeo, que propuso Informe CHANTERIE, son absolutamente tajantes:

"F. considérant que l'expérience acquise par le Parlement européen au cours de ces dernières années a démontré que l'examen par une commission parlementaire, à condition d'avoir les moyens et les pouvoirs suffisants, représente la méthode communautaire la plus efficace pour traiter les pétitions;

G. considérant que les différences existant entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique communautaire ne permettent pas de transposer purement et simplement l'institution de l'ombudsman dans le système communautaire;

H. considérant préférable d'instituer en son sein une commission parlementaire qui, en collaboration avec La Commission et Les Etats membres, puisse traiter les pétitions des citoyens";

⁴³ Doc. A 2-41/85.

pre estuvo presente- de tener un “representante” o por lo menos un “nacional” en dicho órgano, contrastaba con la situación que se derivaría de que el Defensor del Pueblo Europeo al ser unipersonal suponía la concentración de tales facultades que se consideraban importantes, en un sujeto “representante” o “nacional” de uno de los países de la Comunidad.

Bajo el perfil descrito se mantiene la situación durante varios años. Así, en el año 1991, en el Informe⁴⁴ dirigido al Parlamento Europeo por la *Comisión de Peticiones*, sobre sus actividades correspondientes al año parlamentario 1990-1991⁴⁵, con ponencia de la Sra. REDING, reitera su posición anterior mostrándose clara y expresamente contraria a la creación de un Defensor del Pueblo Europeo y partidario de la “consolidación” de la Comisión de Peticiones⁴⁶.

En este sentido, luego de destacar las “bondades” del trabajo de la Comisión de Peticiones y significar el desarrollo de la cooperación de dicha Comisión con los “defensores del pueblo nacionales y las comisiones parlamentarias nacionales competentes para las peticiones”⁴⁷, aborda en el punto V. del Informe, lo que denomina “UNA PROPUESTA NUEVA: EL “OMBUDSMAN EUROPEO”.

Al respecto, el Informe REDING insiste en que, por una parte, se trataría de una institución “nueva”⁴⁸ y, por la otra, en el carácter “atípico” que dentro de las estructuras comunitarias tendría el Defensor del Pueblo Europeo, por cuanto este último adquiriría características de diferentes órganos existentes en los Estados miembros⁴⁹, es decir, se pone de manifiesto la diversidad de soluciones -y no sólo denominaciones- adoptadas en el derecho interno de cada Estado miembro.

Asimismo, se aduce que su aprobación supondría la necesidad de modificar los sistemas jurídicos nacionales para crear un “espacio de maniobra para el ombudsman europeo”, con lo cual, a nuestro modo de ver, se estaba sugiriendo de forma muy sutil que los Estados miembros y concretamente los defensores nacionales, podrían ser afectados en la plenitud de sus respectivas competencias⁵⁰.

En ese contexto, el Informe REDING planteaba la necesidad de que el Parlamento Europeo asumiera “sus propias responsabilidades”⁵¹, en cuanto entendía que el camino que se debía seguir para alcanzar estos objetivos era el apoyo para el desarrollo de la actividad de la Comisión de Peticiones del propio Parlamento Europeo,

⁴⁴ Informe anual de la Comisión de Peticiones (1990-1991). Informe REDING. Doc. A3-0122/91.

⁴⁵ El fundamento normativo de este informe está en el apartado 5 del artículo 129 del Reglamento correspondiente, en el que se establece la obligación de la Comisión de Peticiones de informar cada semestre al Parlamento del resultado de sus trabajos.

⁴⁶ Postura adoptada por unanimidad por la Comisión de Peticiones y cuya ponencia correspondió a su Presidente, Sra. REDING. Además, formaron parte de la referida Comisión, los diputados Pagoropoulos (vicepresidente); COIMBRA MARTINS, DILLEN, GIL ROBLES, GIL DELGADO, GUTIÉRREZ DÍAZ, HAPPART, SCHMIDBAUER, NEWMAN, PIERROS y WILSON.

⁴⁷ Ob. cit. pág. 19.

⁴⁸ La condición de novedad del DPE, es enfocada en el Informe comentado como una desventaja comparativa frente a la Comisión de Peticiones, a la cual califica como “realidad conocida y aceptada en todos los Estados miembros” (Ob. cit. pág. 21).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ob. cit. pág. 21.

dotándola de los medios y poderes suficientes que le permitieran dar satisfacción a la protección de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad, a la par de fomentar la necesaria cooperación de órganos similares en los Estados miembros, que ya se venía dando con alguna frecuencia. Todo este cúmulo de objeciones en torno a la creación del Defensor del Pueblo Europeo y favorables al reforzamiento de la Comisión de Peticiones, se concreta en el texto de la "Propuesta de Resolución" que presenta la mencionada Comisión del Parlamento Europeo.

El debate alrededor del Tratado de la Unión puso en evidencia una burocratización creciente del sistema comunitario -que concierne igualmente a la Comisión y al Consejo- y por consiguiente la existencia de estructuras decisionales alejadas de los ciudadanos y sometidas a un control democrático muy falible a nivel comunitario como a nivel nacional⁵².

En el curso de la conferencia intergubernamental de 1991 el debate sobre el mediador fue puesto de nuevo sobre la mesa a propuesta de las delegaciones española y danesa, y bajo características muy particulares, -ombudsman nacional se encargaría las cuestiones comunitarias- por la Comisión. Al respecto, algunos autores sostienen que el Defensor del Pueblo Europeo no obtuvo la simpatía del Parlamento, cuidadoso de no limitar el impacto del sistema de peticiones que el mismo había edificado⁵³.

A grandes rasgos hemos expuesto hasta ahora el contexto evolutivo fundamental que dio origen a la presencia de la figura del Defensor del Pueblo Europeo en el Tratado de la Unión -que si bien dibuja aspectos esenciales de la figura comentada- con ello no culmina el tormentoso proceso de su configuración, por cuanto era al Estatuto que habría de dictar el Parlamento a quien correspondería definir la mayor o menor amplitud de sus funciones.

Ahora bien, luego de todo lo expuesto cabe preguntarse ¿cómo fue que la figura del Defensor del Pueblo Europeo fue incorporada en el texto del Tratado de la Unión, a pesar de las vicisitudes?, ¿se allanaron las diferencias?, ¿se le dio una configuración "inofensiva" a los intereses de los que se oponían a su creación?

Como veremos en lo sucesivo, el hecho de que se incluyera en el Tratado de la Unión la figura del Defensor del Pueblo Europeo si bien fue una conquista para sus partidarios, todavía no estaba dicha la última palabra en relación con muchos aspectos que debían determinarse en el Estatuto que habría de dictarse. Así, en el seno del Parlamento europeo se produjeron una serie de informes emanados de las distintas comisiones que por sus competencias tenían que ver con el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, y a los cuales nos referiremos a lo largo de los puntos siguien-

⁵² "El Defensor del Pueblo Europeo, sin poder resolver los problemas por sí solo, debe aproximar el poder comunitario a los ciudadanos y ofrecer a esos últimos un medio de resistir a los excesos de las administraciones comunitarias. (Vid. PIERUCCI. A.: *Ob. cit.* págs. 818-819).

⁵³ *Ibid.*

tes, cuando entremos al análisis de las características de dicho Defensor del Pueblo Europeo⁵⁴.

2. *El Defensor del Pueblo Europeo en el Tratado de la Unión y su evolución posterior*

Como hemos señalado precedentemente, con el Tratado de MAASTRICHT se incorpora al Defensor del Pueblo Europeo al elenco de figuras que conforman el acervo Comunitario, a través del esbozo general que en relación a sus elementos esenciales se hace en el artículo 138 E, administradas con el derecho de petición regulado en el artículo 8 D ejusdem. En tal sentido resulta conveniente echar un primer vistazo a la institución a través de las normas mencionadas:

“Artículo 138 E. 1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Este remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de sus funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el Defensor del pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada”.

Por su parte, el artículo 8 D del Tratado de MAASTRICHT establece :

“Artículo 8 D. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 D.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 E”.

⁵⁴ Por ejemplo, el Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Defensor del Pueblo Europeo (“Informe BINDI”).

Las disposiciones transcritas del Tratado de la Unión constituyen la columna vertebral del Defensor del Pueblo Europeo, circunstancia esta de la que a nuestro juicio puede extraerse "*prima facie*" un aspecto de mucha relevancia, como lo es el hecho de su consagración al más alto nivel dentro del ordenamiento jurídico comunitario, lo cual denota a la vez el grado del compromiso político básico asumido por los Estados en torno a esta figura que se ha visto desarrollada con posterioridad por su Estatuto y las disposiciones generales dictadas por el propio Defensor del Pueblo dentro de tal contexto, cuestiones estas a las que nos referiremos seguidamente.

II. MISION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: ¿PARA QUE SIRVE? ¿QUE PUEDE HACER?

1. Aspectos generales

Cuando nos acercamos por primera vez a instituciones como el Defensor del Pueblo Europeo surgen de inmediato interrogantes básicas tales como: ¿para qué sirve? ¿qué puede hacer? ¿a quién defiende? ¿frente a quien defiende? Como ha quedado de manifiesto al referirnos a las vicisitudes relativas al nacimiento del Defensor del Pueblo Europeo, las concepciones que inspiraron su surgimiento fueron de diversa naturaleza y sentido, de allí que como lo señala SUÁREZ MEJÍAS, dentro de la figura del Defensor del Pueblo de la Unión Europea, resulta fundamental dilucidar un punto para el ciudadano común como lo es la posibilidad de actuación del Defensor del Pueblo Europeo en la salvaguarda de los derechos fundamentales⁵⁵. Y es que, a nuestro juicio, la evolución de esta figura no sólo resulta de interés en el contexto Europeo, sino que también puede llegar a tener un sentido práctico y útil en el contexto latinoamericano, en la medida en que se incremente la tendencia al establecimiento de organizaciones supranacionales que en el desarrollo de sus actividades pueden afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Ahora bien, este aspecto resulta conveniente abordarlo desde la perspectiva que la propia institución tiene de lo que constituyen sus objetivos, es decir, de cuál es su misión. Al efecto, resulta conveniente hacer referencia a las reflexiones contenidas en el primer Informe Anual del Defensor del Pueblo, correspondiente al año 1995, en el fija posición sobre las líneas maestras que inspiran su actuación. Dichas reflexiones pueden sintetizarse en los siguientes elementos:

a) La primera y más importante de las tareas del Defensor del Pueblo Europeo es atender los casos de "mala administración";

b) Debe encontrar los medios de reparación que sean efectivos a las personas cuyos derechos hayan sido lesionados o que no hayan sido tratados correctamente por las instituciones u órganos de la Comunidad;

⁵⁵ Vid. SUÁREZ MEJÍAS, J.L.: "El Defensor del Pueblo de la Unión Europea y los Derechos Fundamentales". *Revista Tachirens de Derecho*. N° 8. Universidad Católica del Táchira. Venezuela.

c) Igualmente, debe contribuir a la protección preventiva de la situación de los ciudadanos a través de la recomendación de buenas prácticas administrativas, que permitan mejorar sus relaciones con los ciudadanos;

d) Debe erigirse como mecanismo alternativo de solución de conflictos que prevenga conflictos judiciales, favoreciendo el entendimiento entre los ciudadanos y las instituciones y órganos comunitarios⁵⁶.

Es así como, dentro de los límites de su mandato, le corresponde el Defensor del Pueblo Europeo atender dos frentes esenciales, por una parte, resguardar el ejercicio de los derechos ciudadanos de todos los administrados, y por la otra, velar por la transparencia de las instituciones y organismos de la Unión.

Para entender a cabalidad la misión del Defensor del Pueblo de la Unión Europea es necesario precisar en relación con quien ha de ejercer sus actividades de "defensa", es decir, quiénes están sometidos a sus investigaciones. Para un sector de la doctrina, representada inicialmente por lo que se denominó "postura CASSIDY", el Defensor del Pueblo debería poder colaborar "con sus homólogos nacionales en ámbitos de presunta mala administración en aquellos casos en los que se acuse a las autoridades nacionales de no aplicar la legislación comunitaria..."⁵⁷.

En el mismo sentido de referida "postura CASSIDY", pero fundado en una supuesta indefinición de lo que eran los actos comunitarios y de lo reducido de la administración comunitaria, ASTARLOA HUARTE-MENDICOA se pronunciaba por la conveniencia de proyectar la actuación del Defensor del Pueblo hacia el exterior; en la medida en que las administraciones nacionales son autoridades comunitarias cuando realizan actividades de desarrollo del Derecho Comunitario, por lo cual -señala- el Defensor del Pueblo podría entrar en el control, vigilancia y supervisión de los actos de las autoridades nacionales que pongan en cuestión los principios de la Comunidad⁵⁸.

En este orden de ideas, SUÁREZ MEJÍAS se planteaba el problema relativo a lo que comprendería la expresión "administración comunitaria", a los efectos de determinar el ámbito de competencia del Defensor del Pueblo, ya que -señala- dicha "administración" puede tener carácter comunitario directo o indirecto. Al respecto, sostiene el autor comentado que a los fines del artículo 138E del Tratado de la Unión europea, debe entenderse que el concepto de administración comunitaria sólo debe extenderse a la directa porque ello "*es lo que trasluce de la norma y parece ratificarlo el Estatuto*", a la vez de que considera que "*es lo recomendable para evitar choques*"⁵⁹. En relación con el asunto debatido en este punto, el Estatuto asume una posición expresa según la cual "*no podrá ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo la actuación de ninguna otra autoridad o persona*"⁶⁰, *distinta de las instituciones y órganos comunitarios*", por lo que pareciera efectivamente

⁵⁶ Cfr. Informe Anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año de 1995. Pág. 2.

⁵⁷ Vid. MOREIRO GONZÁLEZ, CC.: Ob. cit. pág. 254.

⁵⁸ Cfr. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "El Estatuto del Defensor del Pueblo". *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Universidad Carlos III Madrid., pág. 170)

⁵⁹ Vid. SUÁREZ MEJÍAS, J.L.: "El Defensor del Pueblo de la Unión Europea y los Derechos Fundamentales". *Revista Tachirensis de Derecho*. N°8. Universidad Católica del Táchira. Venezuela, pág. 114.

⁶⁰ Art. 2.1. in fine.

acoger la tesis de que es sólo la administración comunitaria directa la que queda comprendida en el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Europeo.

Por lo que respecta al ámbito material de sus investigaciones, conviene destacar aquí lo que apuntaba MOREIRO GONZÁLEZ en el sentido de la "precariedad" de los poderes del Defensor del Pueblo Europeo, que entre otras razones le llevaban a calificarlo como una "figura residual"⁶¹. Así, el mencionado autor hace referencia a que el artículo 138 C, autoriza la constitución de comisiones temporales de investigación del Parlamento Europeo que tendrían una mayor capacidad investigadora que la del Defensor del Pueblo Europeo, en razón de que éstas pueden examinar "...alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del derecho Comunitario, salvo que de los hechos esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional...", a diferencia de lo que ocurre con el Defensor del Pueblo Europeo que no podrá intervenir "...en las causas que se sigan ante los tribunales ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales"⁶².

En efecto, el mencionado literal C del artículo 138 señala:

"En cumplimiento de sus cometidos y a petición de la cuarta parte de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las competencias que el presente Tratado confiere a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional.

La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la aprobación de su informe.

Las modalidades de ejercicio del derecho de investigación se determinarán de común acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión".

Por otra parte, si bien puede resultar lógico que se prohíba al Defensor del Pueblo Europeo cuestionar la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales, no se comprende muy bien el por qué se excluye la administración de justicia comunitaria -en su condición de servicio- del ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Europeo. Ejemplo claro de esta limitación y que ha sido entendida como tal por el Defensor del Pueblo Europeo, lo constituye el Informe Especial que presentó en materia de acceso del público a documentos de ciertas instituciones y órganos comunitarios, en el expresa: "Dado que las funciones jurisdiccionales del Tribunal están excluidas del mandato del Defensor del Pueblo, no puede formularse ninguna recomendación formal con arreglo al apartado 7 del artículo 3 (del Estatuto)"⁶³.

Por lo que respecta a la referida prohibición también puede mencionarse el caso en el cual, un ciudadano austriaco presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo en la que alegaba que no se había realizado correctamente un concurso organizado por la Comisión Europea que tenía por objeto la contratación de administradores de nacionalidad austriaca. En tal sentido señalaba entre otras cues-

⁶¹ Ib. pág. 210.

⁶² Art. 1.3. del Estatuto.

⁶³ Punto C.2. del mencionado Informe Especial.

tionen el que, supuestamente, la pruebas escritas no habían sido evaluadas por miembros del tribunal sino por asesores externos vinculados con el Ministerio de Asuntos Exteriores austriaco, sin que se hubiese respetando el anonimato de los opositores, es decir, de los que competían para el cargo. En el caso comentado el Defensor del Pueblo Europeo consideró que se daba el supuesto de la prohibición del apartado 3 del artículo 1 del Estatuto, por cuanto el reclamante ya había presentado el asunto ante el Tribunal de primera Instancia y dicho procedimiento judicial incluía a las mismas partes y se referían a los mismos hechos que la reclamación presentada⁶⁴.

Por otra parte, aunque entendemos que la idea que inspira la prohibición de que el Defensor del Pueblo Europeo pueda intervenir en cuestiones de índole judicial atiende a la conveniencia de que no se transforme en propiciador de litigios, pareciera exagerado⁶⁵ que también se le prohíba al Defensor del Pueblo Europeo de manera general que intervenga en las causas que se sigan ante los tribunales,⁶⁶ es decir, su falta de legitimación procesal⁶⁷, máxime si se recuerda que entre las primeras ideas que se tenían sobre sus funciones se propuso que fuera una personalidad independiente encargada de prestar asistencia a los recurrentes para la presentación de su demanda ante la Comisión Europea de los Derechos del Hombre⁶⁸.

En este orden de ideas cabe destacar que el artículo X9 del Dictamen de la Comisión sobre la Unión Política, contemplaba la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Europeo defendiera los derechos de los ciudadanos ante las administraciones como ante los órganos jurisdiccionales.⁶⁹ Sin embargo -como se ha dicho-, el Estatuto niega radicalmente la legitimación procesal del Defensor del Pueblo Europeo.

2. Defensor del Pueblo Europeo, "mala administración" y derechos fundamentales

Sin embargo, lo señalado precedentemente no siempre ha estado tan claro. En efecto, antes de que se hubiese producido una postura "oficial" del Defensor del Pueblo Europeo en relación con este punto -como lo es la que puede deducirse del mencionado primer Informe Anual (1995)-, un sector de la doctrina⁷⁰ destacaba que aunque la intervención del Defensor del Pueblo Europeo en materia de derechos fundamentales parecía obvia en un primer momento, sin embargo cuando se anali-

⁶⁴ Vid. Reclamación 216/8.11.95/MH/A. Informe Anual 1996, pág. 4.

⁶⁵ En relación con las razones que avalarían la legitimación procesal del Defensor del Pueblo Europeo véase los excelentes argumentos expuestos por MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* pág. 242 y ss.

⁶⁶ El término "tribunales" usado en el artículo 1.3. del Estatuto debe entenderse comprensivo de todos los tribunales comunitarios, es decir, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia y los tribunales nacionales en tanto y en cuanto actúen como tribunales comunitarios.

⁶⁷ Artículo 1.3.

⁶⁸ Cfr. MOREIRO GONZÁLEZ, C., *Ob. cit.* pág. 171.

⁶⁹ En este sentido Vid. MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* pág. 242.

⁷⁰ Vid. SUÁREZ MEJÍAS, J.L., "El Defensor del Pueblo de la Unión Europea y los Derechos Fundamentales". Revista Tachirense de Derecho. N°8. Universidad Católica del Táchira. Venezuela.

zaba el problema dentro de la realidad de la Unión Europea, surgían en un primer momento muchas dudas porque dentro de ella también existen figuras similares a nivel nacional, regidos por el derecho interno, que realizan la misma función en cada país y ni el Tratado de la Unión Europea, ni el de la Comunidad y ni el Estatuto del Defensor del Pueblo nada decían al respecto. En igual sentido se había pronunciado con anterioridad el profesor GIL ROBLES, quien señalaba que en relación con el ámbito de competencia del Defensor del Pueblo Europeo, el artículo 138 dejaba un campo enormemente abierto que en gran parte, la propia actuación del futuro Defensor va a definir la interpretación de su Estatuto⁷¹.

En este orden de ideas cabría preguntarse si dentro del ámbito material de competencias del Defensor del Pueblo Europeo está o no incluido el campo relativo a la protección de los derechos fundamentales, es decir, los supuestos de violación de tales derechos por parte de los órganos comunitarios⁷². Sobre el particular el profesor GIL ROBLES destacaba acertadamente que en la interpretación del concepto de "mala administración" hay un campo amplio, en el que los derechos fundamentales no están ni mucho menos excluidos⁷³.

Así, puso de manifiesto el autor mencionado que en la definición de la figura del Defensor del Pueblo Europeo se estaba tratando de dejar fuera de su esfera de actuación la violación de los derechos fundamentales⁷⁴, cuestión que parece haber sido la mentalidad que prevaleció a la hora de dictarse el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, puesto que en él para nada se menciona -por lo menos en forma

⁷¹ Cfr. en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Jornadas celebradas en el marco de la Cátedra JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ de Estudios sobre el defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992, en la Universidad Carlos III de Madrid. Pág. 251.

⁷² Al respecto, algún autor ha sostenido que "quizás no se haga muy necesario dotar al Defensor del Pueblo de tal prerrogativa". En tal sentido Vid. MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* pag. 215. El mencionado autor, con ocasión de referirse a la participación del Defensor del Pueblo Europeo en la defensa de los derechos fundamentales ha señalado que "el Defensor del pueblo lo único que haría sería molestar, porque hay un artículo F) que claramente, primero, inhibe al Tribunal de Justicia de Luxemburgo de cualquier competencia en temas de derechos fundamentales; y en segundo lugar, da por reconocido el hecho de que funcionan o, por lo menos, el legislador comunitario se conforma con el funcionamiento de los sistemas de protección de los derechos fundamentales, tanto a nivel del Consejo de Europa como a nivel de los sistemas constitucionales de los Estados Miembros, con lo cual -insisto- no creo que ésa sea, en un futuro, ni desde luego en el presente, y aquí creo que el legislador ha estado acertado, al función del Defensor del Pueblo más bien la restringiría -como bien ha hecho el legislador comunitario- a los casos de mala administración" (Vid. en SUÁREZ MEJÍAS, J.L., *Ob. cit.* pág. 87).

⁷³ Cfr. en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Jornadas celebradas en el marco de la Cátedra JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ de Estudios sobre el defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992, en la Universidad Carlos III de Madrid. Pág. 251.

⁷⁴ *Ibid.* Destaca el autor comentado que en ello se estaba reproduciendo a sensu contrario el debate que hubo en España en su momento, cuando se dijo que el Defensor del Pueblo español debería estar sólo para intervenir en el supuesto de defensa de los derechos fundamentales del Título I de la Constitución, y nada más, que no se le ocurriese entrar en ninguna otra actividad de control de las administraciones, que era lo esencial de los *ombudsmen*, en el resto del mundo.

expresa- la intervención del Defensor del Pueblo Europeo en casos de violación de derechos fundamentales por las instituciones y órganos comunitarios⁷⁵.

Para PAREJO ALFONSO, definir realmente el alcance propio de las funciones del Defensor del Pueblo de la Unión Europea supone centrarse en el concepto "administración", ya que -a su juicio- se trata de un criterio funcional, toda vez que el Tratado lo que pretende es dirigirse a un tipo de actividad que realizan las instituciones comunitarias, salvo las expresamente exceptuadas⁷⁶.

Es más, una interpretación exclusivamente literalista de algunos preceptos del mencionado Estatuto podría llevar a pensar que se cierra la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Europeo pudiera investigar violaciones de derechos fundamentales: "En las condiciones y con los límites que establecen los Tratados anteriormente mencionados, el Defensor del Pueblo Contribuirá a descubrir los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios..." (art.2.1. del Estatuto); "El Defensor del Pueblo desempeñará sus funciones respetando las atribuciones conferidas por los Tratados a las Instituciones y órganos comunitarios" (art.1.2. del Estatuto)⁷⁷.

En todo caso, consideramos de suma importancia señalar que desde el punto de vista estrictamente lógico, los conceptos de "mala administración" y protección de derechos fundamentales no resultan excluyentes, por el contrario son perfectamente compatibles. En efecto, debe tenerse presente que si bien es posible que existan casos de "mala administración" por parte de los órganos e instituciones comunitarias

⁷⁵ En relación con este aspecto se señaló en alguna oportunidad que "*en el interior de la Comunidad hay problemas serios para encontrar una función estricta para el Defensor del Pueblo, y tal dificultad todavía se hace mayor si valoramos que no existe un código de derechos que puede jugar como punto de referencia en la actuación del propio Defensor*" Cfr. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., "El Estatuto del Defensor del Pueblo". El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Universidad Carlos III Madrid., pág. 170); Al respecto, compartimos lo expresado por SUÁREZ MEJÍAS, en el sentido de que si bien las situaciones anotada ausencia de una especie de catálogo de derechos fundamentales pudo en algún momento haber constituido un problema, "*hoy ya no lo es porque los derechos fundamentales han venido a ser definidos jurisprudencialmente por el Tribunal de Justicia y esta labor todavía no ha concluido, por lo cual el Defensor del Pueblo ya tiene un patrón de referencia sobre los derechos fundamentales para poder realizar su actuación*" (Vid. SUÁREZ MEJÍAS, J.L., "El Defensor del Pueblo de la Unión Europea y los Derechos Fundamentales". Revista Tachirens de Derecho. N°8. Universidad Católica del Táchira. Venezuela, pág. 83).

⁷⁶ En tal sentido ha señalado el profesor PAREJO ALFONSO que "conforme al tenor literal del artículo 138E (párrafo 1º del número 1), las funciones de la institución parecen quedar restringidas objetivamente a los supuestos de mala administración (que no estén sometidos a la consideración del Tribunal de Justicia o al Tribunal de Primera Instancia en razón de sus funciones jurisdiccionales) y subjetivamente al ámbito de acción de las instituciones u órganos comunitarios. Dados los términos de la redacción final del precepto, la norma estatutaria de desarrollo posee algún margen de interpretación para la determinación del alcance exacto de las funciones" (Cfr. SUÁREZ MEJÍAS, J.L., *Ob. cit.* pág. 89).

⁷⁷ Estas disposiciones del Estatuto parecieran avalar en principio la concepción que en su momento expusiera el parlamentario europeo JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES, para quien no se justificaba una extensión de las funciones del Defensor del Pueblo de la Unión Europea para que interviniese en los casos relativos a derechos humanos, porque existe un conjunto de órganos encargados de vigilar que el Derecho Comunitario se cumpla, por lo que sería inútil agregar a los mismos el Defensor del Pueblo Europeo (Cfr. SUÁREZ MEJÍAS, J.L., *Ob. cit.* pág. 86).

que no supongan violación de derechos fundamentales, y que como tales estarían comprendidos en el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Europeo, también es factible que en otros casos la "*mala administración*" por parte de los entes señalados puede traer como consecuencia violaciones de derechos fundamentales, con lo cual quedarían éstas dentro del ámbito de actuación de dicho Defensor del Pueblo.

Aun más, nos preguntamos si el Defensor del Pueblo Europeo podría "*cerrar los ojos*" ante violaciones a los derechos fundamentales en los Estados miembros, so pretexto de su carácter supranacional, cuando, como hemos destacado, el propio Estatuto prevé que ha de ejercer sus funciones atendiendo al interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la unión.

Por otra parte, es necesario señalar que la ausencia de definición tanto en los Tratados como en el Estatuto de lo que significa concretamente la expresión "*mala administración*", no ha impedido que el Defensor del Pueblo Europeo haya trazado sus líneas maestras. En efecto, con ocasión del Informe Anual de 1995, dicho funcionario señaló en términos generales que existe "*mala administración*" cuando una institución u órgano de la Comunidad (ahora de la Unión) no actúa en la forma que le imponen los Tratados y actos de la comunitarios o cuando contraviene las reglas y principios del derecho establecidos por la Corte de Justicia o por el Tribunal de Primera Instancia⁷⁸.

Ahora bien, ¿cabría preguntarse en qué se traduce esto para el ciudadano? ¿qué contenido se le da a la expresión? Al respecto, el Defensor del Pueblo Europeo se ha pronunciado por otorgarle un contenido múltiple y no taxativo, en el sentido de que estarían comprendidos en ella supuestos como los siguientes: irregularidades administrativas; omisiones administrativas; abuso de poder; negligencia; actuaciones ilegales; injusticias; incompetencia; discriminación; retardos evitables; negativa de prestar información a los interesados, etc.⁷⁹.

Sobre este aspecto quizá sea conveniente ilustrar lo señalado con algunos ejemplos concretos, referidos a casos que fueron considerados admisibles por el Defensor del Pueblo, es decir, que reunían las condiciones mínimas para abrir un procedimiento:

a) El caso planteado por una sociedad belga que había organizado una conferencia a requerimiento de la Comisión Europea, pero esta última, poco tiempo antes del día previsto canceló el evento rehusándose a pagar los gastos financieros correspondientes;

b) El caso en el que un ciudadano británico, que trabajaba para una sociedad ligada por un contrato al parlamento Europeo, había sido forzado a dejar sus funciones bajo el pretexto de diferencias en el servicio;

c) El planteamiento de un ciudadano alemán que se quejaba de que había solicitado a la Comisión Europea información sobre los programas sociales de la comunidad y nunca había obtenido respuesta;

d) Un ciudadano italiano denunciaba que había solicitado información en las oficinas del Parlamento en Roma y de la Comisión sobre los concursos comunitarios, habiendo recibido informaciones erróneas que lo afectaron;

⁷⁸ Vid. pág. 5.

⁷⁹ Cfr. Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo año 1995.

e) Tres trabajadores franceses deseaban consultar la lista de asistencia de los miembros del Parlamento Europeo colocada en el hall del hemiciclo, pero se les negó el acceso;

f) Un ciudadano italiano denunciaba que había trabajado once meses en la elaboración de un proyecto por el cual había suscrito un contrato con un instituto comunitario y que sólo recibió su salario una vez;

g) Un miembro danés del Parlamento Europeo denunciaba la falta de transparencia que caracterizaba el Consejo de Ministros, destacando lo relativo al secreto en los asuntos verbales;

h) Un ciudadano danés reclamaba en relación con la falta de transparencia en el reclutamiento de los colaboradores de la Agencia Europea el Desarrollo de Copenhague;

i) Dos trabajadores alemanes denunciaban la imposibilidad de obtener de la Comisión Europea precisiones en relación con el posible desvío de fondos comunitarios acordados para un proyecto iniciado en Portugal;

j) Un instituto señala que la Comisión Europea jamás le había pagado por un curso sobre las elecciones europeas que había organizado a petición de esta última;

k) El presidente de una sociedad belga señala haber solicitado en muchas ocasiones información a la Comisión Europea sobre programas de asistencia financiera a las personas discapacitadas y que nunca recibió respuesta;

l) Un ciudadano alemán que se había postulado a un puesto en el seno de la Comisión Europea, manifestaba que sus calificaciones profesionales no habían sido tenidas en cuenta para el examen de su candidatura;

m) Un candidato finlandés a un concurso comunitario planteaba la falta de transparencia que caracterizaba el reclutamiento de los traductores en el seno del Consejo de Ministros;

n) Dos ciudadanos británicos denunciaron la falta de actuación de la Comisión en el sentido de que no había dirigido una investigación seria sobre una posible violación de la legislación europea por parte del Reino Unido, toda vez que autoridades británicas habían permitido el establecimiento de la Autopista "M40" sin evaluar previamente las consecuencias ambientales que ello podría tener, tal como lo requiere la ley.

La enunciación de casos que antecede no es en ningún caso exhaustiva en relación con el tipo de asuntos que pueden ser admitidos a trámite por el Defensor del Pueblo Europeo, simplemente demuestra la variedad de situaciones que en la práctica se presentan al Defensor del Pueblo, las cuales -como se ha señalado- van desde el caso de funcionarios o sujetos que pretendían vincularse laboralmente con la administración comunitaria y que denuncian alguna situación anómala en tales procedimientos (abuso de poder, discriminación, falta de transparencia), pasando por miembros del Parlamento que denuncian deficiencias en la organización comunitaria, hasta simples ciudadanos que se quejan por la falta de atención o información oportuna, problemas ambientales o de salubridad que, de alguna manera, se vinculan con responsabilidades de la administración comunitaria y que lesionan los intereses de los reclamantes. Y es que, realmente, la experiencia de los defensores del pueblo a nivel nacional parece estar orientada a la conveniencia de que las posibilidades de interpretación en relación a lo que conforma el concepto de "mala administración" sea asumida desde una óptica bastante flexible sin que ello suponga atribuirle un sentido ajeno a su naturaleza⁸⁰.

⁸⁰ Sobre este aspecto cabe hacer referencia al criterio que ha sostenido el Defensor del Pueblo Europeo, en el sentido de que los planteamientos que tengan un contenido más político que administrativo son considerados inadmisibles. Igualmente, los planteamientos que se refieren a la labor política del Parlamento Europeo y sus órganos, o a la labor normativa del mismo resultan en principio inadmisibles. Así, por ejemplo, una denuncia relativa a la posición del

3. Poderes del Defensor del Pueblo Europeo: ¿qué puede hacer?

Lógicamente no bastaba con atribuirle al Defensor del Pueblo determinadas funciones, sino que las mismas debían estar respaldadas por precisos mecanismos de actuación que resultaran acordes con su naturaleza particular de su misión, las cuales se han venido perfilando en el transcurso de los pocos años con que cuenta. Es así como, por ejemplo, las “Medidas de Aplicación” se encargaron de precisar en forma expresa que el Defensor del Pueblo tiene las mismas facultades de investigación para las investigaciones “de iniciativa” (de oficio) que para las investigaciones abiertas a consecuencia de una queja (a instancia de parte), siendo aplicable por analogía el procedimiento de esta última⁸¹.

Bien es sabido que el Defensor del Pueblo Europeo no puede constreñir a una autoridad administrativa a revocar o modificar una decisión o a reparar, aun cuando el planteamiento del ciudadano haya sido justificado. No obstante, el Defensor del Pueblo Europeo posee amplias facultades investigativas e informativas, que unidas a unas posibilidades complementarias de actuación hace suficientemente eficaz la figura⁸². En tal sentido, las instituciones y órganos de la Comunidad han de prestar al Defensor del Pueblo Europeo toda la información que éste les solicite, así como permitirle el acceso a la documentación respectiva. Igualmente, los estados miembros de la Comunidad deben prestar al Defensor del Pueblo Europeo toda la colaboración e información que pueda ayudar las investigaciones relativas a la mala administración de las instituciones y organismos de la Comunidad.⁸³ Así, es preciso destacar que las instituciones y los organismos de la Comunidad no pueden negarse a entregar la información so pretexto de confidencialidad, la cual debe ser preservada por el Defensor del Pueblo Europeo si así lo exige, los Tratados, el Estatuto u otras disposiciones del derecho comunitario o porque la naturaleza del asunto así lo aconseja⁸⁴.

Herramienta fundamental en la actuación del Defensor del Pueblo Europeo lo constituye la posibilidad de presentar al Parlamento no sólo un Informe Anual, sino que ello se ve complementado con la posibilidad de presentar Informes Especiales.

Parlamento Europeo frente a los ensayos nucleares en el océano pacífico fue considerada inadmisibles por el Defensor del Pueblo de la Unión Europea, en la medida que ello concernía a una decisión de tipo político y no a una cuestión de mala administración (Denuncia N°281 1995).

⁸¹ Cfr. Artículo 9 de las “Medidas de Aplicación”.

⁸² En relación con las críticas que en distintos ámbitos se habían formulado en relación con la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Europeo pudiera ser realmente efectivo en función de los poderes que se le concedieron, JACOB SÖDERMAN señalaba que las posibilidades de actuación de la institución ofrecían buenas posibilidades de ver coronado con éxito sus objetivos. En tal sentido se preguntaba si, después de todo, la mayor parte del trabajo no era brindar razones convenientes y apropiadas en favor de soluciones razonables (Vid. JACOB SÖDERMAN, “Intervention du Médiateur Européen a l’occasion de la cérémonie de prestation de serment”, pág. 1)

⁸³ Cfr. Informe Anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año de 1995. Pág. 3

⁸⁴ Vid. Artículo 13.4 de las “Medidas de Aplicación”.

Estos Informes Especiales permiten que el contacto del Defensor del Pueblo con el Parlamento Europeo no esté limitado a una vez al año al estilo propio de una presentación de “Memoria y Cuenta”, sino que se le otorga la capacidad de dirigirse en cualquier momento al Parlamento Europeo en relación con los aspectos que considere oportunos y contribuyan para el mejor cumplimiento de sus funciones, sobre todo, cuando se trate de informes relativos a la constatación de mala administración⁸⁵. De allí que, el 15 de diciembre de 1997 y con arreglo a lo previsto en el apartado 7 del artículo 3 de su Estatuto, el Defensor del Pueblo Europeo remitió al Presidente del Parlamento Europeo un Informe Especial, relativo al acceso del público a los documentos de ciertas instituciones y órganos comunitarios. En la oportunidad de presentar el mencionado Informe al Parlamento, el Defensor del Pueblo Europeo calificó este mecanismo como de valor inestimable para el correcto ejercicio de sus funciones, a la vez que advirtió la necesidad de que no se abuse del mismo porque ello atentaría contra su eficacia. En este sentido sostuvo que *“no deberían presentarse informes especiales con demasiada frecuencia, sino únicamente en relación con cuestiones importantes cuando el Parlamento pueda actuar en apoyo del Defensor del Pueblo, con arreglo al estatuto del mismo”*⁸⁶.

Los Informes Anuales y los Especiales pueden contener “recomendaciones” del Defensor del Pueblo Europeo, éste deberá publicarlos en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (serie C)⁸⁷. De lo anterior se vislumbra en forma clara la importancia de los Informes del Defensor del Pueblo, en cuanto no se reducen al ámbito propio de una relación triangular entre ciudadano-defensor-institución u órgano -relativa a unas investigaciones y hacer recomendaciones si fuere el caso-, sino que, por estar sometidos a un régimen de publicidad como el señalado, fundamentalmente garantizan transparencia y un mayor impacto en la administración comunitaria y en la cultura ciudadana en general. En correspondencia con esta concepción el Defensor del Pueblo Europeo debe publicar su Informe Anual y los Especiales en todas las lenguas oficiales de la Unión y, en la medida de lo posible, los demás documentos que publique⁸⁸.

Este régimen de publicidad es a la vez : a) un mecanismo de difusión de las labores desarrolladas por el Defensor del Pueblo Europeo; b) una herramienta de coacción, porque a ninguna institución u órgano ha de agradecerle ser señalado públicamente bajo el estigma de incurrir en situaciones de mala administración ; y, c) finalmente, un instrumento de enseñanza a la ciudadanía acerca de sus derechos y los mecanismos para hacerlos efectivos.

Como atribuciones complementarias a su labor principal también puede el Defensor del Pueblo Europeo informar a las autoridades competentes, y en su caso, a la institución u órgano comunitario de los hechos que pudieran tener carácter penal o disciplinario de los que tenga conocimiento en el marco de su investigación⁸⁹. Sin

⁸⁵ Cfr. Artículos 11 y 8.4. de las “Medidas de Aplicación”.

⁸⁶ Texto de la carta enviada por el Defensor del Pueblo Europeo al Presidente del parlamento Europeo con ocasión de la presentación del Informe especial sobre el acceso del público a los documentos,

⁸⁷ Cfr. Artículo 15 de las “Medidas de Aplicación”.

⁸⁸ Cfr. Artículo 14.5. de las “Medidas de Aplicación”.

⁸⁹ Cfr. Artículo 10.4 de las “Medidas de Aplicación”.

duda, esta posibilidad le imprime al Defensor del Pueblo Europeo un carácter coactivo que respalda la eficacia de sus actuaciones.

III. CONFIGURACION ESTATUTARIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

Una vez hecha la referencia a cómo surgió la figura del Defensor del Pueblo Europeo y haber hecho una breve referencia a cuál es su misión y los poderes con que cuenta para cumplirla, se impone hacer algunas consideraciones en relación con el detentador de tales potestades, es decir, cuáles son las características que lo definen internamente como órgano. Así, entre los aspectos que cabe aludir en este contexto están los relativos a la forma que presenta, las características que ha de reunir su máxima autoridad, la forma y oportunidad de elegirla, mecanismos de cese en sus funciones, etc.

1. Aspectos generales: ¿Sólo un Defensor del Pueblo Europeo? ¿Órgano unipersonal o colegiado?

Como hemos asomado con anterioridad, en el proceso de perfilar las características del Defensor del Pueblo Europeo se plantearon varios supuestos interesantes en relación con la condición individual o plural de la figura del Defensor del Pueblo Europeo, los cuales pueden resumirse en la forma que se señala a continuación.

A. Uno o varios "Mediadores" en cada Estado miembro, con competencia nacional y comunitaria

En este primer supuesto se pensó la posibilidad de que cada Estado Miembro designara uno o varios "Defensores" con capacidad de defender o interceder no sólo ante las correspondientes instituciones nacionales sino que también ante las comunitarias, cuando sus connacionales se viesen afectados por el actuar ilegítimo de la Administración comunitaria⁹⁰.

Así, en la "Propuesta de texto articulado sobre ciudadanía europea presentado por la delegación española a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política"⁹¹ se entendió que la condición de ciudadano de la Unión debe ser complementada con la creación de la figura del "Mediador" como mecanismo de protección eficaz de sus derechos.

⁹⁰ Por ejemplo, en algunos documentos comunitarios se había expuesto claramente la posibilidad de que se instituyeran "*uno o varios mediadores en cada Estado miembro*", como se ha planteado en el marco de las reflexiones sobre la ciudadanía europea, es evidente que estos mediadores desempeñarán un papel fundamental en la correcta aplicación del derecho comunitario" (resaltado nuestro). (Vid. *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 2/91 pág. 157.)

⁹¹ Vid. *Revistas de Instituciones Europeas*, Vol. 18. Año 1991. Centro de Estudios Constitucionales. Española, Madrid. 1991.

En este sentido, el artículo 9 de la propuesta comentada señalaba que se designaría en cada Estado un Mediador que tendría la misión de asistir a los ciudadanos de la Unión en defensa de los derechos reconocidos en su favor por el Tratado ante las autoridades administrativas de la Unión y de sus Estados miembros, así como de hacer valer tales derechos ante las instancias judiciales, por sí mismo o en apoyo de los interesados. Asimismo, los “Mediadores” tendrían la misión de hacer accesible a los ciudadanos comunitarios una información clara y completa de sus derechos y de los medios para hacerlos valer. También se preveía que los “Mediadores” presentarían un informe anual al Parlamento Europeo⁹².

Obsérvese que la propuesta comentada lo que entrañaba no era solamente una pluralidad de sujetos investidos con el carácter de Defensor del Pueblo Europeo sino que, además, suponía indudablemente una ampliación al ámbito comunitario de las competencias de los “Defensores del Pueblo” o figuras análogas existentes en algunos países de la Comunidad. En definitiva, con esta propuesta se planteó que los Defensores nacionales tuvieran competencia sobre órganos e instituciones comunitarias, cuando se tratara de asuntos que concernieran a sus nacionales..

B. Un mediador Europeo único, con competencias comunitarias

Como alternativa a la opción anteriormente expuesta la delegación española a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política, planteó la posibilidad de examinar otras posibilidades consistentes en encomendar las funciones señaladas en esta propuesta de artículo a un “*Ombudsman*” europeo, como órgano comunitario independiente, o en su caso, vinculado al Parlamento Europeo, o bien, complementar la actuación de los Mediadores nacionales con un “*Ombudsman*” que actuaría a un nivel europeo.

No obstante, debe aclararse que algún sector de la doctrina señala que “la iniciativa de creación de un ‘ombudsman’ supranacional fue exclusiva del Parlamento Europeo, puesto que ni desde el seno de las otras instituciones comunitarias, ni desde los ‘ombudsmen’ de los Estados Miembros de la comunidad, se contempló como útil su existencia, ni se planteó, por tanto su creación”⁹³.

Ahora bien, independientemente de su autoría esta opción se proponen varias cosas interesantes puesto que por una parte, se percibe a la figura del defensor del pueblo como un elemento integrador del orden comunitario, ya no de los Estados miembros, y por la otra, su vinculación al Parlamento Europeo.

Como se verá más adelante, la configuración del Defensor del Pueblo Europeo luego del Tratado de Maastricht y de su Estatuto, es el de una figura unipersonal, de naturaleza comunitaria y vinculado al Parlamento Europeo.

2. Condiciones personales que debe reunir el Defensor del Pueblo Europeo

El problema de la designación del Defensor del Pueblo Europeo ha sido objeto de distintas consideraciones en la doctrina, en virtud de que el Tratado de la CE dejó

⁹² Ibid.

⁹³ Así, MOREIRO GONZÁLEZ, C., Ob. cit. págs. 177-178.

al Estatuto la determinación de las condiciones que habrán de reunir las personas para poder desempeñar el cargo de Defensor del Pueblo Europeo.

En este sentido ANDREA PIERUCCI señalaba antes de la adopción del Estatuto que el Parlamento había propuesto una regla muy general en cuanto al perfil del Defensor del Pueblo Europeo: él debe ser elegible por la función jurisdiccional que haya desempeñado o por tener una experiencia confirmada en la defensa de los derechos de los ciudadanos (asociaciones por los derechos civiles, por el ambiente)⁹⁴.

En este orden de ideas se pronunció la *Comisión de Asuntos Institucionales*, en su Informe de 13 de octubre de 1992, "sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones de ejercicio de sus funciones", cuyo ponente fue la Sra. BINDI (en lo sucesivo "Informe Bindi"). Así, al referirse al nombramiento del Defensor del Pueblo Europeo la Exposición de Motivos del "Informe Bindi" señala que a pesar de que el artículo 138 E no prevé ningún requisito específico para la persona que puede ejercer la función de Defensor del Pueblo Europeo, sin embargo, era necesario que en la definición de su Estatuto se fijasen algunos criterios que garantizaran su independencia y competencia. Los criterios en cuestión eran los siguientes:

"En primer lugar, el Defensor del Pueblo deberá ser ciudadano de la Unión: este requisito es indispensable justamente por la naturaleza misma del cargo. Por otra parte, deberá disponer de una experiencia y de una formación que garanticen la capacidad de abordar materias jurídicamente complejas. Algunos sistemas prevén que la persona elegida debe tener formación y experiencia como jurista. En nuestro sistema, podríamos añadir a esta característica la alternativa de tener experiencia en asociaciones para la protección de derechos o para la protección de grupos sociales particularmente desfavorecidos"⁹⁵.

Todo lo anterior se vio concretado en el artículo 5.2. del Proyecto de Resolución contenida en el "Informe BINDI", en el que se preveía la elección del Defensor del Pueblo Europeo "entre personalidades que tengan la nacionalidad de uno de los Estados miembros, que ofrezcan garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales o que posean experiencia y competencia notorias para el ejercicio de sus funciones"⁹⁶.

No obstante, la fórmula que recogió finalmente el Estatuto en su artículo 5.2., es la siguiente:

"Como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión, se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, ofrezca plenas garantías de independencia y reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las Funciones de Defensor del Pueblo".

⁹⁴ Vid. PIERUCCI, A., Andrea Pierucci. "Le Mediateur Européen". Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne. N° 372, Noviembre 1993. Pág. 818.

⁹⁵ Cfr. Documentos de Sesión. Parlamento Europeo. Edición en lengua española de 14 de octubre de 1992. Pág. 18.

⁹⁶ Cfr. Documentos de Sesión. Parlamento Europeo. Edición en lengua española de 14 de octubre de 1992. Pág. 9.

Como señalaba PIERUCCI antes de la entrada en vigor del Estatuto, cualquiera que sea el procedimiento de la nominación o escogencia del mediador, era necesario fijar su rango dentro del sistema comunitario. Al respecto se pronunciaba porque ese rango no podía “ser inferior al de un juez de la Corte de Justicia, según las proposiciones del Parlamento”.

3. Oportunidad y procedimiento para la elección del Defensor del Pueblo Europeo

Por lo que respecta a la oportunidad en que se nombraría al Defensor del Pueblo Europeo, el artículo 6.1. del Estatuto viene a recoger esencialmente, aunque con palabras distintas, lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 138 E de MAASTRICHT, en el que se establece que el Defensor del Pueblo Europeo “será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura”. “El Defensor del Pueblo será nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y hasta el final de su legislatura. Su mandato es renovable”⁹⁷.

Algunos autores asumen con cierta desconfianza el hecho de que el Defensor del Pueblo Europeo sea nombrado después de la elección del Parlamento, pues ven en tal circunstancia la posibilidad de que aquél haga depender sus actividades del “pulso político que se dibuje en el arco parlamentario de ese período legislativo”⁹⁸. Evidentemente que la designación de una u otra persona como Defensor del Pueblo Europeo va a depender de la correlación de fuerzas presentes en el Parlamento europeo, es decir, del apoyo político que reciba, puesto que es dicha institución quien lo designa.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que luego de ese “momento inicial” de designación, tanto el Tratado de MAASTRICHT así como el Estatuto previeron un sistema que otorga al Defensor del Pueblo Europeo una “estabilidad relativa” en el cargo y a la cual nos referiremos más adelante, no obstante resulta conveniente llamar la atención sobre una circunstancia particular como lo es el hecho de que, si bien el Defensor del Pueblo Europeo goza de estabilidad relativa en su cargo, sería lamentable que por su vinculación presupuestaria al Parlamento europeo, este último la utilizara como mecanismo para tratar de condicionar o “dirigir” las actuaciones del Defensor del Pueblo Europeo en función de sus intereses concretos, y en detrimento de la autonomía de actuación de éste.

Como ejemplo de lo decisivo que puede resultar esta cuestión, es fácil imaginar que una deficiente dotación de medios materiales y de personal, podría atar de manos al Defensor del Pueblo Europeo, y al contrario, un apoyo logístico suficiente puede darle el dinamismo deseado.

En cuanto al procedimiento a seguirse para la elección del Defensor del Pueblo Europeo, cabe decir que el referido artículo 138 E, prescribe que ello deberá determinarse en el Reglamento interno del Parlamento europeo. A tales efectos, el Parlamento europeo procedió a modificar el mencionado instrumento normativo con la

⁹⁷ Art. 6 del Estatuto.

⁹⁸ MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* Pág. 256.

finalidad de adecuarlo al Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo⁹⁹. Así, en la enmienda 99 al Reglamento del Parlamento europeo¹⁰⁰ se previó la creación de un capítulo nuevo (XIV) en el que se regularían las materias específicas del Defensor del Pueblo Europeo, entre las cuales están las relativas a su designación, a cuyos efectos establece un sistema de "candidaturas" presentadas al menos por 23 diputados¹⁰¹.

La formalización de tales candidaturas debe hacerse cumpliendo una serie de requisitos formales y serán analizadas por la comisión competente, la cual escogerá un candidato y lo propondrá al Parlamento europeo, quien deberá votar el nombramiento en forma secreta, con un quorum de asistencia de la mitad de los diputados que integran el Parlamento¹⁰².

No resulta difícil imaginar que esta fórmula fue sugerida por la Comisión de Peticiones, después de enfrentarse al hecho consumado de la previsión de la figura

⁹⁹ Doc. A3-0413/93

¹⁰⁰ Vid. Doc. A3-0240/93/Parte II.

¹⁰¹ En el "Informe BINDI" se mencionaba la necesidad de que se publicara una "convocatoria de candidaturas, para evitar que los posibles candidatos sean solamente los indicados por los grupos políticos" (Vid. Ob. cit. pág 18). Evidentemente, dicha solución no fue aceptada.

¹⁰² El texto de la enmienda en cuestión, en la que se recoge esencialmente la propuesta del "Informe BINDI" -tantas veces mencionado-, es del tenor siguiente:

Artículo 130 A (nuevo)

Designación del Defensor del Pueblo.

1. Al principio de cada legislatura, inmediatamente después de su elección, el Presidente convocará la presentación de candidaturas con vistas al nombramiento del Defensor del Pueblo y fijará el plazo para la presentación de las candidaturas.

2. Las candidaturas habrán de ser presentadas al menos por veintitrés diputados al Parlamento y justificar que el candidato cumple los requisitos exigidos para ejercer las funciones de Defensor del Pueblo Europeo.

Igualmente, deberán incluir el compromiso solemne por parte del candidato de no ejercer ninguna actividad profesional, retribuida o no, durante su mandato, en caso de que resultara nombrado.

3. Las candidaturas se transmitirán para su examen a la comisión competente, que podrá solicitar oír a los interesados.

4. La comisión competente propone al voto del Parlamento la candidatura escogida.

5. El Parlamento incluirá dicha votación en el orden del día del período parcial de sesiones siguiente a la transmisión de la propuesta de la comisión competente.

6. La votación se realizará mediante voto secreto por mayoría de los votos emitidos.

7. Antes de declarar abierta la votación, el Presidente comprobará la presencia de la mitad de los diputados que integran el Parlamento.

8. En caso de que el resultado de la votación fuera negativo, el presidente podrá pedir a la comisión competente que formule una nueva propuesta o podrá convocar la presentación de nuevas candidaturas.

9. El candidato nombrado será llamado inmediatamente a prestar juramento ante el Parlamento. Como señalaba PIERUCCI, antes de que aprobara el Estatuto el debate interno en el Parlamento Europeo (en vista de la modificación de su reglamento) concierne al origen político de la candidatura o bien la posibilidad de efectuar una llamada a las candidaturas. En otro, se refiere a los órganos que tendrían la posibilidad de proponer a los candidatos: una oficina del Parlamento Europeo, de una comisión parlamentaria o de un cierto número de diputados (Id. Ob. cit. Pág. 205).

del Defensor del Pueblo Europeo en el Tratado de la Unión. En efecto, luego de “reconocer” la nueva realidad, la Comisión de Peticiones -en el “Informe GUTIERREZ DÍAZ”- “reflexiona” sobre sus futuras relaciones con el Defensor del Pueblo Europeo, destacando la necesidad de “complementariedad” entre ambos y la conveniencia de establecer “un principio de vasos comunicantes”¹⁰³ proponiendo al efecto una serie de “justificadas intervenciones” de la mencionada Comisión en distintos aspectos, y evidentemente el nombramiento es uno de ellos. Así, se alegaba que el nombramiento del Defensor del Pueblo en el Pleno requería “trabajos preparatorios que, por su naturaleza y objeto, deberían atribuirse en gran parte a la *Comisión de Peticiones*”¹⁰⁴.

Con posterioridad, hubo nuevas proposiciones de enmiendas al Reglamento del Parlamento, por cuanto había algunas contradicciones con el Estatuto aprobado, ya que por ejemplo, se preveía en el apartado 9 de su artículo 159 que el Defensor del Pueblo Europeo prestaría juramento o promesa ante el Parlamento europeo,¹⁰⁵ y no ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades como lo prevé el Estatuto.

Finalmente, el 12 de julio de 1995, el Parlamento Europeo eligió el primer Defensor del pueblo Europeo, designación que -luego de varias rondas de votación empatada- recayó en JACOB SÖDERMAN, quien se juramentó como tal el 27 de sep-

¹⁰³ Al respecto manifiesta que: “En primer lugar, debe existir una *complementariedad* entre la Comisión de Peticiones y el Defensor del Pueblo...se podría establecer un *principio de vasos comunicantes* de tal modo que las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo en los campos que no pertenezcan a su competencia sean transmitidas directamente al Parlamento europeo y consideradas como peticiones y que, por otra parte, las peticiones que se refieren al ámbito de actuación del Defensor del Pueblo le sean remitidas directamente” (Vid. Informe de la Comisión de Peticiones dirigido a la Comisión de Asuntos Institucionales, con ponencia del Sr. GUTIERREZ DÍAZ, (“Informe GUTIÉRREZ DÍAZ”), Doc. A3-0298/92, pág. 24). Esta posibilidad de remisión recíproca de asuntos entre el Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión de Peticiones está plasmada en las “Medidas de Aplicación” dictadas por el primero de los mencionados en 1997 y en las que se establece la posibilidad que el Defensor del Pueblo Europeo, en caso de que ello sea necesario y con el acuerdo del ciudadano reclamante, remita una reclamación al Parlamento Europeo para que reciba el tratamiento de petición y viceversa (artículos 2.2 y 2.3. de las “Medias de Aplicación”).

¹⁰⁴ En este sentido afirmaba que era “necesario dar información para que se presenten las candidaturas...La forma de esta información y el desarrollo del procedimiento de su publicación debería correr a cargo del control de la *Comisión de Peticiones*.”

Después, debería procederse en comisión a una determinada selección de los candidatos para permitir que la *Comisión de Peticiones* presente los candidatos al Pleno. Se puede pensar en varios procedimientos de presentación y preselección:

- Una posibilidad sería atribuir a la *Comisión de Peticiones* la facultad de elegir, entre todos aquellos que hayan presentado su candidatura, a los dos más calificados. Entre estos dos candidatos, el Parlamento podría elegir a uno por mayoría cualificada;

- Otro procedimiento podría consistir en pedir a la *Comisión de Peticiones* que establezca una lista de candidatos que respondan a los criterios generales del estatuto y de presentarlo al Pleno. De este modo el parlamento Europeo tendría la posibilidad de elegir entre varios candidatos;

- Una tercera posibilidad sería que la *Comisión de Peticiones* proponga a la Asamblea una personalidad para que fuera designada como Defensor del Pueblo.

Este último procedimiento ha sido el que ha escogido la Comisión de Peticiones.” (Vid. Doc. A3-0298/92, págs. 25-26).

¹⁰⁵ Vid. Doc. A 3-413/93.

tiembre de 1995, ante la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas y actualmente ejerce el cargo.

4. Incompatibilidades con el cargo de Defensor del Pueblo Europeo

Como ha quedado expuesto, en el Estatuto se prevé una serie de hipótesis de inelegibilidad para el cargo de Defensor del Pueblo Europeo -a los cuales hemos hecho referencia al tratar el punto de las condiciones que deben reunir los candidatos a Defensor del Pueblo Europeo-, sin embargo, algunas de dichas hipótesis subsisten como casos de incompatibilidad con el ejercicio del cargo de Defensor del Pueblo Europeo. Nos referimos a la prohibición terminante de que el Defensor del Pueblo Europeo ejerza otras funciones que no sean las inherentes a su cargo.

En este sentido, el Estatuto parece ser más exigente que el Tratado de la Unión, en cuanto este último prevé que “durante su mandato” el Defensor del Pueblo Europeo no podrá desempeñar ninguna otra *actividad profesional*, sea o no retribuida¹⁰⁶, mientras que el Estatuto incluye en tal prohibición toda *función política, administrativa o profesional*¹⁰⁷. Es decir, se configura el cargo de Defensor del Pueblo Europeo como a “dedicación exclusiva”, con lo cual se pretende por una parte, mantener el carácter independiente del cargo, e igualmente, evitar que la atención del Defensor del Pueblo Europeo pueda dispersarse en otros asuntos que resulten ajenos a los intereses y actuaciones propias de la “figura” comentada.

5. Cese del Defensor del Pueblo Europeo

A. Supuestos de cesación del Defensor del Pueblo Europeo

El artículo 7.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo establece distintos supuestos en los que el Defensor del Pueblo “cesará” en sus funciones, a saber:

a. Cese normal

Como se ha señalado al tratar el punto relativo al nombramiento del Defensor del Pueblo Europeo, este lo por la duración de la legislatura correspondiente. Así, cuando llega a su término la legislatura para la cual ha sido designado, el Defensor del Pueblo Europeo, en principio, cesa en el ejercicio de su cargo por el sólo transcurso del tiempo, sin perjuicio de la obligación de seguir ejerciendo provisionalmente el cargo en los supuestos que analizaremos posteriormente.

b. Cese anticipado

a) Por renuncia, la cual implica una manifestación de voluntad del Defensor del Pueblo Europeo en el sentido de dejar de ser titular del cargo.

¹⁰⁶ Artículo 138 E. 3.

¹⁰⁷ Artículo 10.1. del Estatuto.

b) Por destitución, supuesto en el que el órgano competente -con fundamento en determinados motivos- le priva del cargo.

c) Por muerte, no obstante no estar recogida expresamente por el Estatuto, en sana lógica debe aceptarse que esta hipótesis ha de entenderse incluida tácitamente.

B. *Permanencia provisional en el ejercicio del cargo*

Así las cosas, es necesario tener presente que en aras de la continuidad en la prestación del servicio, el Estatuto establece como regla que el Defensor del Pueblo Europeo ha de seguir en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo Europeo, salvo en el caso de destitución¹⁰⁸ -y agregamos nosotros- o muerte.

En principio, no habría “vacío” en esta materia cuando el cese de funciones obedezca al transcurso del plazo o por renuncia, puesto que resulta claro que en esos casos el Defensor del Pueblo Europeo tiene la obligación de permanecer en el cargo hasta que asuma el cargo la persona que lo sustituirá. A favor de esta argumentación se muestra la Exposición de Motivos del Informe de la *Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades*, sobre la modificación de los artículos 159 y 160 del Reglamento del Parlamento Europeo como consecuencia de la resolución del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 1993 relativa a los acuerdos interinstitucionales por lo que se refiere al procedimiento de codecisión y al *estatuto del Defensor del Pueblo*.

Al respecto, la mencionada Exposición de Motivos entiende que la resolución del 17 de noviembre, antes aludida, dispone que en caso de renuncia el Defensor del Pueblo Europeo seguirá ejerciendo el cargo. Razón por la cual sugirió lo siguiente: “suprimir la referencia al caso de la renuncia en el apartado 10” del artículo 159 del Reglamento, en el que se prevé que el Defensor del Pueblo Europeo ejercerá el cargo hasta la entrada en funciones de su sucesor, *excepto* en el caso de que cese por *fallecimiento, renuncia o destitución*.

Por el contrario, parece discutible que después de haber sido “*destituido*” de su cargo el Defensor del Pueblo Europeo pueda continuar ejerciéndolo, toda vez que, normalmente, la destitución puede derivar de una falta grave o por dejar de cumplir las condiciones necesarias para su ejercicio^{109 110}. Con lo cual, más que beneficiosa pareciera perjudicial esta solución que -como lo hemos señalado-, atiende a la necesidad de preservar la prestación del servicio.

Por las razones expuestas, consideramos que sería más lógico interpretar las disposiciones comentadas en el sentido de que, a estos efectos, la destitución debe asimilarse al caso de la muerte, como hecho constitutivo de una “vacante”¹¹¹ forzada en la que no cabe la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Europeo permanezca en el cargo a la espera de que lo asuma otra persona.

¹⁰⁸ Art. 7.2. del Estatuto.

¹⁰⁹ Art. 8 del Estatuto.

¹¹⁰ En este sentido resulta más adecuado lo previsto en el número 10 del artículo 159 del Reglamento, en tanto y en cuanto dispone que el Defensor del Pueblo Europeo ejercerá el cargo hasta la entrada en funciones de su sucesor, *excepto* en el caso de que cese por *fallecimiento, renuncia o destitución*.

¹¹¹ Entendemos que una vacante en el cargo implica una pérdida de la titularidad del mismo.

Además, de esta manera también se daría solución a una aparente contradicción existente entre los números 2 y 3 del artículo 7 del Estatuto¹¹², en cuanto el primero exige que el Defensor del Pueblo Europeo siga en funciones *hasta la toma de posesión de quien lo sucederá*, y en el segundo, se parte de la base de la existencia de una “vacancia” en el cargo para designar al sucesor. Ciertamente, si el plazo de tres meses para designar el nuevo Defensor del Pueblo Europeo empieza a correr a partir “del momento en que se produce la vacante”, nos preguntamos: ¿a qué vacante se refiere? porque mientras el Defensor del Pueblo Europeo siga ejerciendo el cargo no habría vacante; ¿en qué supuesto es coherente que subsista la obligación de permanecer en el cargo?

Con el objeto de salvar la contradicción apuntada es menester compartir entonces que la “vacante” -como momento a partir del cual comienza a contarse el plazo que tiene el Parlamento Europeo para nombrar un nuevo Defensor del Pueblo Europeo-, sólo tiene sentido en relación con los casos de cese por muerte o destitución, y no por vencimiento del plazo o renuncia, hipótesis estas en las que la obligación de permanecer en el cargo impide que se produzca la vacancia, no obstante, para ellas debe aplicarse por analogía el mismo plazo dentro del cual, el Parlamento está llamado a designar al sucesor.

C. Motivos de destitución

Por lo que respecta a los motivos en que se puede destituir al Defensor del Pueblo Europeo podemos decir que hay dos supuestos fundamentales, a saber¹¹³: a) que haya dejado de cumplir las condiciones necesarias para su ejercicio; b) que hubiere cometido falta grave¹¹⁴.

Así, en el primer caso estamos en presencia de una multiplicidad de supuestos que podrían ir desde: que el Defensor del Pueblo Europeo pierda la nacionalidad y adquiera la de un Estado no miembro de la Unión; que el Estado del que es nacional deje de pertenecer a la Unión; que sea objeto de algún tipo de interdicción civil o penal; que para el momento no haya cesado en el ejercicio de cualquier otro cargo o función, ya sea administrativo, político o profesional, nacional o comunitario, remunerado o no; etc.

En el segundo de los casos existe un aspecto de especial trascendencia que corresponderá al Tribunal de Justicia precisar en su momento, este es, que la falta que se impute al Defensor del Pueblo Europeo sea “grave”, no cualquier falta. En efecto,

¹¹² Las disposiciones comentadas son del tenor siguiente:

7.2. Salvo en caso de destitución, el Defensor del Pueblo *seguirá en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo* (subrayado nuestro).

7.3. En casos 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 (subrayado nuestro).

¹¹³ El artículo 8 del Estatuto reproduce casi en los mismos términos el contenido del artículo 7 del Proyecto correspondiente propuesto en el Informe BINDI. (Cfr. Doc. A3-0298/92).

¹¹⁴ Artículo 8 del Estatuto.

habida cuenta que ni en el Tratado de la Unión ni en el Estatuto se señala en forma expresa cuáles son las faltas graves, éstas han de extraerse a sensu contrario de las disposiciones del propio Estatuto, lo cual no deja de ser difícil porque si bien puede ser relativamente fácil detectar la existencia de una falta, no sucede lo mismo en cuanto a su gravedad se refiere.

En principio, pareciera que habría falta grave cuando el Defensor del Pueblo Europeo;

- a) Viole los deberes de confidencialidad e imparcialidad;
- b) Que abandone sus funciones;
- c) Que no presente el Informe Anual al Parlamento Europeo;
- d) Que ejerza funciones políticas, administrativas o profesionales distintas a las inherentes a su cargo; etc.

Pero nos preguntamos si sería falta grave que admita y continúe investigando cuando esté en curso un procedimiento jurisdiccional, o cuando admita una reclamación de un funcionario comunitario sin que se haya cumplido la vía administrativa previa por considerar que así su función puede resultar más efectiva, o cuando en cooperación con los defensores nacionales obtenga documentación a la que, en principio, no tendría acceso y sea demostrativa de casos de mala administración de órganos e instituciones comunitarios, etc.

De considerarse que todos los ejemplos señalados constituyen supuestos de falta grave, entonces, ¿cuáles son los casos de faltas no graves? Por ello, será el Tribunal de Justicia quien tenga la última palabra al respecto, salvo que el Parlamento Europeo modifique el Estatuto haciendo las precisiones correspondientes, lo que facilitaría en consecuencia la labor del intérprete.

D. Procedimiento de destitución

Para poder destituir al Defensor del Pueblo Europeo es necesario que el Parlamento Europeo haga una solicitud en ese sentido al Tribunal de Justicia de las Comunidades, quien es el órgano legitimado para hacerlo, cuando dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave¹¹⁵.

Como hemos señalado antes, es al Parlamento Europeo a quien corresponde nombrar al Defensor del Pueblo Europeo pero a pesar de ello no puede cesarlo. El Estatuto lo que reconoce al Parlamento Europeo -y sólo a éste- es la facultad de *solicitar al Tribunal de Justicia* la “destitución”, es decir que en tal sentido tiene la iniciativa de destitución del Defensor del Pueblo Europeo, le es exclusiva.

De esta forma se le da al Defensor del Pueblo Europeo la certeza de que ni un particular, ni un parlamentario europeo, ni una autoridad nacional u órgano o institución comunitarios podrían solicitar su destitución *directamente* ante el Tribunal de Justicia. Hay que pasar por el filtro del Parlamento. En tal sentido, se ha señalado que con la finalidad de “evitar peticiones abusivas o vinculadas a una votación ocasional de la Asamblea, se deberá prever un procedimiento formal que conduzca a

¹¹⁵ Art. 8 del Estatuto.

una votación en el Pleno en las mismas condiciones previstas para el nombramiento...¹¹⁶.

A estos efectos, una décima parte de los diputados podrán solicitar la destitución del Defensor del Pueblo cuando incurra en alguno de los motivos a los que antes hemos hecho referencia (dejar de cumplir con las condiciones necesarias para su ejercicio o haber cometido falta grave), en relación con lo cual la comisión competente habrá de presentar un informe al Parlamento Europeo.

Producida la iniciativa de destitución se debe notificar y oír al Defensor del Pueblo Europeo, y el Parlamento decidirá mediante votación secreta efectuada en presencia de por lo menos la mitad de los eurodiputados¹¹⁷. Un pronunciamiento político del Parlamento adverso al Defensor del Pueblo Europeo supondría una especie de "censura moral", en el sentido de reproche político a la persona o gestión, lo que no implica un cese automático en el cargo.

A raíz de dicha censura se le plantearía al Defensor del Pueblo Europeo el tener que asumir una de dos posturas, a saber:

- a) Renunciar, en cuyo caso el procedimiento dejaría de tener objeto, debiéndose cubrir la vacante así producida por el procedimiento previsto al efecto;
- b) No dimitir por considerar que no existen los motivos de destitución invocados o porque no se siguió el procedimiento previsto en el Estatuto, por ejemplo, que no se le haya oído.

En estos casos -en los que el Defensor del Pueblo Europeo no dimite-, correspondería al Presidente del Parlamento, en representación de este último, pedir al Tribunal de Justicia que destituya al Defensor del Pueblo Europeo. Evidentemente que la solicitud de destitución debe estar fundada en alguno de los motivos a que hemos hecho referencia en el punto anterior¹¹⁸.

6. Personal de apoyo al Defensor del Pueblo Europeo

Como se ha dicho, el carácter individual del Defensor del Pueblo Europeo como figura está claramente precisado del texto del artículo 138 E, y así lo ha recogido el Estatuto, sin embargo, es evidente que una sola persona no podría cumplir con todas las tareas que le han sido encomendadas, sin que paralelamente esté asistido por un apoyo logístico mínimo.

¹¹⁶ Vid. Doc. A3-0298/92. "Informe Bindi" citado ut supra, pág. 19).

¹¹⁷ En tal sentido, los numerales 1 y 2 del artículo 130 B (nuevo) contenidos en la enmienda N° 100 al Reglamento del Parlamento Europeo, señalan:

"1. Una décima parte de los diputados podrá solicitar la destitución del Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

2. La solicitud será transmitida al Defensor del Pueblo y a la comisión competente, que, si la mayoría de sus miembros considerare que los motivos invocados son fundados, presentará un informe al Parlamento. El Defensor del Pueblo será oído, antes de la votación del informe, si así lo solicitare. El Parlamento, previo debate, decidirá por votación secreta."

¹¹⁸ Ibid.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto, el Defensor del Pueblo Europeo estará asistido por una secretaría, cuyo principal responsable será nombrado por él mismo¹¹⁹. El resto de los funcionarios y agentes de la secretaría del Defensor del Pueblo Europeo, cuyo número se adoptará cada año en el marco del procedimiento presupuestario, estarán sujetos a los Reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas¹²⁰.

Por lo que respecta al “Secretario del Defensor del Pueblo Europeo” tenemos que decir que no lo suple a éste. Ello es así no obstante que en una de las oportunidades que se planteó el tema del personal que colaboraría con el Defensor del Pueblo Europeo, el profesor GIL ROBLES propuso la inclusión de un “adjunto”, en el que el Defensor del Pueblo Europeo pueda “delegar algunas de sus funciones y que le sustituya excepcionalmente en caso de enfermedad o imposibilidad material o física o en el supuesto de que cese voluntariamente y hasta tanto el Parlamento elija uno nuevo”¹²¹.

Sin embargo, en el Estatuto no se recogieron ninguna de estas posibilidades, es decir, que el Defensor del Pueblo Europeo pueda delegar funciones o eventualmente ser sustituido por un funcionario.

En relación con el número de personas que sirven de apoyo al Defensor del Pueblo Europeo el Informe Anual de 1996 señala que a finales de ese año, la Secretaría del Defensor del Pueblo Europeo estaba conformada por el titular de la Secretaría, un jurista principal, tres juristas, un funcionario para información, tres asistentes y cuatro secretarios¹²².

IV. ASPECTOS PROCEDIMENTALES. ¿PROCEDIMIENTO ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO?

En un primer momento resulta curioso el que pueda hablarse de la existencia de un “procedimiento” dentro del contexto del Defensor del Pueblo Europeo, no obstante el aspecto procedimental está bastante desarrollado tal como se pondrá de manifiesto en los apartados a los cuales dedicaremos nuestra atención seguidamente.

1. *Modos de proceder*

Cuando nos referimos a “modos de proceder” estamos aludiendo a las modalidades bajo las que se puede poner en movimiento el Defensor del Pueblo Europeo, concretamente, actuación de oficio o a instancia de un “reclamante”¹²³.

¹¹⁹ Art. 11.1.

¹²⁰ Art. 11.2. del Estatuto.

¹²¹ En este sentido, MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* pag. 230.

¹²² Id. Anexo F pág. 1.

¹²³ En relación con esto, antes de que se adoptara el Estatuto, la Enmienda 101 propuesta al Reglamento del Parlamento Europeo como consecuencia de las adecuaciones que habría de hacerse después de la firma del Tratado de la Unión, señalaba que: “*Las modalidades de recurso al Defensor del Pueblo, así como el procedimiento y demás normas a que se ajustará la actuación de aquél, serán establecidas en un Anexo especial al Presente Reglamento.*”

De conformidad con lo previsto en el artículo 3.1. del Estatuto¹²⁴, resulta claro que el Defensor del Pueblo Europeo puede actuar de oficio o a instancia (reclamación) de los legitimados para ello a los que hemos hecho referencia en el apartado anterior. En algún momento se propuso expresamente legitimar al propio Parlamento Europeo para hacer "solicitudes" de investigación al Defensor del Pueblo Europeo, pero ello no fue aceptado¹²⁵.

Ahora bien, entendemos que la ausencia de una legitimación expresa no constituye obstáculo para que -motu proprio- instituciones u órganos comunitarios, incluso el Parlamento Europeo, pudieran dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo en interés de preservar el orden comunitario.

Claro está que no con el carácter de "reclamación" como sucede con los particulares, sino como simple información sobre aspectos que pueden referirse a la mala administración de los órganos o instituciones comunitarios y por ende, de interés para el Defensor del Pueblo Europeo quien, en su caso, podría actuar de oficio¹²⁶.

2. La reclamación o denuncia

El Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo regula las características que ha de tener la reclamación que se dirija al Defensor del Pueblo Europeo, a cuyos efectos prevé que en la reclamación deberá:

A. Quedar patente el objeto de la misma

Esta es una exigencia racional, en cuanto la reclamación ha de ser clara, inteligible, a cuyos efectos debe haber una relación mínima de hechos y la interpretación que de ellos hace el reclamante. No obstante, entendemos que una falta de claridad en los hechos narrados o en la solicitud, debe dar lugar a que -por lo menos-, el Defensor del Pueblo Europeo solicite una aclaración de la misma y no simplemente inadmitir o archivar la reclamación.

Otro aspecto importante es el relativo a la necesidad de que se acompañe a la reclamación algún medio de prueba que la sustente razonablemente, es decir, que ofrezca si quiera algún indicio sobre la veracidad de la situación de mala administración denunciada, so pena de que archive la reclamación. Así, por ejemplo, en el caso de una reclamación presentada contra la unidad de desarrollo cooperativo el

El Defensor del Pueblo remitirá al Presidente una propuesta de Anexo, que, con informe de la Comisión competente en materia de reglamento, se someterá al Parlamento para su aprobación" (Cfr. Doc. A3-0240/93/Parte II).

¹²⁴ Cfr. artículo 138. E.1., del Tratado de la Unión.

¹²⁵ Así, el artículo 2.1. del Proyecto de Decisión del Parlamento europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y el Ejercicio de sus Funciones, emanado de la Comisión de Asuntos Interinstitucionales (Informe BINDI). (Vid. Doc. A3-0298/92).

¹²⁶ De 210 investigaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo Europeo en el año de 1996, 207 se originaron en reclamaciones y sólo 3 en iniciativa propia. Vid. Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo 1996, pág. 5.

denunciante señalaba que una solicitud de subvención no se había tratado con equidad, pero no acompañaba prueba alguna de su dicho, razón por la cual el Defensor del Pueblo Europeo consideró que no estaba justificada una investigación¹²⁷.

B. Identidad del reclamante

Si bien el Defensor del Pueblo Europeo puede actuar de oficio, cuando se trata de una “reclamación” el Estatuto exige la identificación de la persona de la que proceda¹²⁸, es decir, se proscribe el anonimato, pero existe la posibilidad de que el reclamante solicite que su reclamación sea *confidencial*, en el sentido de que no se mencione su identidad¹²⁹.

Con anterioridad a que se dictasen las denominadas “Medidas de Aplicación” nos preguntábamos si en tales casos el Defensor del Pueblo Europeo tenía la posibilidad de apreciar si otorgaba o no el aludido carácter de confidencial, o si por el contrario estaba obligado a hacerlo cuando se lo solicitase. Sobre este aspecto estimábamos que, en tanto y en cuanto el reclamante hubiese hecho una solicitud amparándose en tal derecho, el Defensor del Pueblo Europeo debía respetarlo si fuere “*conditio sine qua non*” para el reclamante.

En la actualidad, el asunto está expresamente aclarado por el artículo 10.1 de las “Medidas de Aplicación”, en el cual se establece en forma imperativa el deber que tiene el Defensor del Pueblo de declarar confidencial una reclamación a petición del ciudadano.

C. Recepción y prioridad de las reclamaciones

Las reclamaciones presentadas por los ciudadanos serán identificadas, registradas y numeradas conforme a las normas correspondientes, cumplido lo cual se expide al ciudadano un acuse de recibo con indicación del número de registro de la reclamación y del jurista encargado del asunto¹³⁰. Además, el Defensor del Pueblo está habilitado para adoptar disposiciones que permitan tratar con prioridad una queja¹³¹.

3. ¿Plazo de caducidad?

Resulta cuando menos sorprendente que el artículo 2.4. del Estatuto prevea un plazo dentro del cual se deba dirigir una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, ya que con él se pretende erigirse un requisito de “inadmisibilidad” enervante de la reclamación. Ciertamente, no es una cuestión que tenga que ver con la mayor o

¹²⁷ Vid. Reclamación 582/12.5.96/MG/IRL. Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo 1996.

¹²⁸ Artículo 2.3.

¹²⁹ Confidencial en este caso no implica, en modo alguno, que las investigaciones sean “secretas” en el sentido de hacerse a espaldas del órgano o institución a la que se le imputa la mala administración. Simplemente lo que se prevé es que no se revele la identidad del reclamante.

¹³⁰ Artículo 2.1 y 2.2. de las “Medidas de Aplicación”.

¹³¹ Cfr. artículo 10.2 de las “Medidas de Aplicación”.

menor extensión del plazo -que actualmente es de 2 años-, sino que simplemente parece ilógico trasladar a esta figura formas procesales que no son coherentes con la finalidad de aquélla, esto es, como instrumento de investigación, mediación y conciliación extrajudicial entre los órganos e instituciones comunitarias y los ciudadanos; vía alternativa y seguramente más efectiva que no debe cerrarse por el solo transcurso del tiempo.

No obstante, consideramos que la superación de esta rigidez de la caducidad dependerá de la orientación que imprima quien ejerza el Defensor del Pueblo Europeo ya que, nada impediría que a una reclamación hecha fuera de plazo por un ciudadano, se le de un seguimiento de oficio como “noticia criminis”.

4. Gestiones administrativas previas. Necesidad de agotar la vía administrativa

Otra condición que ha de cumplir la reclamación es que “se hayan hecho adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate”.¹³² Esta condición ha de entenderse con la suficiente flexibilidad y laxitud, en cuanto debe concebirse como la exigencia de una mínima comunicación previa entre el reclamante y la institución u órganos comunitarios, a los efectos de que si fuere el caso, éstos tengan la posibilidad de satisfacer lo solicitado o corregir la anomalía de que se trate, sin que sea necesaria la mediación del Defensor del Pueblo Europeo.

No es, pues, la exigencia de agotamiento previo de recursos en “vía administrativa”. No supone la existencia de una decisión administrativa contraria a lo solicitado porque, en general, es precisamente ello lo que ha de evitarse, salvo en el caso de reclamaciones de los funcionarios o agentes al servicio de la Comunidad, respecto de los cuales el Estatuto hace una regulación expresa.

Ciertamente, cuando se trata de reclamaciones sobre relaciones laborales entre las instituciones u órganos comunitarios, el Estatuto prevé con carácter imperativo que el Defensor del Pueblo Europeo no podrá admitir ninguna reclamación sobre dichas materias sin que el interesado hubiere agotado las posibilidades de solicitud o reclamación administrativas internas y después de que hayan expirado los plazos de respuesta de la autoridad ante la que se hubiese recurrido.¹³³

Con esto, lo que se pretende, es que la Administración comunitaria de la que se trate haya dicho en esta materia su “última palabra” en vía de recurso administrativo, es decir, permitir que el superior encargado de conocer de los recursos contra tales decisiones pueda corregirlas, si fuere el caso. Pero ¿tiene sentido la intervención del Defensor del Pueblo Europeo en este momento? ¿servirá de algo?

Un aspecto que se debe tener en cuenta es el criterio sustentado por el Defensor del Pueblo Europeo, según el cual, cuando una reclamación ya se ha tramitado como una “petición ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo”, el Defensor

¹³² Art. 2.4. del Estatuto.

¹³³ Lógicamente que esto operaría siempre que la falta de resolución expresa en el plazo correspondiente por parte de la autoridad se entienda desestimatoria de la pretensión del solicitante, en vía administrativa.

del Pueblo Europeo considera que no se justifica una investigación sobre el mismo asunto, salvo que se aporten nuevas pruebas.¹³⁴

5. Efectos de la interposición de la reclamación y formas de terminación del procedimiento

Las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo Europeo no interrumpirán los plazos de recurso fijados en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos¹³⁵, en virtud de lo cual, a pesar de haber hecho la correspondiente reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, el “reclamante” se verá constreñido a ocurrir a tales procedimientos so pena de caducidad de los mismos.

Con fundamento en los criterios establecidos en el Tratado, en el Estatuto y en las “Medidas de Aplicación”, el Defensor del Pueblo debe determinar si una reclamación entra en el ámbito de sus competencias¹³⁶ y, en caso afirmativo, si puede admitirse a trámite, a cuyos efectos puede solicitar al ciudadano que aporte informaciones o documentos complementarios (despacho subsanador).

De conformidad con las previsiones del Estatuto, admitida a trámite una reclamación, así como cuando inicia una investigación de oficio, el Defensor del Pueblo Europeo ha de informar de ello al órgano o institución de la que se trate, a los efectos de que puedan comunicarle cualquier observación útil¹³⁷. Sin embargo, pareciera que con las “Medidas de Aplicación” se ha creado un paso más denominado “apertura de la investigación”.

No toda reclamación que esté comprendida en el ámbito material de competencia del Defensor del Pueblo Europeo y que resulte admisible conforme a los parámetros correspondientes desemboca en la apertura de una investigación. En efecto, el Defensor del Pueblo Europeo debe pronunciarse de manera expresa en relación a si existen suficientes elementos para la apertura de una investigación respecto a una reclamación admisible. Si los considera insuficientes, da por concluido el asunto e informa al ciudadano; por el contrario, si encuentra elementos suficientes para justificar la apertura de una investigación, se informa de ello al ciudadano y lógicamente a la institución afectada, remitiendo a esta última copia de la reclamación a los efectos de que emita un dictamen en el lapso que se le fije¹³⁸.

La respuesta dada por el órgano o institución al Defensor del Pueblo Europeo, normalmente¹³⁹, se comunica al reclamante, a los efectos de que éste haga las ob-

¹³⁴ Vid. Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo 1996. Pág. 4.

¹³⁵ Artículo 2.6. del Estatuto

¹³⁶ Cuando una reclamación no entre en el ámbito de competencia del Defensor del Pueblo Europeo o no pueda admitirse a trámite, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2. de las “Medidas de Aplicación”, el defensor debe dar por concluido el asunto e informará al ciudadano su decisión, con expresión de los motivos en que se funda. Dentro de este contexto también puede el Defensor del Pueblo Europeo aconsejar al ciudadano que se dirija a otra autoridad.

¹³⁷ Artículo 3.1. del Estatuto.

¹³⁸ Artículo 4 de las “Medidas de Aplicación”.

¹³⁹ Utilizamos en el texto la expresión “normalmente” porque el Defensor del Pueblo Europeo tiene la posibilidad de no remitir el dictamen de la institución afectada al ciudadano “si consi-

servaciones que tenga a bien, en un plazo que no ha de exceder de un mes. En esta etapa inicial el procedimiento puede concluir porque al reclamante le satisfaga la explicación recibida y proceda en consecuencia a retirar o desistir de la reclamación, en cuyo caso se archiva el expediente; o porque el órgano o institución denunciado corrija o subsane la situación denunciada, casos estos en los que se cierra el procedimiento como “resuelto por la institución”¹⁴⁰ y lógicamente se archiva el expediente respectivo.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el Estatuto y en las “Medidas de Aplicación”, cuando el Defensor del Pueblo Europeo constatare un caso de mala administración se dirigirá a la institución u órgano afectado formulando, en su caso, proyectos de recomendaciones, en cuyo caso, la institución u órgano de que se trate deberá remitirle un Informe con el objeto de exponerle al Defensor del Pueblo Europeo “su posición”, para lo que dispone de un plazo de tres meses¹⁴¹.

Luego de hacer el análisis correspondiente, el Defensor del Pueblo Europeo debe remitir al Parlamento Europeo y a la institución u órgano afectado un informe sobre la opinión que le merece la reclamación presentada, haciendo las recomendaciones que fueren procedentes según el caso. Igualmente, el Defensor del Pueblo Europeo debe informar al “reclamante” el resultado de sus investigaciones, así como del informe presentado por la institución u órgano afectado¹⁴², y las recomendaciones que se hubieren formulado¹⁴³.

En las “Medidas de Aplicación” se incorporó expresamente la posibilidad de que el Defensor del Pueblo haga “*comentarios críticos*” en lugar de recomendaciones, cuando ya no es posible que la institución afectada suprima el caso de mala administración y el caso de mala administración no ha tenido consecuencias generales¹⁴⁴.

6. Régimen de publicidad de las denuncias y demás documentos que cursan ante el Defensor del Pueblo Europeo

El artículo 13 de las “Medidas de Aplicación” se refiere concretamente al régimen de acceso del público a los documentos en poder del Defensor del Pueblo, a cuyos efectos comienza por declarar públicos (en el sentido de que a los mismos pueden tener acceso los ciudadanos), los relativos a: el registro de reclamaciones no confidenciales; las reclamaciones remitidas por los ciudadanos y los documentos

dera este envío inoportuno” en casos determinados (Vid. Artículo 4.4. de las “Medidas de Aplicación”).

¹⁴⁰ De las 210 investigaciones iniciadas en 1996, 12 fueron resueltas por la propia institución u órgano y sólo 2 fueron retiradas por los reclamantes. Vid. Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo 1996, pág. 5.

¹⁴¹ Cfr. segundo párrafo del artículo 138 E.I. del Tratado de la Unión; y artículo 3.6. del Estatuto.

¹⁴² En relación con esta información al reclamante de los motivos aducidos por el órgano o institución afectados, habría necesariamente que entender que con ella no puede vulnerarse la confidencialidad, *que conforme a derecho*, tuvieran determinados asuntos.

¹⁴³ Cfr. segundo párrafo del Artículo 3.6. del Estatuto.

¹⁴⁴ Cfr. artículo 8.1 de las “Medidas de Aplicación”.

adjuntos; los dictámenes y dictámenes circunstanciados emanados de las instituciones afectadas, así como las observaciones formuladas al efecto por los ciudadanos; las decisiones de archivo de un asunto del Defensor del Pueblo; los informes y proyectos de recomendación a los que se refiere el apartado 8.4.

Ahora bien, si la reclamación que da origen al procedimiento ha sido calificada como confidencial por el Defensor del Pueblo¹⁴⁵, los supuestos mencionados en el párrafo anterior -a excepción del último- evidentemente quedan excluidos de la mencionada regla de publicidad¹⁴⁶. Para el caso de los informes que el Defensor del Pueblo dirige al parlamento Europeo, que tengan que ver con reclamaciones calificadas confidenciales, se prevé en las “Medidas de Aplicación” que sean publicados de forma que no permitan identificar al ciudadano.

Lo anterior no obsta para que el Defensor del Pueblo Europeo, en caso de considerarlo conveniente a la luz de los Tratados, del Estatuto o de cualesquiera otras disposiciones del Derecho comunitario; o con la finalidad de proteger el interés inherente a la confidencialidad de sus procedimientos y del funcionamiento de su servicio, los califique como confidenciales de oficio¹⁴⁷.

En relación con la instrumentación material del acceso a los documentos públicos por parte de los ciudadanos está previsto que éstos presenten una solicitud por escrito que contenga datos suficientes para identificar el documento de que se trate, el cual puede ser consultado “in situ” o a través de la expedición de una copia certificada. En todo caso, la decisión sobre una solicitud de acceso público a un documento se adoptará sin retrasos injustificados y, a más tardar, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud¹⁴⁸.

Finalmente, por exigencia expresa de las “Medidas de Aplicación” (artículo 13.8), el rechazo total o parcial de una solicitud de acceso a un documento ha de ser motivado.

7. ¿Legitimados activos para hacer reclamaciones o denuncias dirigidas al Defensor del Pueblo Europeo?

Uno de los aspectos fundamentales vinculados a la figura del Defensor del Pueblo Europeo, al igual que sucede con los Defensores Nacionales, es el relativo al acceso a dichas “figuras” por parte de sus “beneficiarios”, es decir, la mayor o menor amplitud que se le da a la posibilidad de ocurrir y solicitarle una actuación en defensa de los derechos o intereses jurídicamente tutelables.

A. Amplitud de la legitimación

Es evidente el peso específico de este tema, en cuanto puede constituirse en “cuello de botella”, en una restricción “castradora” de las funciones del Defensor del Pueblo Europeo o en potenciador de las mismas; su acceso por todas las personas o

¹⁴⁵ De conformidad con el apartado 10.1.

¹⁴⁶ Artículo 13.2.

¹⁴⁷ Artículo 13.4.

¹⁴⁸ Artículo 13.7.

por sólo determinadas categorías de éstas, vale decir, entre ciudadanos, extranjeros residentes y no residentes, por ejemplo.

Afortunadamente, en este aspecto el Estatuto vino a reproducir los términos amplios en que se prevé esta legitimación en el artículo 138 E.1. del Tratado de Maastricht, que le sirve de marco. En efecto, el artículo 2.2. del Estatuto legitima para hacer reclamaciones o denuncias ante el Defensor del Pueblo Europeo, a "todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión".

Sin embargo, consideramos que debería haberse ampliado más con el objeto de proteger a "cualquier persona" que se encuentre en territorio de cualquiera de los Estados Miembros, ya que tal como está redactada actualmente la norma comentada, los extranjeros no residenciados en la Comunidad, pero que se encuentren en ella, podrían verse afectados por el mal funcionamiento de las instituciones y órganos comunitarios, y sin embargo, no podrían ocurrir como "reclamantes" al Defensor del Pueblo Europeo¹⁴⁹.

No obstante, esa preocupación parece solventarse con el enfoque dado por el Defensor del Pueblo Europeo al dictar las "Medidas de Aplicación" en 1997, en las que se hace más laxa la legitimación por cuanto no se refiere -como lo hace Estatuto- a "todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión", sino que lo concreta en un sólo concepto, que no es otro que el de "ciudadano".

En principio pareciera que con tal regulación se restringe la legitimación a la que hemos aludido, en la que se incluía no sólo a los ciudadanos europeos sino que también a "toda" persona física o jurídica que residiese o tuviese su sede social en uno de los Estados de la Unión Europea. Sin embargo, la referida restricción es sólo aparente por cuanto las mismas "Medidas de aplicación" se encargan de darle un contenido si se quiere particular al concepto de ciudadano, cuando en su artículo 1.1., señalan que se entenderá por tal a "*toda persona física o jurídica que remita una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo*".

Decimos que se trata de una connotación particular por cuanto se despoja a la noción de "ciudadanía" de cualquiera de los elementos a los que normalmente se asocia y que le dan contenido, como lo son los de la nacionalidad o residencia del sujeto respectivo, para darle un contenido neutro desde ese punto de vista; importando simplemente que el sujeto haya remitido una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, para que adquiera a los efectos procedimentales la cualidad de "ciudadano"¹⁵⁰. De esta forma se abren generosamente las posibilidades de actua-

¹⁴⁹ Lo que no excluye que el Defensor del Pueblo Europeo no pueda auxiliar a un extranjero no residente en la Comunidad, actuando de oficio, cuando se vea afectado por supuestos de mala administración de órganos o instituciones comunitarios.

¹⁵⁰ No obstante la conveniencia que a nuestro juicio supone una interpretación en este sentido para enriquecer la figura, sin embargo debemos reseñar aquí que el punto no resulta del todo claro, por cuanto en el Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo correspondiente al año 1996 se afirma que una reclamación queda fuera del ámbito de competencias "si el reclamante no es una persona con derecho a presentar una reclamación". Y es que, en este orden de

ción del Defensor del Pueblo Europeo ante situaciones en las que, a pesar de que los sujetos afectados por la mala administración comunitaria no sean ni nacionales de uno de los estados miembros ni residentes legales, sin embargo se violan sus derechos humanos.

Al respecto, vale la pena destacar que esa tendencia de apertura e interpretación laxa en cuanto a la legitimación se podía constatar aún antes de que el Defensor del Pueblo Europeo dictara las “Medidas de Aplicación”. Ejemplo de ello lo constituye el caso de la reclamación presentada al Defensor del Pueblo Europeo en 1996 por un ciudadano colombiano contra las autoridades alemanas, a las que acusaba de violar sus derechos humanos por mantenerlo en prisión en lugar de expulsarlo a su país. En esa oportunidad, el Defensor del Pueblo Europeo estimó que esa persona estaba suficientemente habilitada por el Tratado para presentar su reclamación, “por estar físicamente en el territorio de la Unión”, pero que la misma era improcedente por no estar dirigida contra una institución u órgano comunitario¹⁵¹. En todo caso, para darnos una idea de la estructura misma de lo que ha sido el conjunto de reclamaciones presentados ante el Defensor del Pueblo resulta ilustrativo destacar que, de los 842 nuevos casos estudiados por el Defensor del Pueblo en 1996, 717 fueron presentadas por ciudadanos, 46 por asociaciones y 40 por empresas¹⁵².

Otro aspecto a analizar es el tema de si el “reclamante” ante el Defensor del Pueblo Europeo ha de tener algún derecho o interés en juego o si por el contrario puede alegar simplemente la defensa del orden comunitario o de la legalidad comunitaria. En principio, pareciera que para tener la condición de “reclamantes” los particulares habrían de aducir, por lo menos, algún interés personal, aunque fuera simple.

B. Acceso directo o mediato

Por otra parte, está el tema del *acceso directo o mediato* del legitimado al Defensor del Pueblo Europeo, esto es, si debe haber o no un acceso directo del sujeto o sujetos afectados o si por el contrario éste debe recurrir a algún otro órgano a través del cual canalizar su reclamación. Al respecto, es necesario destacar lo acertado de la regulación del artículo 138 E.I., en cuanto prevé la posibilidad de un acceso directo al Defensor del Pueblo Europeo o a través de un miembro del Parlamento Europeo.

Si bien, la sola inclusión del acceso directo al Defensor del Pueblo Europeo universaliza las posibilidades, al haber previsto la posibilidad de que un parlamentario europeo pueda servir de canal a tales fines, nos luce conveniente en tanto constituye un elemento de vinculación de esos representantes con los problemas concretos de sus “representados”.

Resulta curioso observar que ni en el tratado de Maastricht ni en el Estatuto se vincula la nacionalidad del reclamante con la del parlamentario que le puede servir

ideas, cabría preguntarse si, el Defensor del Pueblo Europeo tiene realmente competencia normativa para hacer más extensa la legitimación establecida en el Estatuto.

¹⁵¹ Vid. Reclamación 972/24.10.96/FMO/DE/DT.

¹⁵² Cfr. Informe Anual del Defensor del Pueblo 1996.

de canal. Por lo que en principio, independientemente del país de origen de los ciudadanos de la Comunidad o del lugar de residencia o domicilio de los mismos, *cualquier miembro del Parlamento Europeo está legitimado para recibir las denuncias o reclamaciones y remitirlas al Defensor del Pueblo Europeo.*

Si bien el parlamentario que reciba las quejas o reclamaciones antes aludidas podría transmitir las a la Comisión de Peticiones o proponer la creación de una Comisión Investigadora ad-hoc, *en todo caso tendrá la obligación de transmitirla al Defensor del Pueblo Europeo, sin poder rechazarlas, so pena de incurrir en violación de sus obligaciones.*

V. RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CON EL PARLAMENTO EUROPEO Y CON SUS HOMOLOGOS NACIONALES

1. Relaciones con el Parlamento Europeo

Tal como ha quedado en evidencia cuando nos hemos referido al proceso que condujo hasta la creación del Defensor del Pueblo Europeo, las posiciones encontradas en relación con la necesidad y viabilidad de la figura constituyó un punto álgido que, afortunadamente, podemos considerar superado en atención a las buenas relaciones que han llevado. Así, desde un principio ha sido política del Defensor del Pueblo Europeo el establecimiento de relaciones de confianza mutua y contactos regulares con el Parlamento Europeo, porque aunque es designado por este último y le presenta informes, el Defensor del Pueblo Europeo lleva a cabo sus funciones con toda independencia, a diferencia de lo que sucede con el rol desempeñado por otros organismos enmarcados en típicos mecanismos de control Parlamentario.

En este sentido debe recordarse que -como se ha señalado con anterioridad-, en el Tratado de la Unión Europea se reconoció formalmente la posibilidad de que el Parlamento reciba “peticiones” que tengan que ver con las actividades de la Comunidad (Artículo 138d) y que asimismo, las remita al Defensor del Pueblo Europeo en caso de considerarlo conveniente. Estos mecanismos de reciprocidad son desarrollados en las disposiciones dictadas por el Defensor del Pueblo (“Medidas de Aplicación”), en cuanto prevé que, por una parte, toda petición remitida al Defensor del Pueblo por el Parlamento Europeo con la anuencia del interesado (peticionario) será tramitada como una reclamación; igualmente, está facultado el Defensor del Pueblo para remitir una reclamación al Parlamento Europeo, a los efectos de que éste le de el tratamiento de una “petición”, siempre que cuente con el acuerdo del reclamante¹⁵³.

Pero estas relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento no se limitan a una reciprocidad de “intercambio de asuntos” cuando ello sea procedente, recuérdese que a través de los informes “anuales” o “especiales” que presenta el primero de los mencionados se acentúan las relaciones y el seguimiento de su actuación.

¹⁵³ Cfr. Artículos 2.3 y 2.4.

2. Relaciones con sus homólogos nacionales

Corresponde ahora hacer algunas consideraciones sobre cuáles son las relaciones del Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales. En esta materia MOREIRO GONZÁLEZ afirmaba que a pesar del silencio del Tratado, “el legislador comunitario ha obrado con un tacto exquisito, planteándose desde el principio de las propuestas legislativas sobre la misma, unas relaciones basadas en los principios de cada institución, (la nacional y la comunitaria), y el de cooperación en los ámbitos en que pudieran confluir sus respectivas competencias”¹⁵⁴.

El autor comentado le da un tratamiento marginal al problema de posibles invasiones de competencias, por considerar que “...dada la escasa trascendencia que, al menos ‘a priori’, tendrá el Defensor del Pueblo en la vida comunitaria, difícilmente podrían plantearse los problemas de jerarquización o invasión de competencias que tantas reticencias crearon en los albores de la gestación del ‘ombudsman’ supranacional”¹⁵⁵, apreciación esta que no compartimos porque se funda en una supuesta inocuidad del Defensor del Pueblo Europeo

Para PIERUCCI es necesario eliminar todo riesgo de considerar que pudiese haber alguna correspondencia jerárquica o de primacía entre el Defensor del Pueblo Europeo y aquellos de los países miembros, en razón de que -afirma- “su campo de acción esta bien definido y claramente diferenciado”¹⁵⁶. SUÁREZ MEJÍAS señala que a la luz de la doctrina predominante debe descartarse toda relación de carácter jerárquico entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales, o de primacía de aquél sobre éstos y viceversa, sino que cada uno debe limitarse a cumplir su función en su ámbito, ya sea comunitario o nacional, según el caso, de manera que el Defensor del Pueblo comunitario ejerza sus funciones en casos de mala administración de los órganos o instituciones comunitarios, como dice el artículo 138E del Tratado de la Comunidad Europea¹⁵⁷.

En consecuencia, se puede afirmar que en términos generales la doctrina está conteste en apreciar que no ha sido la intención del legislador comunitario ubicar al Defensor del Pueblo en una posición que, utilizando la expresión usada por MOREIRO GONZÁLEZ, podríamos llamar como de “Primus inter Pares”, con respecto a sus homólogos nacionales. Por el contrario, la especificidad del derecho comunitario, parece abocado a una colaboración técnica con éstos.¹⁵⁸

Un aspecto interesante de estudiar y que quizás sirva para explicar la naturaleza jurídica de las relaciones del Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales es el relativo a la aplicación del principio de subsidiariedad en esta materia, cuestión esta que por su extensión no abordaremos en este trabajo, no obstante, queremos dejar constancia aquí de que en la exposición de motivos del Informe BINDI, al referirse al ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Europeo expresó que “deberá sin embargo evitar ejercer sus funciones de investigación en el plano nacional. *Se trata de una aplicación lógica del principio de subsidiariedad*”.

¹⁵⁴ MOREIRO GONZALEZ, C., *Ob. cit.* Pág. 253.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ PIERUCCI, A., *Ob. cit.* pág. 821.

¹⁵⁷ Vid. SUÁREZ MEJÍAS, J.L., *Ob. cit.* pág. 109)

¹⁵⁸ Vid. MOREIRO GONZALEZ C., *Ob. cit.* pág. 254 ; Vid. SUÁREZ MEJÍAS, J.L., *Ob. cit.* pág. 109).

En consecuencia, descartado como parece estar que las relaciones entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales tengan carácter jerárquico, o de primacía de aquél sobre éstos y viceversa, y teniendo en cuenta que por una parte, el fin del Defensor del Pueblo Europeo es remediar los casos de mala administración y además, si él no puede investigar sobre la acción de los Estados Miembros, para algunos autores es necesario que encuentre una correspondencia a nivel nacional.

En otras palabras, es imperioso que haya una colaboración entre el Defensor del Pueblo Europeo y aquéllos existentes en los diferentes Estados Miembros¹⁵⁹, finalidad esta que, como veremos más adelante, no ha sido favorecida por el Estatuto. En este sentido, señalaba el profesor GIL ROBLES antes de la entrada en funciones del Defensor del Pueblo Europeo que se estaba trabajando sobre la idea de los acuerdos de cooperación y coordinación con el futuro Defensor del Pueblo Europeo. Al respecto manifestaba que: *"probablemente en su informe al Parlamento, el Defensor Europeo habrá de referirse a los problemas del control de las administraciones nacionales, por vía de remisión a través del Ombudsman nacional. Eso, teniendo presente que hay países en los que no existe Ombudsman nacional, y por tanto, ya veremos cómo actuará en estos casos"*¹⁶⁰. Hasta ahora no hemos determinado que el Defensor del Pueblo Europeo se haya referido al control de las administraciones nacionales.

En el "Informe BINDI", antes aludido, se proponía prever una disposición como la siguiente: *"Con vistas a reforzar la eficacia de sus investigaciones y proteger mejor los derechos y los intereses de las personas que le presenten reclamaciones, el Defensor del Pueblo podrá cooperar con las autoridades análogas existentes en algunos Estados miembros, respetando las legislaciones nacionales aplicables."*

*El Defensor del Pueblo no podrá tener acceso por esta vía a documentos a los que no tendría acceso en aplicación del artículo 3"*¹⁶¹.

Por su parte, la enmienda N° 7 opuesta al Proyecto de Resolución contenida en el "Informe BINDI", por la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores, sugería introducir un apartado del siguiente tenor: *"El Defensor del Pueblo Europeo tendrá una comunicación constante con sus colegas nacionales, y, periódicamente, a ser posible cada año, se celebrarán reuniones conjuntas para intercambiar experiencias y doctrina"* (destacado nuestro).

La enmienda comentada no fue aceptada y por tanto no aparece recogida en la disposición correspondiente en el Estatuto. Al respecto, creemos que una disposición como la propuesta en la enmienda en referencia era muy conveniente, porque de una parte, establecía una periodicidad mínima de contactos entre el Defensor del

¹⁵⁹ PIERUCCI, A., *Ob. cit.* pág. 821.

¹⁶⁰ GIL ROBLES, Intervención en las Jornadas celebradas en el marco de la Cátedra JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ de Estudios sobre el Defensor del Pueblo, los días 2 y 3 de noviembre de 1992, en la Universidad Carlos III de Madrid. *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Pág. 251.

¹⁶¹ Cfr. Documentos de Sesión. Parlamento Europeo. Edición en lengua española del 14 de octubre de 1992. Pág. 9.

Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales que bien podrían contribuir a la cooperación y coordinación en el ejercicio de sus funciones, e igualmente, favorecer un flujo bidireccional de información, métodos y resultados.

No obstante, la propuesta del "Informe Bindi" sufrió algunas modificaciones¹⁶²: se habla de "*autoridades análogas existentes en algunos Estados miembros*", en sustitución de la frase "Defensores del Pueblo en los Estados Miembros", lo cual nos parece acertado.

Por otra parte, se incluyó una prohibición, en el sentido de que el Defensor del Pueblo *no podrá tener acceso por esta vía a documentos a los que no tendría acceso en aplicación del artículo 3*. Esta prohibición podría tener una doble "justificación" dentro del contexto político en que se produjo esta regulación, de una parte, asegura que el Defensor del Pueblo Europeo mantenga su actuación en el ámbito estrictamente comunitario¹⁶³, al impedir que -en el marco de la cooperación- los Defensores del Pueblo nacionales puedan servir de "puente" a que investigaciones del Defensor del Pueblo Europeo se extiendan al ámbito de alguno de los Estados Miembros¹⁶⁴, e igualmente, preserva el ámbito de competencias propias de los Defensores nacionales de posibles intromisiones del Defensor del Pueblo Europeo.

Además, en el supuesto de que una institución u órgano comunitario esté en posesión de documentos "procedentes de un Estado miembro", el Estatuto¹⁶⁵ establece otras limitaciones a los poderes del Defensor del Pueblo Europeo, en cuanto se establece un procedimiento especial para su acceso, a cuyos efectos el Estatuto diferencia entre documentos clasificados como secretos en virtud de una disposición legislativa o reglamentaria y los que no.

En relación con el acceso del Defensor del Pueblo Europeo a los primeros se exige que se haya obtenido "*el acuerdo previo de dicho Estado miembro*" y en cuanto a los segundos, "*será necesario que haya advertido al Estado miembro de que se trate*". Así las cosas, pareciera que la autonomía en el suministro de información "*procedente de un Estado miembro*" al Defensor del Pueblo Europeo por

¹⁶² El texto definitivo del artículo 5 del estatuto es del tenor siguiente:

"Con vistas a reforzar la eficacia de sus investigaciones y proteger mejor los derechos y los intereses de las personas que le presenten reclamaciones, el Defensor del Pueblo podrá *cooperar* con las *autoridades análogas existentes en algunos Estados miembros*, respetando las legislaciones nacionales aplicables. El Defensor del Pueblo *no podrá tener acceso por esta vía a documentos a los que no tendría acceso en aplicación del artículo 3*.(Subrayado nuestro).

¹⁶³ Como parece ser el deseo de algunos sectores nacionales.

¹⁶⁴ Cosa distinta ocurre respecto al deber de las autoridades de los Estados miembros, "cuando el Defensor del Pueblo lo requiera, a facilitar, *a través de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros* ante las Comunidades Europeas, toda la información que pueda *contribuir al esclarecimiento de los casos de mala administración por parte de las instituciones u órganos comunitarios*, salvo en caso de que dicha información esté cubierta por disposiciones legislativas o reglamentarias relativas al secreto, o por cualquier otra disposición que impida su publicación. No obstante, en este caso el Estado miembro de que se trate podrá permitir al Defensor del Pueblo el acceso a dicha información siempre y cuando se comprometa a no divulgar el contenido de la misma" (subrayado nuestro) (art.3.3 del Estatuto).

Como puede observarse, aquí se trata de un supuesto distinto, ya que se deja claro que los investigados no son los Estados sino "*las instituciones u órganos comunitarios*".

¹⁶⁵ Art. 3.2. y 3.3.

parte de sus homólogos nacionales está prácticamente aniquilada en algunos casos y mediatizada en otros.

Pero, ¿cómo se han desenvuelto en la práctica estas relaciones en los pocos años de existencia del Defensor del Pueblo Europeo? En tal sentido debe reseñarse que en septiembre de 1996 se llevó a cabo un seminario denominado "*Las funciones respectivas de las instituciones y órganos comunitarios y nacionales en la supervisión de la aplicación del Derecho de la Comunidad Europea*" en el que participaron los defensores del pueblo nacionales e instituciones análogas. La sesión de conclusiones de este Seminario se dedicó al estudio de la futura cooperación entre los Defensores del Pueblo nacionales y organismos similares y el Defensor del Pueblo Europeo, llegando en dicha oportunidad a un "*acuerdo general en que debería establecerse una forma flexible de cooperación en términos de igualdad, con el fin de llevar a la práctica todos los niveles de la Unión y sus Estados miembros, todos los derechos de los ciudadanos de acuerdo con el Derecho Comunitario*"¹⁶⁶.

La referencia a una "*cooperación en términos de igualdad*", mencionada en el texto transcrito, pone en evidencia que para el momento en que tuvo lugar dicho seminario (septiembre de 1996) no había realmente claridad y consenso sobre los mecanismos concretos de relación entre ambos niveles, sin embargo sí se deduce fácilmente el deseo de evitar una inherencia o subordinación de uno respecto al otro.

Posteriormente, y en concordancia con lo señalado, el Defensor del Pueblo Europeo incluyó entre las disposiciones contenidas en las denominadas "*Medidas de Aplicación*"¹⁶⁷, alguna relativa a la cooperación con los Defensores del Pueblo nacionales. Al efecto, el artículo 12 prácticamente reitera lo señalado en el artículo 5 del Estatuto, pero señala que esta cooperación estará orientada a reforzar la eficacia tanto de sus propias investigaciones como de las investigaciones de los Defensores del Pueblo nacionales o autoridades análogas y organizar de forma más eficaz la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos europeos.

Por último consideramos conveniente acotar que, de cualquier modo, en esta materia ha de tenerse muy en cuenta la experiencia española sobre las relaciones del Defensor del Pueblo (del Estado) con figuras similares a niveles de las Comunidades Autónomas¹⁶⁸, puesto que la similitud que se presentan entre ambos casos -a pesar de las reservas que corresponda hacer-, constituye un precedente de obligatoria refe-

¹⁶⁶ Vid. Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo 1996. Pág. 2. Como primer paso en el proceso de cooperación en el mencionado informe se hace referencia a la creación de una red de funcionarios de enlace de todos los defensores del pueblo nacionales y organismos similares y el Defensor del Pueblo Europeo, a los fines de "*promover un libre flujo de información sobre el Derecho comunitario y su aplicación, y hacer posible la transmisión de las reclamaciones al organismo con mejor capacidad para tramitarlas*". (Ibid).

¹⁶⁷ Estas "*Medidas de Aplicación*" entraron en vigencia el 1º de enero de 1998.

¹⁶⁸ Así, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas españolas prevén la creación de órganos análogos al Defensor del Pueblo: País Vasco, "Ararteko"; Cataluña, "Sindic des Greuges"; Galicia, "Valedor do Pobo"; Andalucía, "Defensor del Pueblo Andaluz"; Valencia, "Sindic de Agravios"; Canarias, "Diputado del Común de Canarias"; Aragón, "Justicia de Aragón"; Baleares. (Vid. MOREIRO GONZALEZ, *Ob. cit.*, pag. 205).

rencia y análisis cuando haya que profundizar en relación a las “potencialidades” de la cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y los homólogos nacionales¹⁶⁹.

VI. EXPERIENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO. ¿HA SIDO EFECTIVO?

Aunque resulte pronto para poder juzgar la efectividad de una figura como la del Defensor del Pueblo Europeo, toda vez que no tiene siquiera cuatro años en funciones, sin embargo, no debe menospreciarse la experiencia habida en este tiempo, algunas referidas a situaciones generales como prácticas administrativas o regulaciones jurídicas y otras relativas a casos particulares. De allí que se imponga hacer una breve referencia a situaciones concretas:

1. *Efectividad en relación con asuntos generales: El mejoramiento de los procedimientos internos de los órganos de la comunidad en materia de acceso a la información*

El Defensor del Pueblo Europeo solicitó a 15 instituciones y órganos comunitarios que le informaran en relación con la disposiciones que regían en sus respectivos ámbitos internos sobre el acceso del público a los documentos, y especialmente, en relación a si habían dictado normas generales para el fácil acceso del público o directrices internas para el personal sobre el acceso del público y la confidencialidad. Con la finalidad de que pueda apreciarse mejor la cantidad de órganos e instituciones comunitarias a que se refería la investigación, así como la variedad de las materias a las que se dedican, nos permitiremos reflejarlas en el listado siguiente:

- a) El Parlamento Europeo;
- b) El Tribunal de Justicia (sólo por lo que respecta a sus trámites administrativos y no los judiciales);
- c) El Tribunal de Cuentas;
- d) El Banco Europeo de Inversiones;
- e) El Comité Económico y Social;
- f) El Comité de las Regiones;
- g) El Instituto Monetario Europeo;
- h) La Oficina de Armonización del Mercado Interior;
- i) La Fundación Europea de Formación;
- j) El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop);
- k) La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo;
- l) La Agencia Europea del medio Ambiente;
- m) El Centro de Traducción de los Órganos de la Unión;
- n) El Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías; y,
- ñ) La Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos.

El resultado de la investigación arrojó que sólo uno de ellos, la *Oficina de Armonización del Mercado Interior*”, había previsto regulaciones en tal sentido. El resto aun no lo había hecho.

¹⁶⁹ En este sentido puede verse el interesante trabajo de JOSE BERMEJO VERAS, “El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación”, en REDA, 68.

En atención a la circunstancia precedentemente señalada, el Defensor del Pueblo Europeo concluyó que la falta de adopción y puesta en disposición del público de normas que rigieran el acceso del mismo a los documentos configuraba un caso de mala administración (por omisión), teniendo en cuenta para ello los principios de transparencia y existencia de un único marco institucional para la Unión. Es así como de conformidad con lo establecido en el apartado 6 del artículo 3 del Estatuto, el Defensor del Pueblo Europeo formuló "*proyectos de recomendación*" a los órganos e instituciones investigados, a los efectos de que adoptaran las disposiciones pertinentes. Asimismo, les solicitó que informaran detalladamente del asunto antes del 30 de abril de 1997¹⁷⁰.

Ahora bien, ¿tuvo algún efecto positivo el haber formulado los correspondientes proyectos de recomendación por el Defensor del Pueblo Europeo o por el contrario fueron propuestas que se quedaron en el papel? ¿Cuál fue el grado de receptividad ante los planteamientos del Defensor del Pueblo Europeo en esta materia? Al respecto resulta significativo destacar que, si bien algunos de los destinatarios solicitaron una extensión del lapso que se les había otorgado a los efectos de presentar el informe que se les había requerido, *todos (14) los órganos e instituciones concernidos respondieron al Defensor del Pueblo Europeo que ya habían aprobado normas relativas al acceso del público a sus documentos.*

En cuanto a la receptividad de los planteamientos formulados por el Defensor del Pueblo Europeo -puesta de manifiesto por los resultados mencionados- el Defensor del Pueblo Europeo ha señalado que acoge favorablemente el hecho de que las instituciones y órganos de la Comunidad hayan respondido "*con espíritu positivo y cooperador en todas la fases de su investigación*", lo cual, a su juicio, supone un paso significativo hacia una mayor transparencia en la administración comunitaria, en beneficio de los ciudadanos europeos y de acuerdo con sus expectativas.¹⁷¹ A pesar de su extensión, consideramos conveniente transcribir seguidamente la valoración que el propio Defensor del Pueblo hizo en el referido Informe Especial, porque permite apreciar la extensión del trabajo realizado, la diversidad de órganos e instituciones comunitarias involucradas, así como el seguimiento dado al asunto por los mismos. El texto en cuestión señala:

"El Tribunal de Cuentas, el Banco Europeo de Inversiones y la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (AEEM) informaron al Defensor del Pueblo antes del 30 de abril de 1997 que habían cumplido las recomendaciones, y adjuntaban una copia de las normas adoptadas. En el caso de la AEEM, se informó al Defensor del pueblo que las normas habían sido aprobadas por su Director Ejecutivo de modo provisional hasta finales de 1997, y que podrían revisarse sobre la base de la experiencia práctica adquirida durante el funcionamiento, mediando previa consulta al Consejo de Administración y a las partes interesadas.

¹⁷⁰ Vid. Informe Especial del Defensor del Pueblo Europeo del 15 de diciembre de 1997. Pág. 3.

¹⁷¹ Vid. Informe Especial del Defensor del Pueblo Europeo del 15 de diciembre de 1997. Pág. 6. En relación con este punto consideramos conveniente recoger aquí la valoración expresada por el Defensor del Pueblo Europeo en relación con informes detallados que le fueron presentados: (Id. págs. 3 y 4).

El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) y el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías informaron al Defensor del Pueblo antes del 30 de abril de 1997 que habían aceptado los proyectos de recomendación y habían adoptado las normas y procedimientos de la Comisión.

Otras instituciones y órganos solicitaron más tiempo para elaborar las normas y completar los procesos necesarios para su adopción. En lo que respecta al Tribunal de Justicia, al Parlamento Europeo y al Instituto Monetario Europeo, se reveló necesario un plazo más prolongado, a fin de permitirles abordar de modo separado sus documentos administrativos. En razón de ello, el Defensor del Pueblo amplió el plazo de presentación de los informes detallados hasta el 31 de julio de 1997.

El 3 de junio de 1997, la Agencia Europea de Medio Ambiente informó al Defensor del Pueblo que había adoptado las normas en cuestión mediante una decisión del 16 de mayo de 1997.

El 4 de junio de 1997, el Instituto Monetario Europeo informó al Defensor del Pueblo que había adoptado las normas relativas a sus documentos administrativos mediante Decisión 9/97 del 3 de junio de 1997.

El 9 de junio de 1997, el Comité Económico y Social informó al Defensor del Pueblo que había adoptado las normas en cuestión mediante una Decisión fechada el 17 de mayo de 1997.

El 27 de junio de 1997, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo informó al Defensor del Pueblo que el borrador de normas que había enviado el 16 de octubre de 1996 se aplicaría de modo provisional, a la espera de su presentación al Consejo de Administración en noviembre de 1997.

El 23 de julio de 1997, el Comité de las Regiones informó al Defensor del Pueblo que las normas se someterán a la aprobación de la Mesa durante su próxima reunión, el 17 de setiembre de 1997, y a la espera de la aprobación de dichas normas, el Comité continuaría aplicando el Código de conducta común de la Comisión y el Consejo como directriz interna.

El 28 de julio de 1997, el parlamento Europeo informó al Defensor del Pueblo que había adoptado las normas sobre este tema mediante una Decisión del 10 de julio de 1997.

Mediante carta sin fecha recibida por el Defensor del Pueblo el 4 de agosto de 1997, la Fundación Europea de Formación transmitió el borrador de normas que someterá a la aprobación de su Consejo de Administración el 27 de octubre de 1997. El 4 de noviembre de 1997, la Fundación informó al Defensor del Pueblo que estas normas habían sido aprobadas el 27 de octubre de 1997.

El 21 de noviembre de 1997, el Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea envió al Defensor del Pueblo las normas aprobadas el 17 de noviembre de 1997.

El 23 de abril de 1997, el Tribunal de Justicia informó al Defensor del Pueblo que estaba estudiando un proyecto de reglamento sobre el acceso del público a sus documentos administrativos, pero era necesario un plazo mayor para garantizar la aprobación de un reglamento correctamente concebido que esperaba aprobar antes del verano de 1997.

Tras ulterior correspondencia, el Tribunal de Justicia informó al Defensor del Pueblo el 21 de octubre de 1997 de la existencia de importantes dificultades para poder establecer una separación clara entre los documentos relacionados con el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y aquellos que no lo son. El Tribunal informó también al Defensor del Pueblo que había encargado a su Comisión de Reglamento que estudiara todas las cuestiones referentes al acceso a documentos judiciales y era muy probable que ello resultara en la presentación de enmiendas al Reglamento de Procedimiento del Tribunal. Sin em-

bargo, no es posible prever una fecha para la conclusión de este trabajo. La carta fechada el 21 de octubre de 1997 parece constituir el informe detallado del Tribunal”.

Sobre este aspecto debe señalarse finalmente que mediante un reglamento, y en un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigencia del Tratado Amsterdam, el Parlamento Europeo ha de fijar los principios generales y los límites que rigen el derecho de acceso a los documentos, conforme al artículo 191 A de dicho Tratado.¹⁷² En tal sentido, el Defensor del Pueblo Europeo ha sugerido que en el mismo se incorporen los principios generales y los límites que han de regir la materia para toda la administración comunitaria, como un mecanismo de racionalización y armonización del sistema.

2. Efectividad en asuntos concretos. Las denuncias admisibles y sus resultados

En su Informe Anual de 1996 el Defensor del Pueblo Europeo destaca que en el mencionado año se recibieron 842 reclamaciones, sin embargo, sólo se iniciaron investigaciones en 210 casos por considerarlo pertinente, de los cuales, 207 se originaron en una reclamación y los 3 restantes en una actuación de oficio. Ahora bien como hemos señalado con anterioridad, el hecho de que el Defensor del Pueblo considere justificada una investigación no supone que necesariamente se trate de un caso de mala administración; para eso está precisamente la investigación, para determinar si ha habido realmente un supuesto de mala administración en los términos referidos en el presente trabajo.

Por ello es necesario tener en cuenta la existencia de dos escenarios básicos: aquél en el que, a pesar de que la reclamación era admisible y estaba suficientemente justificada, sin embargo concluida la investigación no se constata la existencia de mala administración, y, cuando, por el contrario, sí se determina la existencia de casos de mala administración. Sobre este aspecto queremos destacar el hecho de que -lejos de lo que pudiera pensarse-, en el primero de los supuestos mencionados la actuación del Defensor del Pueblo no ha sido vana o inútil porque se compruebe que no hay ningún tipo de “mala administración” por parte del órgano o institución a la que se le imputa. Por el contrario, en tales casos el Defensor del Pueblo ha cumplido con una de sus principales labores, como lo es, someter a investigación la actuación instituciones u órganos comunitarios que, al tiempo de salir airoso, relegitiman el sistema y confirman la corrección de su proceder.

¹⁷² El artículo 191 A del Tratado de Amsterdam establece:

“1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189-B, determinará los principios generales y los límites, por motivo de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos”.

Por otro lado, hay casos en los que la institución u órgano señalado denunciado, antes de que medie una decisión final del Defensor del Pueblo que califique la situación como “mala administración” procede a corregirla o subsanarla a satisfacción del ciudadano, ocasiones estas en las que normalmente no hay lugar a formular “comentarios críticos” por parte del Defensor del Pueblo Europeo ni a dictar “proyectos de recomendaciones”, mucho menos un Informe Especial dirigido al Parlamento Europeo. Durante 1996, el Defensor del Pueblo envió 32 “comentarios críticos” a la instituciones y órganos investigados y en 2 casos se les enviaron “proyectos de recomendación”.

No queremos concluir este trabajo sobre el Defensor del Pueblo Europeo sin plasmar aquí una imagen que si bien puede calificarse de algo burda, quizá con ella podamos expresar de manera cabal la importancia de lo señalado, razón por la cual nos permitiremos esbozarla guardando las distancias que evidentemente existen: Podría decirse que el resultado de la investigación del Defensor del Pueblo Europeo representa para la Comunidad Europea y sus ciudadanos lo que para un paciente serían los resultados de análisis médicos, prescritos ante la sospecha de que podría haber algo que no estuviese bien en el organismo. Si tales resultados arrojan alguna anomalía, es hora de actuar (si se quiere mantener la armonía en el sistema), y si evidencian un organismo sano, bienvenidos sean porque eso es lo deseado¹⁷³.

ANEXOS

Decisión del Defensor del Pueblo por la que se adoptan medidas de aplicación. El Defensor del Pueblo Europeo

Vistos los artículos 8D y 138 E del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el artículo 20 D del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el artículo 170 D del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica; Visto el artículo 14 de la decisión del Parlamento Europeo relativo al estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, por el que se prevé que este último adoptará las normas de ejecución de la citada decisión.

Considerando que las normas de ejecución aprobadas a título indicativo y transitorio el 4 de septiembre de 1996 prevén la aprobación de normas de ejecución formales y definitivas en el transcurso de 1997.

Estimando deseable, a la luz de la experiencia adquirida en el ejercicio de sus funciones, proceder a la revisión y síntesis de las normas de ejecución adoptadas a título indicativo y transitorio el 4 de setiembre de 1996, así como de las disposiciones contenidas en la decisión de 24 de marzo de 1997 relativa al acceso del público a los documentos que se encuentran en su Servicio, con excepción de los relacionados con las reclamaciones que le han sido sometidas.

APRUEBA LAS NORMAS DE EJECUCION SIGUIENTES:

¹⁷³ En este sentido resulta significativo constatar que de las 210 investigaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo en 1996, en 82 casos la investigación no arrojó ningún caso de mala administración. (Cfr. Informe Anual del Defensor del Pueblo año 1996).

Artículo 1 – Definiciones

- 1.1. En el sentido de las presentes normas de ejecución, se entenderá por “ciudadano” a toda persona física o jurídica que remita una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo.
- 1.2. Se entenderá por “institución afectada” a la institución u órgano comunitario que ha sido objeto de una reclamación o de una investigación por propia iniciativa.
- 1.3. Se entenderá por “Estatuto” al Estatuto del Defensor del Pueblo y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones.

Artículo 2 – Recepción de las reclamaciones

- 2.1. A su recepción, las reclamaciones serán identificadas, registradas y numeradas.
- 2.2. Se remitirá al ciudadano un acuse de recibo con indicación del número de registro de la reclamación y del jurista encargado del asunto.
- 2.3. Toda petición remitida al Defensor del Pueblo por el Parlamento Europeo, con acuerdo del peticionario, será tratada como una reclamación.
- 2.4. En caso necesario, el Defensor del Pueblo podrá, con el acuerdo del reclamante, remitir una reclamación al Parlamento Europeo, para que reciba tratamiento de petición.
- 2.5. En caso necesario, el Defensor del Pueblo podrá, con el acuerdo del reclamante, remitir una reclamación a otra autoridad competente.

Artículo 3 – Admisibilidad de las reclamaciones

- 3.1. Basándose en los criterios enunciados en el Tratado y en el Estatuto, el Defensor del Pueblo establecerá si una reclamación entra en el ámbito de su competencia y, en caso afirmativo, si puede admitirse a trámite; antes de adoptar la decisión, podrá pedir al ciudadano que aporte informaciones o documentos complementarios.
- 3.2. Cuando una reclamación no entre en el ámbito de competencia del Defensor del Pueblo o no pueda ser admitida a trámite, el defensor dará por concluido el asunto correspondiente. Informará al ciudadano de su decisión, exponiendo sus motivos. El Defensor del Pueblo podrá aconsejar al ciudadano que se dirija a otra autoridad.

Artículo 4 – Investigaciones relativas a las reclamaciones admisibles

- 4.1. El Defensor del Pueblo decidirá si existen elementos suficientes para justificar la apertura de una investigación respecto a una reclamación admisible.
- 4.2. Si el Defensor del Pueblo no halla elementos suficientes para justificar la apertura de una investigación, dará por concluido el asunto relativo a la reclamación e informará en consecuencia al ciudadano.
- 4.3. Si el Defensor del Pueblo encuentra elementos suficientes para justificar la apertura de una investigación, informará de ello al ciudadano y a la institución afectada. Transmitirá a la institución afectada una copia de la reclamación pidiéndole que emita un dictamen dentro de un plazo determinado, que no exceda normalmente de tres meses. La solicitud dirigida a la institución interesada podrá especificar determinados aspectos de la queja, o puntos particulares, que deberán tratarse en el dictamen.
- 4.4. El Defensor del Pueblo remitirá el dictamen de la institución afectada al ciudadano, salvo si considera este envío inoportuno en casos determinados. El ciudadano tendrá la posibilidad de presentar observaciones al Defensor del Pueblo en un plazo determinado que no excederá normalmente de un mes.
- 4.5. Tras el examen del dictamen y de las posibles observaciones formuladas por un ciudadano a quien se haya remitido el dictamen, el Defensor del Pueblo podrá decidir, o bien archivar el asunto mediante decisión motivada, o bien proseguir su investigación. Informará en consecuencia al ciudadano y a la institución afectada.

Artículo 5 – Facultades de investigación

- 5.1. Sin perjuicio de las condiciones enumeradas en el Estatuto, el Defensor del Pueblo podrá pedir a las instituciones y órganos comunitarios, así como a las autoridades de los Estados miembros que faciliten, en un plazo razonable, informaciones o documentos a efectos de información.
- 5.2. El Defensor del Pueblo podrá pedir a los funcionarios u otros agentes de las instituciones u órganos comunitarios que presten testimonio en las condiciones previstas en el Estatuto. Si un funcionario u otro agente recibe críticas de forma nominal en una queja, se le invitará normalmente a presentar observaciones.
- 5.3. El Defensor del Pueblo podrá pedir a las instituciones y órganos comunitarios que adopten medidas prácticas que le permitan llevar a cabo sus investigaciones in situ.
- 5.4. El Defensor del Pueblo podrá encargar los estudios o peritajes que estime necesarios para la realización de una investigación; los costes resultantes se le imputarán a su presupuesto.

Artículo 6 – Soluciones amistosas

- 6.1. Si el Defensor del Pueblo determina que existe un caso de mala administración, cooperará en toda la medida de lo posible con la institución afectada para encontrar una solución amistosa que suprima el caso de mala administración y dé satisfacción al ciudadano.
- 6.2. Si el Defensor del Pueblo estima que una cooperación de este tipo ha tenido éxito, archivará el asunto mediante una decisión motivada. Informará de su decisión al ciudadano y a la institución afectada.
- 6.3. Si el Defensor del Pueblo estima que no es posible una solución amistosa, o que la búsqueda de la solución amistosa no ha tenido éxito, archivará el asunto mediante decisión motivada, que podrá contener un comentario crítico, o elaborará un informe con proyectos de recomendación.

Artículo 7 – Comentarios críticos

- 7.1. 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, o
 - b. el caso de mala administración tiene consecuencias generales.
- 7.2. El Defensor del Pueblo informará al ciudadano y a la institución afectada de su decisión.

Artículo 8 – Informes con proyectos de recomendación

- 8.1. El Defensor del Pueblo elaborará un informe con proyectos de recomendación dirigidos a la institución afectada si considera que:
 - a. es posible que la institución afectada suprima el caso de administración, o
 - b. el caso de mala administración tiene consecuencias generales.
- 8.2. El Defensor del Pueblo remitirá una copia de su informe y de los proyectos de recomendación a la institución interesada y al ciudadano.
- 8.3. La institución interesada remitirá al Defensor del Pueblo un dictamen circunstanciado en el plazo de tres meses. El dictamen circunstanciado podrá suponer la aceptación de la decisión del Defensor del Pueblo y detallar las medidas adoptadas con vistas a la ejecución de las recomendaciones.
- 8.4. Si el Defensor del Pueblo no considera que el dictamen circunstanciado es satisfactorio, elaborará un informe sobre el caso de mala administración. El informe podrá contener recomendaciones.
- 8.5. El informe al que se refiere el párrafo anterior se elaborará en forma de informe especial dirigido al Parlamento Europeo. El Defensor del Pueblo remitirá una copia del informe a la institución afectada y al ciudadano.

Artículo 9 – Investigaciones por iniciativa propia

- 9.1. El Defensor del Pueblo podrá decidir la incoación de investigaciones por iniciativa propia.

9.2. El Defensor del Pueblo dispondrá de las mismas facultades de investigación para las investigaciones de iniciativa que para las investigaciones abiertas a consecuencia de una queja.

9.3. El procedimiento relativo a las investigaciones abiertas a consecuencia de una reclamación se aplicará igualmente, por analogía, a las investigaciones de iniciativa.

Artículo 10 – Cuestiones de procedimiento

10.1. El Defensor del Pueblo clasificará como confidencial una reclamación a petición del ciudadano. Podrá ser clasificada como confidencial una reclamación por el Defensor del Pueblo por propia iniciativa, si lo considera necesario para proteger los intereses del reclamante o de un tercero.

10.2. Si lo considera oportuno, el Defensor del Pueblo podrá adoptar las disposiciones que permitan tratar con prioridad una queja.

10.3. Si se incoa un procedimiento jurisdiccional en relación con hechos que se encuentran sometidos a estudio en su servicio, el Defensor del Pueblo archivará el asunto. Se archivarán igualmente los resultados de las investigaciones a las que haya podido proceder con anterioridad.

10.4. El Defensor del Pueblo informará a las autoridades nacionales competentes y, en su caso, a la institución u órgano comunitario de los hechos pertinentes de carácter penal de que pudiera tener conocimiento en el marco de una investigación. El Defensor del Pueblo podrá informar igualmente a una institución u órgano comunitario de los hechos que, a su entender, pudieran justificar la apertura de un procedimiento disciplinario.

Artículo 11 – Informes al Parlamento Europeo

11.1. El Defensor del Pueblo presentará al Parlamento Europeo un informe anual sobre el conjunto de sus actividades y, particularmente, sobre el resultado de sus investigaciones.

11.2. El informe al que se refiere el apartado 8.4. se elaborará en forma de informe especial del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo.

11.3. El Defensor del Pueblo podrá remitir al Parlamento Europeo cualesquiera otros informes especiales que considere oportunos para cumplir su mandato de conformidad con el Tratado y con el Estatuto.

11.4. El informe anual y los informes especiales del Defensor del Pueblo podrán contener todas las recomendaciones que considere oportunas para dar cumplimiento a su mandato de conformidad con el Tratado y el Estatuto.

11.5. El Defensor del Pueblo publicará su informe anual y sus informes especiales en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (serie C).

Artículo 12 – Cooperación con los Defensores del Pueblo nacionales

El Defensor del Pueblo podrá cooperar con los Defensores del Pueblo o las autoridades del mismo tipo que existan en los Estados miembros para reforzar la eficacia tanto de sus propias investigaciones como de las investigaciones de los citados Defensores del Pueblo o autoridades del mismo tipo y organizar de forma más eficaz la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos europeos.

Artículo 13- Acceso del público a los documentos custodiados por el Defensor del Pueblo

13.1. Serán públicos los documentos siguientes:

- a. el registro de reclamaciones no confidenciales; b. (...)
- c. las reclamaciones remitidas por los ciudadanos y los documentos adjuntos;
- d. los dictámenes y dictámenes circunstanciados emanados de las instituciones afectadas, así como las observaciones formuladas al efecto por los ciudadanos;
- e. las decisiones de archivo de un asunto del Defensor del Pueblo;

- f. los informes y proyectos de recomendación a los que se refiere el apartado 8.4.
- 13.2. Los documentos a los que se refieren las letras b) a e) del apartado anterior se tratarán de forma confidencial si la reclamación se hubiera clasificado como confidencial de conformidad con el apartado 10.1.
- 13.3. Los informes del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo relativos a una reclamación confidencial se publicarán de forma que no permitan identificar al ciudadano.
- 13.4. Los demás documentos custodiados por el servicio del Defensor del Pueblo serán públicos, a menos que el Defensor del Pueblo estime que se impone la confidencialidad:
- a. *bien* a luz de los Tratados, del Estatuto o de cualesquiera otras disposiciones del Derecho comunitario;
 - b. *bien* para proteger el interés inherente a la confidencialidad de sus procedimientos y del funcionamiento de su servicio.
- 13.5. El Defensor del Pueblo permitirá el acceso a los documentos públicos custodiados por su servicio, previa solicitud por el escrito que contenga datos suficientemente precisos para identificar los documentos de que se trate.
- 13.6. Se dará acceso a los documentos in situ o mediante expedición de una copia a la persona que los solicite. El Defensor del Pueblo podrá condicionar la expedición de copia de documentos al pago de una tasa razonable. El método de cálculo de las tasas será motivado.
- 13.7. La decisión sobre una solicitud de acceso público a un documento se adoptará sin retrasos injustificados y, a más tardar, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud.
- 13.8. El rechazo total o parcial de una solicitud de acceso a un documento será motivado.
- 13.9. Las disposiciones anteriores no se aplicarán a documentos publicados que no sean de la autoría del Defensor del Pueblo.

Artículo 14 – Régimen lingüístico

- 14.1. Podrá presentarse una reclamación al Defensor del Pueblo en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión Europea. El Defensor del Pueblo no estará obligado a examinar las reclamaciones que se le presenten en otras lenguas.
- 14.2. La lengua de procedimiento del Defensor del Pueblo será una de las lenguas oficiales de la Unión Europea; la lengua oficial aplicable a cada reclamación será aquella en la que esté redactada.
- 14.3. El Defensor del Pueblo decidirá los documentos que deben estar redactados en la lengua de procedimiento.
- 14.4. La correspondencia con las autoridades de los Estados miembros se mantendrá en la lengua oficial del Estado de que se trate.
- 14.5. El informe anual, los informes especiales y, en la medida de lo posible, los demás documentos publicados por el Defensor del Pueblo se elaborarán en todas las lenguas oficiales.

Artículo 15 – Entrada en vigor

- 15.1. La presente decisión entrará en vigor el 1 de enero de 1998.
- 15.2. El 1 de enero de 1998 dejarán de ser aplicables las disposiciones de ejecución aprobadas a título indicativo y provisional el 4 septiembre de 1996, así como la decisión del Defensor del Pueblo de 24 de marzo de 1997 relativa al acceso del público a los documentos custodiados por su servicio distintos de los vinculados con las reclamaciones que se le hayan sometido.