
CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

*María Soledad MANIN**

Fecha de recepción: 13 de enero de 2016

Fecha de aprobación: 29 de enero de 2016

Resumen

La integración regional en Europa ha generado numerosas críticas —principalmente en sus orígenes— en relación al déficit democrático subyacente a su conformación, que se manifiesta, entre otras cuestiones, en el alejamiento de sus instituciones respecto de la ciudadanía. Sin embargo, la creación de instituciones cuyos miembros son elegidos por el voto popular en el marco de la Unión Europea (en adelante, “UE”) ha tendido a fortalecer la democracia. En este trabajo, intentaré demostrar que el Defensor del Pueblo Europeo es una herramienta muy valiosa para fortalecer los principios de la democracia y participación en la UE al permitir a los ciudadanos —por medio de sus reclamaciones— incidir en el funcionamiento de las instituciones de la Unión, propendiendo a una actuación más eficaz y transparente.

Palabras clave

Unión Europea - Defensor del Pueblo europeo - Derechos Humanos - mala administración - ciudadanía

* Abogada y traductora pública de inglés graduada de la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Derecho Administrativo y Administración Pública. Docente de la cátedra de Derecho Administrativo del Dr. Carlos F. Balbín y colaboradora del curso “Protección Constitucional de Consumidores y Usuarios” a cargo de Carlos E. Tambussi (UBA). Investigadora en los Proyectos DECYT DCT1209 y DCT1405. Profesional en la Defensoría del Pueblo de la Nación. Correo electrónico de contacto: smanin@derecho.uba.ar

Quiero agradecer a Carlos A. Garaventa por acercarme al mundo del Derecho de la Integración y por sus valiosos aportes a este trabajo.

ADMINISTRATIVE CONTROL AND PARTICIPATIVE DEMOCRACY IN THE REGIONAL INTEGRATION: THE CASE OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN

Abstract

Regional integration in Europe has aroused strong criticism —mainly in its origins— in connection with the democratic deficit underlying its creation, that is evidenced —among other questions— in the fact that its institutions are far from European citizens. However, the creation, within the frame of the Union, of Institutions that are elected by people's vote has helped to strengthen democracy. In this essay, we will try to prove that the European Ombudsman is a quite valuable tool to emphasize the principles of democracy and participation by allowing people —by means of their claims— to improve institutions' work, by making it more efficient and transparent.

Keywords

European Union - European Ombudsman - Human Rights - maladministration - citizenship

I. Introducción

Indudablemente, la integración regional constituye uno de los más grandes fenómenos sociales del Siglo XX. Si bien es cierto que los proyectos modernos de integración de Europa (a menudo denominados los “proyectos de la paz perpetua”) se remontan al Siglo XVIII (IZA, 2004: 39), no fue hasta después de la Segunda Guerra mundial que se produjo un cambio de paradigma político que permitió a los Estados nacionales ceder el ejercicio de competencias y jurisdicción (es decir, de parcelas de soberanía) a entes supranacionales (GARAVENTA, 2014: 4).

Sin embargo, el desarrollo de este fenómeno tuvo un alto costo que llamó (y aún llama) la atención de la doctrina. Me refiero al déficit democrático de la integración regional. Éste se manifiesta a través del alejamiento físico que existe entre las instituciones comunitarias y el pueblo que, a la vez, genera una gran oposición por parte de los sectores que puedan resultar afectados negativamente por una decisión comunitaria, contra lo que llaman la “burocracia de Bruselas” (GRANILLO OCAMPO, 2007: 161-2). Sin embargo, esta carencia fue necesaria en los albores de las Comunidades

Europeas. Al respecto, GRANILLO OCAMPO afirma que el déficit democrático fue de fundamental importancia para evitar que el partidismo se apoderara de la política comunitaria y, gracias a él, pudo desarrollarse la integración europea de la forma en que lo hizo (2007: 163).

Pareciera, entonces, que el problema del déficit democrático queda relegado a un mero momento fundacional de la integración europea y ha sido solucionado prácticamente en su totalidad; sin embargo, las tensiones entre democracia e integración siguen vigentes y han tomado nuevas formas. En este sentido, TEJADURA TEJADA (2004: 322) expone que

[n]adie podrá negar hoy que, junto al derecho estatal, creado conforme a los principios democráticos del Estado Constitucional, existe un inmenso corpus normativo producido extra muros del Estado que está integrado por numerosas reglas de dudosa condición democrática, y que obedecen y responden a exigencias de razón económica

Por lo tanto, si se quiere profundizar los principios democráticos en los procesos de integración, resulta de fundamental importancia fortalecer aquellas instituciones que buscan la participación política de los ciudadanos europeos. En el presente trabajo, nos abocaremos a estudiar de cerca una de éstas: el Defensor del Pueblo Europeo.

Comenzaré exponiendo un marco teórico que consistirá en un resumen de los orígenes históricos del proceso de integración europeo a fin de explicar de dónde proviene su déficit democrático y luego mostraré la evolución de éste, para —posteriormente— abocarme a nuestro objeto de estudio: explicar qué es el *Ombudsman* de la Unión Europea como una institución comunitaria que busca la protección de los derechos humanos y la reducción del déficit democrático en la Unión Europea.

II. Marco teórico

En el marco de este trabajo, partiré de una premisa que resulta paradójica: la integración europea surge no sólo de necesidades económicas —como veremos luego— sino también de la necesidad política de impedir una tercera guerra mundial y como una herramienta para evitar concentraciones de poder que pudieran afectar gravemente el

desarrollo del sistema democrático (GARAVENTA, 2015: 119) Sin embargo, esta defensa de la democracia se hizo a través de un proceso con déficits democráticos en su origen. Para comprender mejor esta cuestión, es necesario que repasemos los orígenes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante, "CECA").

La idea de Jean Monnet de poner a los gobiernos de Francia y Alemania bajo una Alta Autoridad del Carbón y del Acero fue la respuesta a varias décadas de enfrentamientos entre estas potencias que comenzaron formalmente con la victoria alemana en la Guerra Franco-Prusiana pero que se gestaron algunas décadas atrás; más puntualmente, a partir de la Revolución Francesa.

El historiador británico HOBBSAWM (1971: 55) resalta el carácter ecuménico de la Revolución Francesa, que la distingue del resto de las revoluciones burguesas. Éste se manifiesta en su internacionalismo, dado que Francia llevó su revolución al mundo, toda vez que una vez producida la Revolución, los aristócratas que pudieron escaparon de Francia con sus riquezas para evitar ser guillotinado y, una vez instalados en otros principados, comenzaron un fuerte movimiento contra-revolucionario. El destino más elegido por estos aristócratas franceses fue un conjunto de principados que luego conformarían los Estados Alemanes. De esta forma, Francia y Alemania se enfrentaron en un conflicto entre la Revolución (democracia) y la contra-Revolución (totalitarismo).

En este orden de ideas, la Guerra Franco-Prusiana, si bien fue un enfrentamiento por la posesión de Alsacia y Lorena (corazón de la producción de carbón de Europa), significó también una batalla entre la democracia y el totalitarismo. La victoria de Prusia en 1871 y la consecuente unificación de Alemania (que incluyó bajo su poder a Alsacia y Lorena) significó el triunfo de las ideas totalitarias por sobre el iluminismo francés, desarrollando una serie de nuevos movimientos culturales fuertemente nacionalistas (y racistas) como el *Völkisch*.

Gracias a que dominaba la producción de carbón, el Imperio Alemán se convirtió rápidamente en una de las potencias más salientes del continente, pero la crisis económica de 1880 la afectaría seriamente. A partir de que las grandes potencias cerraron sus aduanas a los productos extranjeros y se dedicaron a comerciar únicamente con sus colonias, la economía alemana sufrió un duro golpe. El Imperio alemán se había unificado tardíamente y esto llevó a que las otras potencias expandieran sus colonias mientras los primeros apenas intentaban solucionar sus conflictos internos. Así es que, frente al

proteccionismo generado a partir de la crisis de 1880, Alemania comenzó a exigir que se le entregaran colonias, lo que sería una de las causas del estallido de la Primera Guerra Mundial.

A pesar de que la Gran Guerra encontró su origen en razones económicas, sería vista como un nuevo enfrentamiento entre la democracia y el totalitarismo, aunque esta vez la primera triunfaría. Alemania —que resultó derrotada— fue considerada la culpable de la guerra y obligada a pagar los gastos que produjo; pero, además, fue obligada a devolver Alsacia y Lorena a Francia, con lo que no sólo se encontró frente al problema de afrontar una enorme deuda, sino que —además— el origen de su poderío económico se dismanteló.

La situación de obligar a Alemania a pagar una enorme deuda pero quitándole los medios para hacerlo la llevó a una profunda crisis económica que, sumada a la imposición de adoptar un régimen democrático, la llevó también a una crisis institucional muy fuerte. Esta situación no era invisible y tanto el surgimiento de un nuevo totalitarismo alemán como la posibilidad de otra gran guerra se presentaba lo suficientemente factible como para que se comenzara a hablar de la integración en el continente bajo la forma de una federación de naciones, que se denominó la Paneuropa (SILVA, 2013: 35). Sin embargo, el proyecto no prosperó.

El fracaso de la democracia en Alemania constituye la crónica de una muerte anunciada, no sólo por una ideología ya asentada en el pueblo alemán a partir de movimientos culturales nacionalistas que se generaron entre el final de la Guerra Franco-Prusiana y el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, sino también por la crisis generada a partir de la victoria de las democracias sobre el totalitarismo. Por eso, HOBBSAWM (1995: 114-5) afirma que el nacionalsocialismo se nutrió no sólo de los filósofos e intelectuales románticos del Siglo XIX sino también de un gobierno implacable decidido a terminar con el desempleo y la crisis económica a cualquier precio. Este gobierno fue el *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* que llevó al poder a Adolf Hitler.

La Segunda Guerra Mundial sacó a relucir no sólo el enorme poder destructivo del hombre, sino la imperiosa necesidad de integrar Europa a fin de evitar nuevos enfrentamientos como los anteriores. Además, se veía la necesidad de afianzar los gobiernos democráticos en los pueblos en lugar de imponerlos.

HABERMAS (1998: 92) explica que fueron las catastróficas consecuencias de la Alemania nazi las que terminaron por romper la idea de la supremacía racial del propio pueblo y facilitar así la desarticulación de las identidades nacionales para dar paso a la posnacionalidad. Gracias a este nuevo paradigma de posnacionalidad —que da origen al Estado Posmoderno— es que la integración dejó de ser una mera idea y se convirtió en una realidad con el Tratado de la CECA.

A partir de los múltiples inconvenientes políticos para establecer una federación de naciones en Europa, Jean Monnet se valió de la teoría funcionalista para proponer una integración basada en la cesión del ejercicio de competencias muy específicas. En el caso de la integración con el fin de evitar el desarrollo de nuevos enfrentamientos entre Francia y Alemania, Monnet propuso ir al origen de estos: el control de la producción de carbón (y por lo tanto de acero) en el continente. Control que se reforzaría luego con la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE).

Ahora bien, la forma en que se lleva a cabo la integración, es decir, la cesión del ejercicio de parcelas de soberanía, colabora también con el debilitamiento de los gobiernos centrales y afianza los regímenes democráticos. En este orden de ideas, ORTIZ y LESCANO GALARDI (2006: 5) explican que en el Estado Posmoderno se da una doble desconcentración del poder con la atomización de funciones que se trasladan a órganos de menor jerarquía (federalismo) y a órganos supranacionales (integración). Se puede observar, entonces, como la integración europea responde a una doble necesidad: la de evitar una nueva gran guerra, pero también la de afianzar la democracia en el continente. Sin embargo, cabe preguntarse que si estas comunidades europeas surgen democráticamente.

Si se conceptualiza a la democracia como aquel sistema de gobierno en el que los pueblos son los que deciden cómo gobernar, la integración europea surge de forma antidemocrática ya que ni los pueblos, ni los parlamentos, tuvieron injerencia en la conformación de las comunidades; sino que el nacimiento de la integración europea, la cual implicó la cesión de competencias hasta el momento reservadas exclusivamente a los Estados-Nación, fue decidido a partir de funcionarios del Poder Ejecutivo de los Estados-parte. Ahora bien, si se introduce la idea de constitución a la de democracia. ¿Las Comunidades Europeas fueron establecidas conforme a una manda constitucional de los Estados-parte? En este sentido, la integración europea también surge de forma antidemocrática ya que la Constitución de Francia no habilitaba la delegación de soberanía necesaria para que ésta se llevara a cabo. Es cierto que se puede encontrar las razones de

semejante pisoteo institucional en la historia previa a la creación de la CECA y que podrían llegar a justificar este déficit democrático (GARAVENTA, 2015: 121). Pero el déficit democrático e institucional no quedó allí, sino que siguió presentándose a lo largo de todo el proceso de integración.

Frente al desarrollo de la integración y al establecimiento del Derecho Comunitario como un orden jurídico superior a los nacionales (incluso con primacía frente a las constituciones) los tribunales de los Estados-parte se vieron en obligación de elaborar diferentes doctrinas para frenar el avance de las comunidades sobre los intereses jurídicos internos, una de las más importantes fue la de los *controlimiti* elaborada por los tribunales italianos para garantizar la supremacía de los Derechos Humanos aún por encima del Derecho Comunitario (GORDILLO PÉREZ, 2012: 51). Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se encargó de neutralizar este tipo de doctrinas.

Al igual que se pueden encontrar razones que justifiquen el establecimiento de una comunidad regional sin consultar a los pueblos que la componen e incluso en contra de sus constituciones, también pueden existir excusas para justificar la primacía del Derecho Comunitario, pero el costo de llevar a cabo la estrategia del tribunal comunitario fue que el proceso de integración se perfeccionó bajo un tinte o sesgo poco deliberativo (CARNOTA, 2015: 38). Estos déficits democráticos fueron puestos en cuestión fuertemente luego de que Noruega —cuya incorporación a la comunidad había sido aprobada en 1972— decidiera rechazar la invitación a partir del resultado de un referéndum. Esta era la primera vez que se consultaba a un pueblo sobre su incorporación a la Comunidad Europea y el resultado mostró que no había deseo de integrarse (algo similar ocurrió con el rechazo de Francia a la Constitución Europea varias décadas más tarde). Se inauguró así un proceso de fortalecimiento institucional y de democratización que en 1979 llevaría a la primera elección directa de Parlamentarios Europeos, aunque en ese entonces el Parlamento Europeo era una institución muy débil y dotada de muy pocas facultades (GONZALÉZ-OLDEKOP, 1997: 129).

Después de alcanzar una unión económica y monetaria con el Tratado de Maastricht (tratado constitutivo de la Unión Europea), los tres tratados posteriores que lo modificaron (Ámsterdam, Niza y Lisboa) estuvieron dedicados a fortalecer las instituciones de la Unión y subsanar el déficit democrático histórico. Durante este período se otorgaron mayores facultades al Parlamento Europeo convirtiéndolo en una institución tan importante como lo es el Consejo, se crearon otros organismos que fomentan la integración de abajo hacia arriba como el Comité de Regiones y se incorporó al Derecho

Comunitario Originario la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante “UE”). Los avances conseguidos en estas últimas décadas llevan a autores como PIZZOLO a considerar que con el Tratado de Lisboa no sólo se refuerza la democracia representativa en la UE, sino que se da un paso más adelante estimulando también la participación ciudadana (2010: 662-3).

Aunque el déficit democrático continúa mutando y se presenta de nuevas formas, se puede asegurar que al menos el histórico (o constitutivo) ha sido subsanado casi en su totalidad; ya que aún queda una importante deuda que es la de incluir los principios del Derecho Comunitario dentro del Derecho Originario, algo que se había proyectado con la Constitución de Europa que lamentablemente fue rechazada. Una institución que fue creada durante este último periodo de fortalecimiento institucional y fomento de la participación ciudadana fue la del Defensor del Pueblo Europeo, que, junto con el Parlamento, tiende a fortalecer los principios democráticos en el marco de la Unión Europea, al acercar a los ciudadanos europeos la posibilidad de participar activamente en el mejoramiento de sus instituciones.

En el próximo acápite, se propone describir someramente sus funciones y los aportes que puede hacer respecto del fortalecimiento de la democracia, así como la protección de los derechos humanos.

III. El caso de estudio

El Tratado de la Unión Europea (en adelante, “TUE”), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, reconoció en su artículo 8D, junto con el derecho de presentar peticiones al Parlamento Europeo, el derecho de todo ciudadano de la Unión a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo —instituido en el entonces artículo 138E del Tratado de la Comunidad Europea— en relación con casos de mala administración en la actuación de órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Señala KOFLER (2008: 172) que su creación se orientó a hacer las instituciones europeas más transparentes y orientadas a las necesidades de los ciudadanos.

El TUE brindaba los elementos esenciales que configuran esta “institución” unipersonal, tales como su elección por el Parlamento Europeo, su independencia en el ejercicio de sus funciones, su ámbito de competencias y los rasgos básicos de su actuación,

dejando al Parlamento Europeo la fijación de su Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de sus funciones.

En un inicio algunas voces se pronunciaron en el sentido de que el ámbito de competencias del Defensor del Pueblo, circunscripto a los casos de "mala administración" excluía la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, Jacob Soderman, Primer Defensor del Pueblo Europeo, señaló en diversos foros precisamente lo contrario: que una parte importante de su trabajo era asegurar que las actuaciones comunitarias fueran respetuosas de los derechos humanos y que muchas de las reclamaciones y de los casos tramitados de oficio tenían una relación directa con la defensa de tales derechos.

Parte de la controversia se debe probablemente a que el Defensor sólo es competente para examinar quejas sobre autoridades comunitarias y, en un inicio, tales comunidades parecían responder a un criterio puramente económico. Sin embargo, en 1969 se rompió dicha lógica, cuando el Tribunal de Justicia —inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes y en la Convención Europea de Derechos Humanos— determinó integrar los derechos fundamentales como parte de los principios generales del Derecho Comunitario, con el argumento de que si todos los Estados miembros garantizaban el respeto a tales derechos, no era aceptable que esa protección no existiera en la Comunidad (ROJAS CASTRO, 2003: 117-8).

La carencia de un catálogo de derechos fundamentales fue subsanada al producirse la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en diciembre de 2000, que en su artículo 43 menciona específicamente el derecho a acudir ante el Defensor del Pueblo Europeo. Cabe concluir entonces que pueden someterse a aquél no sólo las cuestiones referidas a la "mala administración" sino también las derivadas de una vulneración de derechos y libertades fundamentales, en general, y de los derechos específicos del ciudadano europeo, en particular, con independencia de que dicha vulneración se produzca por una acción, omisión o "no resolución" (MELLADO PRADO, 2010: 205). En la actualidad ya no quedan dudas acerca de que la materia de derechos humanos es considerada parte de las funciones esenciales del Ombudsman y así ha quedado plasmado en sus normas de funcionamiento (Q II).

El Defensor del Pueblo Europeo está 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. Dicha limitación choca frontalmente con uno de

los rasgos más significativos de la identidad de esta figura: que pueda dirigirse a él toda persona natural o jurídica, sin distinción de la nacionalidad o residencia.¹ Sin embargo, el TUE faculta al Defensor para actuar por iniciativa propia (art. 228.1) por lo que la competencia puede ser ampliada a favor de la defensa de los derechos (MELLADO PRADO, 2010: 205).

Nada dicen los tratados vigentes ni el Estatuto del Defensor del Pueblo sobre qué debe entenderse por “mala administración”. No obstante, incluso antes de proclamarse en el año 2000 la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que reconoce en su artículo 41 —en virtud de la propuesta del Defensor del Pueblo— el derecho a una buena administración, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consagró el principio de buena administración (MELLADO PRADO, 2010: 210). A tenor de lo dispuesto en el artículo 41 de la Carta el derecho a una buena administración significa, en primer lugar, que toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable. Además este derecho incluye en particular el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho a toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones; el derecho a la reparación por parte de la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros; y el derecho a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y recibir una contestación en esa misma lengua.

Con el objetivo de definir el significado real de buena administración el Defensor del Pueblo, después de elaborar un Informe especial al respecto, redactó el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa —aprobado por una Resolución del Parlamento Europeo del 6 de septiembre de 2001—² dirigido a las instituciones y órganos

¹ Véase en este sentido el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 3/1981 (del 6 de abril) del Defensor del Pueblo.

² DO C 72, de 21 de marzo de 2002. Código de Buena Conducta Administrativa, Oficina de Publicaciones de la CE, Luxemburgo, última edición 2005. El Defensor del Pueblo redactó el proyecto de texto siguiendo una investigación de oficio (OI/1/98/OV del 11 de abril de 2000) y presentándolo como un Informe Especial al Parlamento Europeo. La Resolución del Parlamento sobre el Código está

de la Unión Europea, cuyos contenidos deben ser respetados por esas administraciones y sus funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos.

En este sentido, el artículo 1 establece que en sus relaciones con los ciudadanos, las instituciones y funcionarios respetarán los siguientes principios: legitimidad, ausencia de discriminación, proporcionalidad, ausencia de abuso de poder, imparcialidad e independencia, objetividad, respeto a las legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento, justicia, cortesía, respuesta por escrito en la lengua del ciudadano, acuse de recibo e indicación del funcionario competente, obligación de remisión al servicio competente de la Institución, derecho a ser oído y hacer observaciones, plazo razonable de adopción de decisiones, deber de indicar los motivos de las decisiones, indicación de las posibilidades de apelación, notificación de la decisión, protección de datos, facilitar la información requerida por el ciudadano, mantenimiento de los archivos adecuados, acceso público al Código de Buena Conducta.

Cualquier incumplimiento por parte de una institución o un funcionario de estos principios podrá ser objeto de una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, de conformidad con lo establecido en el artículo 228, TUE, y el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo (EDP).³ El Defensor del Pueblo tiene amplias facultades de investigación, lo que incluye el pleno acceso durante sus investigaciones a los documentos que estén en poder de las instituciones y órganos de la Unión Europea los que se encuentran obligados a facilitarle las informaciones requeridas y la documentación relativa al caso en un plazo razonable (art. 3.2, EDP). Podrá hacer copias del expediente completo, o de las partes pertinentes y deberá informar al reclamante que se ha efectuado un examen (art. 5, EDP).

Por otra parte, el derecho genérico de acceso a la información por parte del Defensor del Pueblo incluye también el derecho de conocer la información de los Estados miembros. Sin embargo, no podrá divulgar el contenido de los documentos consultados (art. 3.2, EDP). En este sentido, coincidimos con el planteo de GIL ROBLES (1997: 310) respecto de:

basada en la propuesta del Defensor a la que se introdujeron algunos cambios del diputado europeo R. Perry como ponente del Informe Especial de la comisión de Peticiones del Parlamento y tiene en cuenta los principios de Derecho Administrativo Europeo contenidos en la jurisprudencia del tribunal de Justicia de la Unión Europea y también en los derechos nacionales.

³ Artículo 26 del Código de Buena Conducta.

cómo podrá informar el defensor al Parlamento fundadamente, o articular recomendaciones, si no puede revelar el contenido de los documentos sobre los que trabaja en sus investigaciones y que son precisamente la base de la queja del ciudadano europeo, así como la razón de sus recomendaciones.

Finalmente, si el Defensor del Pueblo determina que existe un caso de mala administración cooperará en 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 reclamante.

Cuando el Defensor considera que una cooperación de este tipo ha tenido éxito archivará el asunto mediante una resolución motivada e informando ello al reclamante y a la institución afectada (art. 6, EDP). Si no es posible una solución amistosa, puede archivar el asunto con una decisión motivada que podrá contener un comentario crítico, cuando considera que la institución responsable ya no tiene posibilidad de remediar la mala administración, ésta no ha tenido implicaciones generales y no resulta indicado un seguimiento por parte del Defensor del Pueblo. Dicho comentario confirma al reclamante que su reclamación está justificada e indica a la institución o al órgano en cuestión que ha actuado erróneamente, contribuyendo así a evitar la mala administración en el futuro.

Asimismo, el Defensor puede elaborar un informe con proyectos de recomendación dirigido a la institución afectada cuando considere que es posible que suprima el caso de mala administración o que dicho caso tiene consecuencias generales, que deberá ser puesto en conocimiento de la institución afectada y al reclamante.

La institución deberá responder dentro del plazo de tres meses con un informe motivado que podrá consistir en la aceptación de la decisión del Defensor y en detallar las medidas adoptadas con vistas a la ejecución de los proyectos de recomendación. Si el Defensor del Pueblo considera que el informe no es satisfactorio podrá elaborar un informe especial —que puede contener recomendaciones— dirigido al Parlamento Europeo sobre el caso concreto de mala administración. Cabe señalar que si bien el Defensor carece de legitimación procesal activa, el Parlamento tiene facultades para incoar una acción ante el Tribunal de Justicia por el acto u omisión objeto de la recomendación del Defensor del Pueblo.

Como se observa, pese a no contar con poder coercitivo propio, el Defensor tiene la facultad de promover el derecho a una buena administración y demás derechos humanos tutelados en el marco de la UE, y su actuación se nutre de las denuncias, reclamos y presentaciones de los particulares. Está claro que cuanto mayor sea la participación de las personas mediante los medios antes descritos más crecerá la institución con posibilidades de canalizarla.

Por su parte, otra de las funciones que cumple el Defensor es mantener las relaciones necesarias con los defensores del pueblo nacionales, regionales y locales de toda la UE para garantizar que se hagan realidad los derechos de los ciudadanos y residentes. Estas relaciones las establece a través de la Red Europea de Defensores del Pueblo, que se ha convertido en un medio fundamental de colaboración (MARTÍN MINGUIJÓN, 2010: 436). Cabe señalar que en 1995, cuando se creó el Defensor del Pueblo Europeo, existían instituciones comparables en 13 de los 15 Estados miembro de la Unión. En la actualidad la totalidad de los Estados cuenta con una Defensoría del Pueblo a nivel nacional, o al menos regional (KOFLER, 2010).

El Defensor puede cooperar con instituciones del mismo tipo en los estados miembro con el fin de propender a un desarrollo más eficiente de sus investigaciones y a una protección más adecuada de los derechos de los afectados (artículo 5 de la Decisión del Parlamento Europeo 94/262/CECA, CE, Euratom, de 9 de marzo de 1994, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones). Sus oficinas principales están ubicadas en Estrasburgo (Artículo 13 del Estatuto) y cuenta con una oficina adicional en Bruselas. El Defensor del Pueblo realiza frecuentes visitas oficiales a los Estados miembro (Q III); sin embargo, no tiene días habituales para la atención de consultas, lo cual sería deseable con el objetivo de acercarse más a los ciudadanos.

IV. Reflexiones finales

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la participación ciudadana amplía y fortalece los principios democráticos, al involucrar a los ciudadanos en el mejoramiento de las prácticas administrativas y protección de los derechos fundamentales. A partir del impulso de reclamaciones ante el Defensor del Pueblo, los ciudadanos europeos se vuelven colaboradores activos con el sistema institucional de la Unión y protagonistas de una construcción colectiva de sus derechos.

MAIORANO (1999: I, 13-14), en torno al “ombudsman como instrumento de participación ciudadana” sostiene que

[u]no de los mecanismos o procedimientos que afirma las bases sociales y políticas de la democracia y que permite un ejercicio activo de las facultades cívicas lo constituye la “participación” ciudadana en todo aquello que apunte precisamente al sentido opuesto de la indiferencia, del conformismo complaciente, que tanto carcome a las sociedades. Para ello es necesario a incitar a toda la sociedad a compartir los riesgos del ejercicio pleno de la democracia. Y aquí el Ombudsman se muestra como un canal formalmente institucionalizado para asociar a los administrados en la gestión de los cometidos que los benefician o perjudican.

Me permito avanzar un poco más en estas reflexiones. Quienes acuden a esta institución pueden reclamar por los perjuicios que una ineficaz o irregular actuación administrativa les ocasiona, y no sólo lograr una solución a su caso particular, sino, en muchos casos, lograr la corrección de un sistema que afecta a muchas personas. Entonces, canalizar los reclamos por esta vía permite a los ciudadanos participar e incidir en cuestiones de interés común (MANIN, 2015: 28/29).

Al analizar diferentes mecanismos de participación ciudadana, CAVALLERO, MUDA y GHEZZI (2009: 133) incluyen a la Defensoría del Pueblo, sosteniendo que:

[l]a importancia de este instituto está íntimamente vinculada con el control y la participación de los ciudadanos, dado que brinda la posibilidad de canalizar sus quejas contra la administración. Como herramienta de control, constituye una defensa idónea para el administrado a fin de sancionar las ilegalidades o los excesos del poder de la autoridad pública; y como herramienta de participación, facilita un canal más activo de defensa de sus derechos e intereses.

Por último, creemos que la importancia del Defensor del Pueblo Europeo no sólo radica en facilitar la participación sino también en aportar un sentido de pertenencia a los ciudadanos europeos, quienes allí encuentran un espacio de colaboración y de

enriquecimiento mutuos y la posibilidad de dialogar con las instituciones de la Unión y efectuar aportes para la mejora de sus prácticas y de la transparencia.

Bibliografía

CABALLERO, V., MUDA, M. y GHEZZI, M. (2009) "Herramientas de participación y control. Consensos y descensos en la agenda legislativa bonaerense", en ABAL MEDINA, J. (comp.), *Participación y control ciudadanos*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 117-45.

CARNOTA, W. (2015) "Derecho de la Integración. Principios generales", en CARNOTA, W. (dir.), *Derecho de la Integración y control de constitucionalidad*, Buenos Aires: La Ley, pp. 5-90.

GARAVENTA, C. (2014), "Repensando la teoría del Estado: una mirada desde la integración europea", *Diario La Ley*. año LXXVIII, número 231 (09.10.2014) Buenos Aires, La Ley, pp. 1-4.

— (2015), "Del estado natural al Estado regional: genealogía de la integración en Europa", en *En Letra*, año II, número 4. Buenos Aires, CEICJUS, pp. 106-22.

GIL ROBLES, A. (1997), "Las relaciones del Parlamento Europeo con otras instituciones comunitarias de control y fiscalización", GIL ROBLES, José María (dir.), *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid: Cyan.

GONZÁLEZ-OLDEKOP, F. (1997) *La integración y sus instituciones*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.

GORDILLO PÉREZ, L. (2012) *Constitución y ordenamientos supranacionales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GRANILLO OCAMPO, R. (2007) *Derecho público de la integración*. Buenos Aires, Ábaco.

HOBBSAWM, E. (1995) *Historia del Siglo XX*. Barcelona, Crítica.

— (1971) *Las revoluciones burguesas*. Madrid, Guadarrama.

IZA, A. (2004) *Unión Europea ¿paradigma de integración?* Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

KOFLER, B. (2008) "European Union", en KUCSKO – STADLMAYER, G. (coord.) *European Ombudsman – Institutions*. New York, Springer Wien.

MAIORANO, J. (1999) *El ombudsman. Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas*. Buenos Aires, Ediciones Macchi.

MANIN, M. (2015) "La Defensoría del Pueblo y el acceso a la información: reflexiones acerca de la participación ciudadana", en *Conceptos*, año 90, número 494. Buenos Aires, UMSA, pp. 11-44.

MARTÍN MINGUIJÓN, A. (2010) "El Defensor del Pueblo, antecedentes y realidad actual", en MAQUEDA ABREU, C. y MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, V. (coords.), *Derechos Humanos: temas y problemas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 415-43.

MELLADO PRADO, P. (2010) "El Defensor del Pueblo Europeo, quince años después", en AA.VV., *Teoría y realidad Constitucional*. Madrid, UNED, pp. 191-227.

ORTIZ, T. y LESCANO GALARDI, V. (2006) "¿Hacia un Estado posmoderno argentino? Transformación e identidad", en ORTIZ, T. y PARDO, M. L. (coords.), *Estado posmoderno y globalización*. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 3-27.

PIZZOLO, C. (2010) *Derecho e integración regional*. Buenos Aires, Ediar.

ROJAS CASTRO, S. (2003) "Análisis comparativo de dos ombudsmen regionales: el Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 4. Madrid, UNED.

SILVA, T. (2013) *La constitución supranacional y los procesos de integración: El caso de la Unión Europea y su influencia en el Mercosur*. Buenos Aires, Eudeba.

TEJADURA TEJADA, J. (2004) "¿El ocaso de Westfalia? Reflexiones en torno a la crisis del constitucionalismo en el contexto de la mundialización", *Revista de Estudios Políticos*, número 123, segunda época. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 315-49.