

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO Y LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES CON LAS INSTITUCIONES AFINES

Alejandro González-Varas Ibáñez

Becario de Investigación
Universidad de Vigo

1. Introducción

La aparición del Defensor del Pueblo Europeo en la escena del Derecho Comunitario¹ a raíz del Tratado de Maastricht ha significado adosar

¹ La idea de establecer un Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades europeas se remonta al año 1979 cuando el Parlamento solicitó su instauración (DOCE C140 de 1979, p. 153). No se retomó la idea hasta que se volvió a proponer su establecimiento en el seno del Comité Adonnino constituido para analizar la manera de acercar la Comunidad a los ciudadanos. Sus conclusiones se estudiaron en el Consejo europeo de Milán de 1985. Sin embargo, el impulso definitivo para la aparición de esta institución en el contexto comunitario se recibió a través de la propuesta del Gobierno español en octubre de 1990 de una manera estrechamente relacionada con el concepto de ciudadanía europea (el texto de la propuesta oficial de España titulada «Hacia una ciudadanía Europea», puede consultarse íntegramente en la *Revista de Instituciones Europeas*, 18 (1991/1), pp. 333-338). España perfiló esta indicación en la «propuesta de texto articulado sobre ciudadanía europea» presentada en la Conferencia Intergubernamental sobre unión política (20 de febrero de 1991). En el artículo 9 sugería que se nombrase un Ombudsman en cada Estado miembro que defendiera los derechos que el Tratado de la Unión Europea –en adelante, TUE– concedía a los ciudadanos frente a los abusos de la Administración comunitaria o nacional. Sin embargo también proponía, como otras posibilidades, la creación de un Defensor del Pueblo para toda la Unión que se encargase de estas tareas o, en otro caso, completar la actuación de los Mediadores nacionales con un Ombudsman que actuaría en el ámbito europeo (nuevamente, se puede consultar el texto de la mencionada propuesta en la *Revista de Ins-*

tituciones Europeas, 18 (1991/1), pp. 405-409). Esta sugerencia fue apoyada por Dinamarca y es así como en el art. 21 –antiguo art. 8D– y en el art. 195 –ex-art. 138E– del Tratado de la Comunidad Europea –en adelante, TCE– aparece reconocido el derecho a presentar una reclamación a todo ciudadano o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro en los casos en que se haya visto afectado por una mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios a excepción del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Sobre estas cuestiones, entre la abundante bibliografía, cfr.: J. F. CARMONA Y CHOUSSAT: *El Defensor del Pueblo Europeo*. Madrid, 2000, pp. 111 y ss. K. MAGLIVERAS: «Best intentions but empty words: The European Ombudsman», en *European Law Review*, 20 (1995), pp. 401 y s. E. A. MARIAS: «The European Ombudsman and relations with the Other Community Institutions and Bodies», en *Idem: The European Ombudsman*. Maastricht, 1994, pp. 71-76. C. MOREIRO GONZÁLEZ: «El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, D-19, enero 1993, pp. 170-181 y 218. G. FERRANTI: «I Difensori civici nelle esperienze europee e nel Trattato di Maastricht», en *Rivista di Diritto Europeo*, 1995/2, p. 293 y ss., especialmente 299-307. A. RUIZ FRANCÉS: «El Defensor del Pueblo de la Unión Europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 17 (1997), pp. 97-99. El último paso en el desarrollo normativo del Defensor del Pueblo ha sido dado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOCE C 364/1, de 18 de diciembre de 2000), aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000. Este documento recoge el derecho de acceso al Defensor del Pueblo Europeo en el art. 43 en los siguientes términos: «todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los 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». Se puede apreciar que esta redacción sigue fielmente el tenor del TUE y del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo (publicado en el DOCE L 113, de 4 de mayo de 1994, p. 15). No en vano, el art. 52.2 de la Carta establece que este derecho se ejercerá según las condiciones y dentro de los límites determinados por los Tratados comunitarios o en el Tratado de la Unión Europea. No obstante, se debe precisar que la citada Carta, a pesar de haber sido solemnemente proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (DOCE C 364, de 18 de diciembre de 2000, p. 5), carece de vinculación jurídica para los Estados miembros y las instituciones comunitarias, si bien es cierto que éstas últimas han aceptado respetar su contenido. El Defensor del Pueblo en concreto ha considerado que los derechos que la Carta consagra son verdaderos principios generales que en caso de no ser respetados por las instituciones y órganos comunitarios, constituirían un caso de mala administración; de ahí que, aunque la Carta carezca de valor jurídico vinculante, el Defensor del Pueblo Europeo (lo mismo que otras instituciones) la está invocando para resolver los asuntos planteados (cfr. el discurso del Defensor del Pueblo Europeo *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne*, pronunciado en el 2ème Congrès Statutaire de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), Andorra, 14-18 de octubre de 2001, el cual se puede consultar en la dirección . Complétese con el discurso desarrollado por la misma institución en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 8 de octubre de 2001, titulado *El Defensor del Pueblo Europeo y la Defensa de los Derechos Humanos*, disponible en <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/es/2001-10-08.htm>). En relación con esta Carta, su alcance y valor político y jurídico, cfr.: R. ALONSO GARCÍA: «La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n° 209 (septiembre-octubre 2000), pp. 3-17. J. A. CARRILLO SALCEDO: «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 9 (enero-junio 2001), pp. 7-26. M. CARTABIA: «Una Carta

un nuevo mecanismo no jurisdiccional para la defensa de los derechos de los europeos junto a los previamente existentes²: las comisiones temporales de investigación constituidas por el Parlamento europeo –art. 193³ (ex-art. 138 C del TCE)– y el derecho a presentar peticiones ante el

dei Diritti fondamentali per l'Unione Europea», en *Quaderni Costituzionali*, 2000/2, pp. 459 y ss. L. M. DÍEZ-PICAZO: «¿Una Constitución sin declaración de derechos? (reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 32 (mayo-agosto 1991), pp. 135-155. T. EICKE: «The European Charter of Fundamental Rights: unique opportunity or unwelcome distraction?», en *European Human Rights Law Review*, 2000/3, pp. 280 y ss. A. FERNÁNDEZ TOMÁS: «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n° 214 (julio-agosto, 2001), pp. 15-30. L. FERRARI BRAVO, F. M. DI MAJO, A. RIZZO: *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. Milano, 2001. A. LÓPEZ CASTILLO: «Algunas consideraciones sumarias en torno a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE», en *Revista de Estudios Políticos*, 113 (julio-septiembre, 2001), pp. 43-73. A. MANGAS MARTÍN: «¿Qué modelo de integración política para Europa?», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 24 (2001), pp. 89-100. J. SÖDERMAN: «El derecho fundamental a la buena administración», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n° 214 (julio-agosto, 2001), pp. 8-14, especialmente desde la p. 11. X. DEOP MADINABEITIA: «El Tratado de Niza. Una visión crítica», en *Revista General de Derecho*, n° 676-677 (enero-febrero 2001), pp. 15-35. A. VITORINO: «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2000/3, pp. 499 y ss. Los deseos de que la Carta adquiera valor jurídico han sido expresados por las diferentes instituciones comunitarias, especialmente a través de la incorporación de la Carta a los Tratados. El Parlamento proclamó este anhelo mediante su presidenta N. FONTAINE en el Consejo europeo de Niza (7-10 de diciembre de 2000) cuyo texto puede consultarse en el documento PE 298.362. En relación con la Comisión, cfr. los documentos COM(2000) 559 final, de 13 de septiembre de 2000, y COM(2000) 644 final, de 11 de octubre de 2000.

² Se puede hablar también de otros mecanismos no estrictamente jurídicos de que disponen los ciudadanos europeos para la defensa de sus derechos en el ámbito comunitario. Encontramos así la posibilidad de denunciar ante la Comisión el incumplimiento del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro a través del formulario que para estas reclamaciones la Comisión ha puesto a disposición de los ciudadanos (DOCE C 26 de 1989, p. 6). El objeto de estas denuncias es dar a conocer a la Comisión la conducta del Estado para que ésa pueda, llegado el caso, recurrir ante el Tribunal de Justicia contra el Estado (art. 226 –anterior art. 169– TCE). Por último, cabe mencionar la posibilidad de que dispone todo ciudadano de la Unión de dirigirse por escrito no sólo a la Comisión de Peticiones y al Defensor del Pueblo Europeo, sino también a cualquiera de las instituciones u organismos de los contemplados en el art. 7 (ex-art. 4 del TCE) –art. 21 TCE, añadido por el art. 2.11 del Tratado de Ámsterdam–. Este artículo ha sido frecuentemente invocado por los ciudadanos europeos para presentar quejas ante la Comisión por infracciones del Derecho Comunitario (S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *El Derecho Administrativo Europeo*. Sevilla, 2000, p. 203).

³ «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

mismo Parlamento⁴ –art. 21 (ex-art. 8D) y art. 194 (ex-art. 138 D) del TCE–. Ello ha dado lugar a conflictos competenciales entre los mismos. Precisamente para evitarlos, no resulta ocioso intentar realizar un deslinde entre las competencias de cada uno de ellos. Quizá fuera oportuno tomar en consideración la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en Niza –diciembre de 2000– que será con probabilidad jurídicamente vinculante a partir del año 2004. Esto podría permitir asociar definitivamente a una de las instituciones, como el Defensor del Pueblo Europeo, a esos derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión y su protección, cuyos posibles efectos merecerán nuestra atención.

2. Delimitación competencial entre el Defensor del Pueblo Europeo y órganos afines

Respecto de la Comisión de Peticiones

Aparece reconocido en el art. 8 D –actual 21– y 138 D –nuevo art. 194– del Tratado CE la facultad de que goza todo ciudadano de la Unión así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede en el territorio comunitario, de presentar a la Comisión de Peticiones⁵ del Parlamento Europeo una petición sobre un asunto propio de los ám-

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 presentación 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». Este artículo fue introducido en el TCE por el TUE, art. G. 41. Cfr. art. 136 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo (DOCE L 49, de 19 de febrero de 1997).

⁴ «Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente». Artículo introducido en el TCE por el art. G.41 del TUE. Cfr. su desarrollo en los arts. 156-158 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge este derecho en el art. 44: «Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo». Tal como establece el art. 52.2 de la misma Carta, este derecho se ejercerá según las condiciones y dentro de los límites determinados por los Tratados comunitarios o en el Tratado de la Unión Europea.

⁵ Cfr.: A. CHUECA SANCHO: «El derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 18, 1994, pp. 199 y ss. E. A. MARIAS: «The Right to petition the European Parliament after Maastricht», en *European Law Review*, 1994/2, pp. 169 y ss. A.

bitos de actuación de la Comunidad. Los términos y ámbitos concretos en que se pueda llevar a cabo esta posibilidad se expondrá en el desarrollo de este mismo epígrafe⁶.

Este derecho supone, pues, la posibilidad del ciudadano de acceder directamente al Parlamento europeo con el objeto de ver garantizados sus derechos⁷. Hasta el Tratado de Maastricht este derecho a elevar reclamaciones al Parlamento se recogía sólo en el Reglamento Interno de esta institución⁸.

Aparte de la satisfacción propia de los ciudadanos de ver reconocido un derecho, la presentación de reclamaciones a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo siempre fue valorada por éste positivamente en cuanto le permitía conocer qué cuestiones eran las que más les preocupaban a los ciudadanos⁹. Le ofrece, además, la oportunidad de contribuir a un funcionamiento más democrático de la Comunidad¹⁰.

En cuanto a las peticiones presentadas por personas que no sean ciudadanos de la Unión ni tampoco tengan su domicilio social o residencia en un Estado miembro, el artículo 156.9 del Reglamento del Parlamento Europeo establece que estas peticiones se incluirán en una lista aparte y se clasificarán. Se enviarán mensualmente a la comisión competente, la

PLIAKOS: «Les conditions d'exercice du droit de pétition», en *Cahiers de Droit Européen*, 1993/3-4, pp. 317 y ss. H. SURREL: «Le droit de pétition au Parlement Européen», en *Revue du Marché Común*, n° 335 (1990), pp. 229 y ss.

⁶ Para una primera aproximación, cfr. la nota al pie n° 1 –en relación con el Defensor del Pueblo Europeo– y la n° 4, referente a la Comisión de Peticiones.

⁷ G. FERRANTI: «I Difensori civici...», cit., p. 304.

⁸ El Parlamento Europeo introdujo el derecho de petición en 1981, y la Comisión de Peticiones, como comisión de pleno derecho, comenzó a funcionar en 1987 (cfr.: S. BAVIERA: «Essai de division de compétences entre le médiateur européen et la Commission des pétitions du Parlement européen», en E. A. MARIAS [Ed.]: *The European Ombudsman*, cit., p. 108. E. A. MARIAS: «Le droit de pétition devant le Parlement européen», en Idem [Ed.]: *European Citizenship*. Maastricht, 1994, pp. 81 y 82).

⁹ Le ha permitido conocer de forma especial la opinión de los ciudadanos sobre temas de política comunitaria, las deficiencias de legislación de la Unión o su incumplimiento, y un conocimiento de las dificultades existentes en las administraciones nacional y europeas (cfr.: *Informe sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el ejercicio parlamentario 1996-1997* –Doc. PE A4-0190/97, de 28 de mayo de 1997, § A 1, 4 y 5, y B, IV, 17–).

¹⁰ «Las peticiones tienen una gran importancia para el Parlamento Europeo en su conjunto, porque constituyen un estrecho vínculo con los ciudadanos y representan el signo de la existencia de un problema y un medio de contribuir al funcionamiento democrático de la comunidad» (*Informe sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1990-1991*, § I, 1 –Doc. PE A3-0122/91, de 3 de mayo de 1991–). En el mismo sentido, el *Informe sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1991-1992*, § B, 3 –Doc. PE A3-0229/92, de 19 de junio de 1992–). Cfr.: S. BAVIERA: «Essai de division de compétences...», cit., en E. A. MARIAS (Ed.): *The European Ombudsman*, cit., pp. 108-109.

cual podrá decidir examinarlas o no según le parezca oportuno. La diferencia entre las peticiones presentadas por los ciudadanos, domiciliados o residentes en la Unión, respecto de aquéllos que no se hallan en esta situación, es que los primeros tienen un derecho a formular peticiones a esta Comisión y, correlativamente, el Parlamento tiene la obligación de pronunciarse sobre ellas; sin embargo, a quienes no sean ciudadanos, residentes o domiciliados nada les impide presentar reclamaciones ante la Comisión de Peticiones, pero esto no crea ningún deber al Parlamento Europeo de examinarlas¹¹.

Como es fácil de apreciar, los sujetos legitimados para elevar tales peticiones así como los términos para presentarlas, son parecidos a los correspondientes para presentar una queja ante el Defensor del Pueblo Europeo y eso dará lugar a que los ciudadanos con frecuencia confundan las dos instituciones a la hora de presentar una queja o una petición¹². No en vano la creación del Defensor del Pueblo y la incorporación al Tratado de la Comisión de Peticiones se ha realizado en artículos muy cercanos, y siempre en el contexto del nacimiento de la ciudadanía europea¹³.

La actuación de estas dos instituciones complementarias es muy parecida. Una actividad de investigación e información¹⁴ y emanación de

¹¹ Cfr.: J. J. LAVILLA: «El derecho de petición al Parlamento Europeo», en AA. VV.: *Los derechos del europeo*, citado en P. Mellado Prado, S. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, en AA. VV.: *Derecho de la Unión Europea I*, Madrid, 1995, p. 152.

¹² Cfr.: S. BAVIERA: «Essai de division de compétences...», cit., en E. A. MARIAS (Ed.): *The European Ombudsman*, cit., pp. 113-114.

¹³ En relación con la ciudadanía europea y, en su caso, su relación con el Ombudsman europeo y la Comisión de Peticiones, cfr.: C. BLUMANN: «L'Europe des citoyens», en *Revue du Marchè Commun et de l'Union Européenne*, 1991, pp. 283-292. C. GAMBERALE: «National Identities and Citizenship in the European Union», en *European Public Law*, 1995, pp. 633-661. L. JIMENA QUESADA: «Los ciudadanos como actores en el proceso de construcción europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 24 (2001), pp. 59-88. R. KOVAR, D. SIMON: «La Citoyenneté Européenne», en *Cahiers de Droit Europeen*, 1993/3-4, pp. 285-315. E. A. MARIAS (Ed.): *European Citizenship*, cit. in toto B. NASCIMBENE: «Profili della cittadinanza dell'Unione Europea», en *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1995/2, pp. 246-261. G. SÉBASTIEN: «La citoyenneté de l'Union européenne», en *Revue du Droit Public*, septembre-octobre 1993, pp. 1263-1289. P. SOLBES MIRA: «La Citoyenneté Européenne», en *Revue du Marchè Commun et de l'Union Européenne*, 1991, pp. 168-170.

¹⁴ Dependiendo del interés general del tema, la Comisión de Peticiones puede emitir un informe (F. MORATA: *La Unión Europea*. Barcelona, 1998, p. 228). En cuanto al valor de las recomendaciones del Defensor del Pueblo y su carencia de vinculación respecto de las instituciones y órganos comunitarios, cfr.: art. 2.1, 3.6, 3.7 y 3.8 del Estatuto del Defensor del Pueblo. Cfr.: A. PIERUCCI: «Les recours au médiateur européen», en E. A. MARIAS (Ed.): *European Citizenship*, cit., pp. 104, 105, y 111-113. A. PLIAKOS: «Le Médiateur de l'Union Européenne», en *Cahiers de Droit Europeen*, 1994/5-6, p. 570. En un contexto más general, J. SÖDERMAN: «La difesa civica in Europa», en AA. VV.: *Il Difensore Civico*. Padova, 1997, pp. 139 y 141. A. VIVIANI: «La carenza decisionale nei poteri del Difensore Civico», en AA. VV.: *Il Difensore Civico*, cit., pp. 107-110.

decisiones sin ejecutividad alguna. En principio será el ciudadano quien elija a quién dirigirse, aunque no siempre tenga seguridad sobre cómo hacerlo en cada situación. En general, la Comisión de Peticiones deberá encargarse de las materias de contenido político y el Defensor del Pueblo conocerá de las quejas cotidianas que se refieren al funcionamiento puramente administrativo de las instituciones y órganos comunitarios¹⁵. De este modo, al Defensor del Pueblo se dirigirán las «quejas» o «reclamaciones» sobre actuaciones de la Administración comunitaria que han afectado personalmente al reclamante, frente a las «peticiones» dirigidas a la Comisión del mismo nombre en relación con cuestiones de política general aunque no afecten directamente al peticionario¹⁶. Las peticiones son «solicitudes de intervención, de cambio político o de dictamen»¹⁷.

¹⁵ No en vano, el Defensor del Pueblo europeo ha nacido con el objeto de «ofrecer al ciudadano un medio para defenderse ante el poder excesivo de la administración, sin necesidad de recurrir a una costosa acción judicial o cuando esta última no sea posible». Se reconoce que la presentación de peticiones «tiene en parte la misma función, pero, evidentemente, tiende a ofrecer un tipo diferente de protección de los intereses más claramente políticos de los ciudadanos» (ambos textos entrecomillados en *Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones del ejercicio de sus funciones*. Ponente: Sra. Bindi. Doc. PE A-3-0298/92, de 14 de octubre de 1992, § B, 2; cfr.: *Ibid.*, § B, 4). Esta diferenciación se corresponde, además, con el distinto espíritu que anima la actuación de cada uno de estos órganos, aunque no dejemos de tener en cuenta que su creación responde a una necesidad común: reforzar la ciudadanía europea y estrechar la relación entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos. Por ello el Defensor del Pueblo examina incorrecciones dentro de las actuaciones de la Administración comunitaria mientras que la Comisión lo que pretende es dar al ciudadano respuestas de carácter político –como se puede apreciar en el art. 157.1 del Reglamento Interno de Parlamento Europeo al referirse a las peticiones que propongan la modificación de disposiciones legales en vigor-. Sobre la necesidad de que el Ombudsman europeo se cña a cuestiones administrativas y la Comisión de Peticiones a las de carácter político, cfr.: I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: *El Estatuto del Defensor del Pueblo*. Madrid, 1993, p. 172. J. F. CARMONA Y CHOUSSAT: *El Defensor del Pueblo Europeo*, cit., pp. 205 y ss., especialmente desde la 226. E. A. MARIAS: «Le droit de pétition...», cit., en *Idem* (Ed.): *European Citizenship*, cit., p. 97. C. MOREIRO GONZÁLEZ: «El Defensor del Pueblo en el Tratado...», cit., p. 227 *in fine*. G. TESAURO: «Il mediatore europeo», en *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992/3, p. 897. A. RUIZ FRANCÉS: «El Defensor del Pueblo...», cit., pp. 95 y 103. G. FERRANTI: «I Difensori civici...», cit., en *Rivista Italiana di Diritto Europeo*, 1995/2, p. 308. J. SÖDERMAN: «La difesa civica...», cit., en AA. VV.: *Il Difensore Civico*, cit., pp. 140 y 141.

¹⁶ Cfr.: C. Moreiro González: «El Defensor del Pueblo en el Tratado...», cit., pp. 237 y 238

¹⁷ Definición ofrecida por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, recogida en el doc. PE A4-0190/97, cit., § B, I, 10. El Parlamento Europeo se había pronunciado con anterioridad sobre lo que debía entenderse por petición, estableciendo que son las «quejas, solicitudes de toma de posición o de intervención, y reacciones en relación con las resoluciones del Parlamento o decisiones adoptadas por otras instituciones u órganos comunitarios» remitidas por personas o asociaciones de personas (doc. PE A3-0158/94, § A, 2).

Precisamente la doble naturaleza administrativa y política de las instituciones comunitarias –especialmente de la Comisión– provoca que sus actuaciones presenten en unos casos un carácter más político que administrativo, mientras en otros prevalecerá este segundo aspecto. De este modo, ante la doble condición de las instituciones y sus actuaciones, es oportuno un control adecuado para cada modo de actuar¹⁸, por lo que el Defensor del Pueblo y la Comisión de Peticiones, lejos de sobreponerse o entorpecerse, se complementan¹⁹.

En efecto, el ámbito propio del Defensor del Pueblo es verificar el buen funcionamiento de la Administración, su corrección, sin entrar en el campo de la actuación jurisdiccional o legislativa²⁰. De ahí que no po-

¹⁸ S. BAVIERA: «Essai de division de compétences...», en E. A. MARIAS (Ed.): *The European Ombudsman*, cit., p. 113.

¹⁹ En un primer momento el Parlamento Europeo mostró sus reticencias a la creación de un Ombudsman europeo «ya que esto debilitaría las competencias del Parlamento y de sus comisiones en materia de control de la Comisión de las Comunidades Europeas y de sus servicios y representaría una estructura nueva que vendría a superponerse a estructuras ya existentes, tales como la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, en detrimento de éstas» (*Informe sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1990-1991*, cit., § A, 11). La Comisión de Peticiones expuso en ese mismo informe que una mejor defensa de los derechos de los ciudadanos no era la creación de un Ombudsman europeo, sino el desarrollo de su actividad y el refuerzo de su cooperación con los defensores y comisiones parlamentarias nacionales (*Ibid.*, § B, 14 y ss.). Sin embargo, posteriormente, la Comisión de Asuntos Institucionales consideró que Defensor del Pueblo europeo y Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, en vez de sobreponerse, proporcionarían al ciudadano un sistema más completo de protección no jurisdiccional de sus derechos (*Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones del ejercicio de sus funciones*, cit., § B, 2).

²⁰ G. M. UBERTAZZI: «Considerazioni sull'Ombudsman», en *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992/3, p. 916. No obstante, se ha mostrado como poco pacífica la discusión en torno a si el Defensor del Pueblo Europeo puede en algún caso entrar a conocer los actos legislativos comunitarios a pesar de que, en principio, no puede salirse del ámbito puramente administrativo. A. PLIAKOS: «Le Médiateur...», cit., pp. 591 y ss.). En opinión de A. PIERUCCI, el Ombudsman no podría decidir nada en lo relativo a los actos normativos, aunque eso no quiere decir que no pueda criticarlos o hacer propuestas con independencia de cómo se los considere en la esfera política (A. PIERUCCI: «Le Médiateur Européen», en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 372 -1993-, p. 820. *Idem.*: «Les recours au médiateur européen», cit., en E. A. MARIAS (Ed.): *European Citizenship*, cit., pp. 107 y 113). En parte, esta problemática proviene de lo difícil que resulta distinguir en el ámbito comunitario entre actos nor-

drá incluirse dentro del ámbito de sus actividades la fiscalización de la toma de decisiones discrecionales adoptadas por los órganos comunitarios, siempre que la Administración comunitaria actúe dentro de los límites de su autoridad legal tal como los ha ido estableciendo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas²¹.

La propia actuación del Defensor del Pueblo ha confirmado estas pautas de actuación. Ha rechazado todas las reclamaciones que presentaban contenidos políticos en vez de administrativos. Así ha sucedido con las quejas relativas a la labor política del Parlamento Europeo o relacionadas con el contenido político de los actos normativos de las Comunidades²².

Por otro lado, se puede tener en cuenta que tanto el art. 195 TCE como el 2.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo circunscriben su actuación a los casos de mala administración de las instituciones y órganos comunitarios. Sin embargo, queda establecido que serán objeto de conocimiento de la Comisión de Peticiones los asuntos que incidan en el ámbito de actividades de la Unión²³, sin especificar más. De estos preceptos

mativos y actuaciones administrativas. El propio Defensor del Pueblo lo ha considerado una dificultad para desarrollar su trabajo precisamente porque «in the Community context [...] the same types of measure –Regulations and Decisions– may be based for what are clearly administrative as well as for what are clearly legislative purposes. There is also of course, a large grey area between the two» (J. SÖDERMAN: «A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman *en route*», en *European Public Law*, vol. 3, issue 3 (september 1997), p. 353. Sobre el deslinde de ambas funciones, cfr.: S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *El Derecho Administrativo Europeo*, cit., pp. 181 y ss. Y en relación con la necesidad del establecimiento de una jerarquía de normas comunitarias con el objeto de simplificar los procedimientos legislativos comunitarios, cfr.: M. ARCOS VARGAS: «Algunas reflexiones sobre la necesidad de una reforma en las instituciones políticas de la UE», en *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*, III. Córdoba, 1995, p. 20.

²¹ Es este un límite que ha afirmado el propio Defensor del Pueblo Europeo. *Vid.* al respecto el *Informe anual* de 1997, § 2, bajo el epígrafe «Límites al concepto de mala administración», p. 28. En cuanto a los límites generales dentro de los cuales debe actuar una institución u órgano, los ha ido estableciendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Requiere, por ejemplo, que las autoridades administrativas actúen con coherencia y de buena fe, eviten las discriminaciones, se atengan a los principios de proporcionalidad, equidad y expectativas legítimas y respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales. También debemos recordar que la recomendación n° R (80) 2 del Consejo de Europa ha establecido las pautas de actuación de las autoridades administrativas en el ejercicio de una facultad discrecional (*Ibid.*, pp. 28 y s.).

²² Como fue el caso, en los propios inicios del funcionamiento de la Institución, con las reclamaciones n° 36, 39 y 281 de 1995, rechazadas por referirse a cuestiones políticas y no administrativas.

²³ Art. 194 (ex-art. 138D) del TUE y art. 156.1 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo.

se puede deducir que todas aquellas cuestiones relativas al funcionamiento de la Unión pero que no sean justamente casos de mala administración, deberán ser presentadas ante la Comisión de Peticiones²⁴.

²⁴ En este sentido, S. BAVIERA: «Essai de division de compétences...», cit., en E. A. MARIAS (Ed.): *The European Ombudsman*, cit., p. 116. Ya la Comisión había advertido en el documento COM (93) 702 final § F que se daría una cierta confusión en el reparto de los casos que llegarían a la Comisión de Peticiones y al Ombudsman ya que durante los años en que no existía el Defensor del Pueblo Europeo, aquélla había aceptado quejas de mala administración como peticiones. Por ello se haría necesaria, especialmente en los primeros años de coexistencia, una estrecha colaboración y diálogo entre ambas instituciones. El problema es precisamente definir «mala administración». Es una cuestión importante en cuanto este concepto nos servirá para acotar el ámbito de actuación de la Comisión de Peticiones y el Defensor del Pueblo Europeo. Una interpretación amplia abarcaría todo funcionamiento irregular de la Administración comunitaria. En un sentido más estricto comprendería sólo las actuaciones de la Administración comunitaria que desconocieran los derechos fundamentales de los ciudadanos, de forma que el Defensor del Pueblo tendría como límite de actuación la lesión de los derechos fundamentales (J. F. MATÍA PORTILLA: «Defensor del Pueblo», en AA. VV.: *Diccionario de Términos Comunitarios*. Madrid, 1997, p. 145). El propio Defensor del Pueblo ha ofrecido su concepto de mala administración en varias ocasiones, pero con una especial claridad en el *Informe anual* de 1997, p. 25, previa solicitud de información a los Defensores del Pueblo nacionales, en los siguientes términos: «se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente». Con anterioridad (*Informe anual* de 1995, p. 18) había expuesto una lista con algunas de las prácticas más típicas que encajaban en este concepto: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de autoridad, negligencias, procedimientos ilícitos, agravios comparativos, casos de mal funcionamiento o incompetencia, discriminaciones, demoras injustificadas, falta de información o negativa a facilitar información. Eran sólo ejemplos que constituían una lista abierta de casos de mala administración, ya que, como el mismo Ombudsman reconocía en el mismo *Informe anual* de 1995 (p. 18), la experiencia de los Defensores del Pueblo nacionales así lo aconsejaba y en cuanto que el carácter abierto de este concepto es «uno de los elementos que distingue la función del Defensor del Pueblo de la del juez». Con todo, esa lista había sido criticada por parte de la doctrina en cuanto que incorporaba algunos casos que aparecen clasificados por la normativa comunitaria no ya como propios, sino como inválidos, correspondiendo el conocimiento de estos últimos no al Defensor del Pueblo sino a los órganos jurisdiccionales (M. P. CHIT: «Il Mediatore Europeo e la buona amministrazione comunitaria», en *Rivista Italiana di Diritto Comunitario*, 2000/2, p. 315). En relación con el concepto de «mala administración», vid. A. PLIAKOS: «Le Médiateur de l'Union Européenne», cit., pp. 584 y ss. J. SÖDERMAN: «La difesa civica...», cit., en AA. VV.: *Il Difensore Civico*, cit., p. 141. La perseverancia del Defensor del Pueblo Europeo a favor de que se reconozca el derecho de los ciudadanos europeos a una buena administración ha dado lugar a la redacción del art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En efecto, JACOB SÖDERMAN se dirigió el 2 de febrero de 2000 a la convención encargada de la elaboración del anteproyecto de la Carta solicitando que en ella se incluyera el derecho a una administración transparente, responsable y con vocación de servicio con el objeto de que los asuntos de los ciudadanos que se están tramitando en la Administración comunitaria recibieran un tratamiento adecuado, justo y rápido. En esa misma intervención afirmó que este derecho debería verse completado con la promulgación

Por lo tanto, la Comisión de Peticiones tiene un campo de actuación más amplio que el del Defensor del Pueblo, el cual ve más restringido su terreno. Mientras que éste se encuentra circunscrito a los casos de mala administración de las instituciones y órganos comunitarios, aquélla examina los casos concernientes a una más dilatada actividad de las Comunidades Europeas, puesto que alcanza a cuestiones políticas o relacionadas con los principios de actuación de la Unión²⁵.

En la práctica será el órgano que reciba en primer lugar la queja o petición del ciudadano quien decida si es competente para conocer ese asunto, o si considera que es más conveniente transmitírselo al otro órgano. Se debe observar que la Comisión de Peticiones siempre tendrá una mayor facilidad para retener reclamaciones en cuanto que, por una parte, su ámbito de conocimiento es más amplio que el del Defensor del Pueblo y, por otro lado, el art. 156.9 del Reglamento interno del Parlamento Europeo expone que la Comisión de Peticiones podrá examinar «peticiones o quejas», mientras que el Defensor del Pueblo queda en todo caso circunscrito a quejas²⁶.

de un código de buena conducta administrativa y un reglamento sobre el acceso a la información y a los documentos (J. Söderman: «El derecho fundamental a la buena administración», cit., pp. 8-14, especialmente la p. 11. *Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo*, año 2000, p. 275. El texto del discurso pronunciado por el Defensor del Pueblo en Bruselas el de 2 de noviembre de 2000 –*Audition publique sur le projet d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*– puede consultarse en <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/fr/charter1.htm>).

²⁵ Así lo explicó el Defensor del Pueblo europeo en el discurso pronunciado ante la Comisión de Peticiones en Bruselas el 28 de septiembre de 1999, el cual se puede consultar en: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches>. Cfr.: D. RINOLDI: «Petizioni e Diffensore civico nell'ordinamento comunitario: sovrapposizione o complementarità?», en *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992/3, p. 940. Otra de las ventajas de acudir a la Comisión de Peticiones es que, si como consecuencia del incumplimiento de un Estado miembro el ciudadano ve lesionado un derecho, acudir a este órgano le supone un acceso inmediato al Parlamento Europeo, el cual puede ejercer un poder político directo sobre la Comisión, y ésta presionar al Estado para que corrija su actitud o, en su caso, denunciarle ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, tal como también declaró el mismo J. SÖDERMAN en su discurso pronunciado en la Universidad de Santiago de Compostela el 22 de marzo de 2000 bajo el título *Las funciones del Defensor del Pueblo Europeo: una experiencia de cuatro años*, localizable en la dirección de internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/es/galicia1.htm>, § 2.5.

²⁶ Aparte de estos motivos, CARMONA Y CHOUSSAT explica la inclinación a optar por la competencia de la Comisión de Peticiones en caso de duda por la propia práctica. El motivo es que, en tanto que la Comisión de Peticiones puede transmitir un asunto, si lo considera oportuno, al Defensor del Pueblo con base en el art. 156.8 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, el Ombudsman ha optado, como se puede deducir especialmente del *Informe Anual* de 1995, por trasladar inmediata y automáticamente a la Comisión de Peticiones todo asunto cuyo contenido considera más apropiado para ella (J. F. CARMONA Y CHOUSSAT: *El Defensor del Pueblo Europeo*, cit., pp. 226 y ss.).

Precisamente con el objeto de evitar la existencia de conflictos de competencias, el Defensor del Pueblo ha sostenido encuentros con miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión de Peticiones²⁷. La consecuencia de tales encuentros ha sido el compromiso adquirido por el *Ombudsman* de no atender asuntos pendientes ante la Comisión de Peticiones, a no ser que ésta se lo traslade con el consentimiento del ciudadano²⁸. Tampoco conocerá de casos ya examinados anteriormente por la Comisión de Peticiones, evitando así convertirse en un órgano de apelación de sus decisiones²⁹. Igualmente, se negará a analizar las quejas que se le presenten alegando una mala administración de la Comisión de Peticiones en el examen de peticiones previamente presentadas ante ella debido a que esta comisión es un órgano de carácter político que analiza peticiones de ese mismo carácter en nombre del Parlamento³⁰. Por último, el Defensor del Pueblo está facultado para transmitir un asunto directamente al órgano competente, siempre que medie el consentimiento del demandante, debiendo estar siempre en todo caso motivada la resolución³¹.

En último lugar, es oportuno referirse a la función mediadora del Defensor del Pueblo Europeo. Esta es una de las características propias de esta institución³². Consiste, como se establece en el artículo 6.1 de las

²⁷ La primera sesión que se sostuvo con estos fines fue la del 30 de enero de 1996 entre el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman, y el Presidente de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, Edward Newman (*Informe anual de 1996*, § 4.1, p. 93). Los acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y el Parlamento Europeo se renovaron el 5 de mayo de 1999 (*Informe anual de 1999*, § 4.1, p. 284).

²⁸ El art. 156.8 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo permite a la Comisión de Peticiones, cuando ésta lo considere oportuno, trasladar una cuestión al Defensor del Pueblo.

²⁹ Cfr.: *Informes anuales* de los años 1996, 1997, § 2.2.3, pp. 17, 31 *in fine* y s. *in initio* respectivamente. K. HEEDE: «Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman», en *European Public Law Review*, vol. 3, issue 4, december 1997, pp. 591 *in fine* y 592 *in initio*.

³⁰ J. SÖDERMAN: «A Thousand and One Complaints...», cit., p. 353, donde completa su afirmación refiriéndose a alguna queja concreta que tuvo que ser rechazada por los motivos expuestos.

³¹ Cfr.: *Informe anual de 1996*, p. 11. *Informe anual de 2000*, § 2.6, p. 18. Concretamente en este año se aconsejó a 72 demandantes que presentaran una petición al Parlamento Europeo, trasladándose directamente en tres casos la queja a la Comisión de Peticiones. En esta cuestión referente al intercambio recíproco de asuntos entre la Comisión de Peticiones y el Ombudsman cuando esto favorezca un mejor examen de cada caso, ya se había pronunciado E. A. MARIAS: «Le droit de pétition...», cit., en *Idem* (Ed.): *European Citizenship*, cit., p. 97.

³² Las soluciones amistosas son uno de los objetivos principales a los que ha de apuntar el Defensor del Pueblo. No en vano, es también mediador entre las institu-

Medidas de Aplicación³³, en que una vez admitida una queja, el Ombudsman europeo intentará buscar una solución amistosa entre el ciudadano agraviado y la institución correspondiente. De llegarse a un acuerdo, el Defensor del Pueblo archivará el asunto –artículo 6. 2 de las Medidas de Aplicación–. Sin embargo, los resultados hasta ahora obtenidos en el ejercicio de esta función no son del todo alentadores³⁴.

2.2 Defensores del Pueblo nacionales y regionales

La necesidad de cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y las autoridades correspondientes existentes en los Estados miembros para reforzar la eficacia de sus investigaciones y proteger mejor los derechos y

ciones comunitarias y el ciudadano, y uno de los motivos que justifican su existencia es precisamente desahogar de trabajo a los tribunales. En el ejercicio de esta función el Defensor del Pueblo deberá acercar a las partes para que éstas lleguen a una solución amistosa, sin que él pueda imponer ningún tipo de acuerdo. Actualmente se está enfatizando esta función mediadora de los *Ombudsmen* que puede operar como una manera alternativa a los tribunales para resolver conflictos (cfr. R. GREGORY: *El Defensor del Pueblo: ¿Una forma excelente para acuerdo de disputa alternativa?*, ponencia presentada en la VII Conferencia Internacional del Instituto del Defensor del Pueblo. Durban –Sudáfrica–, 30 de octubre-3 de noviembre del 2000, pp. 9, 11 y 21 a 23).

³³ Las *Medidas de aplicación* fueron aprobadas por el Defensor del Pueblo Europeo el 16 de octubre de 1997.

³⁴ Las primeras soluciones amistosas fueron las tres alcanzadas en 1997, dentro de un conjunto de 101 investigaciones terminadas con una decisión motivada (*Informe Anual*, año 1997, anexo 3.4, p. 332). Le siguió un año 1998 en que de 185 investigaciones terminadas con una decisión motivada, sólo 4 correspondieron a soluciones amistosas (*Informe Anual*, año 1998, anexo 3.4, p. 320). En 1999 sólo se alcanzó un acuerdo amistoso de un conjunto de 203 investigaciones finalizadas con decisión motivada (*Informe Anual*, año 1999, anexo 3.4, p. 314). En cuanto al año 2000, hubo 237 investigaciones concluidas con una decisión, de las cuales tan sólo una se archivó a causa de una solución amistosa (*Informe Anual*, año 2000, anexo 3.4, p. 311). De ellas tres se refieren a contratos celebrados por la Comisión Europea con particulares (reclamaciones 748/22.7.96/LB/NL.PD; 1083/25.11.96/WS/UK/JMA; 485/97/OV) en las que al final se llega a un acuerdo acerca del precio a pagar por la Comisión. Otras dos resuelven quejas acerca de concursos celebrados por instituciones comunitarias: en la queja 16/17.1.95, contra la Comisión Europea, un ciudadano no seleccionado en ese concurso pide que la Comisión le muestre la lista de los concursantes admitidos. El Defensor del Pueblo insiste también en ello, en pro de la transparencia de las actuaciones de la Administración comunitaria. La Comisión acepta mostrar esa lista al reclamante y se compromete a publicar las listas de los admitidos en futuros concursos; el reclamante acepta, por lo que el Defensor del Pueblo archiva el asunto. La última de las soluciones amistosas que analizamos es la conseguida entre un ciudadano que pide a la Comisión el acceso a un documento sobre las políticas contra la pobreza en la Unión Europea, y el consentimiento de aquélla (1045/21.11.96/BH/IRL/JMA). De la misma manera, se llegó a un acuerdo amistoso en la reclamación 760/24.7.96/JC/UK/IJH) sobre gastos de viaje de un parlamentario europeo; y en la queja 955/97/IJH se resuelve de mutuo acuerdo entre la Comisión y el coordinador regional europeo en Palestina el pago del sueldo más intereses.

los intereses de los reclamantes aparece reflejada en el art. 5³⁵ del Estatuto del Defensor del Pueblo y en el art. 12 de las Medidas de Ejecución³⁶.

Ciertamente es necesaria tal cooperación atendiendo a que los ciudadanos carecen todavía de conocimientos suficientes acerca del ámbito competencial de cada comisionado parlamentario. Será frecuente que se equivoquen de institución a la hora de presentar sus quejas. El desconocimiento de la población europea le lleva a creer que cualquier aplicación del Derecho Comunitario cae bajo el ámbito de fiscalización del Defensor del Pueblo Europeo. De hecho, la mayor parte de las reclamaciones rechazadas se referían a casos de mala administración por parte de las instituciones nacionales en aplicación por parte de éstas del Derecho Comunitario³⁷. Por eso ya desde los primeros momentos de la existencia del Defensor del Pueblo Europeo se consideró conveniente que existieran canales de comunicación entre esta institución y sus homólogos nacionales para evitar que el ciudadano tuviera que ir de un Defensor a otro³⁸.

³⁵ «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 correspondientes existentes en algunos Estados miembros, respetando las legislaciones nacionales aplicables [...]».

³⁶ «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 de los ciudadanos europeos».

³⁷ En 1995 el Defensor del Pueblo Europeo recibió un 80% de reclamaciones inadmisibles. La mayor parte de las mismas, tal como expone en el informe anual, se refiere a supuestos casos de mala administración por parte de las autoridades nacionales. De las 842 nuevas reclamaciones presentadas en 1996, en 243 casos tuvo que recomendar dirigirse a otras agencias, de las que 130 eran los Defensores del Pueblos nacionales o regionales. En 1997 se recibieron 1181 nuevas reclamaciones, de las cuales tres fueron remitidas a Defensores del Pueblo nacionales y en 254 casos se recomendó al reclamante acudir a su homólogo nacional o regional o elevar petición al Parlamento nacional. En 1998 se sigue la misma línea: de las 1372 reclamaciones recibidas en ese año, 7 fueron remitidas a Defensores del Pueblo nacionales y en 259 casos se recomendó presentar la queja a los Defensores del Pueblo nacionales o regionales, o realizar una queja ante el Parlamento nacional. Por último, los datos de 1999 indican que de las 1577 reclamaciones recibidas, 8 fueron remitidas a Defensores del Pueblo nacionales y se aconsejó a 708 demandantes que recurrieran al Comisionado parlamentario nacional o regional, o a la Comisión de Peticiones del Parlamento de su Estado (cfr. los anexos con estadísticas de cada *Informe Anual*). De ahí que el Defensor del Pueblo Europeo considere que tiene la obligación moral de colaborar con las instituciones nacionales equivalentes para lograr una adecuada protección de los derechos de los ciudadanos (J. SÖDERMAN: «La difesa civica...», cit., en AA. VV.: *Il Difensore Civico*, cit., p. 143).

³⁸ Cfr.: F. MOSCONI: «L'Ombudsman comunitario tra perplessità e auspici», en *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992/3, p. 919.

a) *Conexión con los Defensores del Pueblo estatales*

Como fruto de los encuentros mantenidos a efectos de continuar avanzando en el camino de una óptima gestión de las quejas recibidas en cada sede, se ha decidido dar los siguientes pasos:

■ Creación en la secretaría de cada órgano de una red de funcionarios encargados de tareas de coordinación para favorecer el flujo libre de información sobre el Derecho Comunitario y el intercambio de reclamaciones para que las conozca el órgano competente³⁹.

■ Se ha adquirido el compromiso de ir redactando boletines de coordinación para ir mejorando constantemente le relación de los Defensores del Pueblo⁴⁰.

■ Debates acerca de cuestiones referidas a los ámbitos de aplicación del Derecho Comunitario, a las normas de buena conducta administrativa y a las facultades de los Defensores del Pueblo de control judicial, así como con relación a la función de estos órganos frente a la integración europea⁴¹.

■ Asimismo, en el seminario de Estrasburgo en 1996 se aprobó la denominada «red de enlace», consistente en la posibilidad de que los Defensores del Pueblo nacionales puedan elevar cuestiones sobre el Derecho Comunitario a su homólogo europeo y se agilice el intercambio de información relativa a la legislación comunitaria y su aplicación⁴².

³⁹ Conclusión a la que se llegó tras la celebración del seminario de Estrasburgo (12 y 13 de septiembre de 1996) acerca de las funciones respectivas de las instituciones y órganos comunitarios y nacionales en la supervisión de la aplicación del Derecho de la Comunidad Europea (*Informe anual* del año 1996, pp. 11 y 97).

⁴⁰ Este acuerdo se consiguió en el seno del primer seminario con los funcionarios de coordinación que se celebró en Bruselas el 23 y 24 de junio de 1997 sobre la aplicación del Derecho Comunitario a nivel nacional (*Informe anual* de 1997 § 5.1, p. 299). Desde entonces, en efecto, se han publicado periódicamente estos boletines: del de octubre de 1997 al de julio de 1999 pasando por otros dos de otoño de 1998. También consultables estos datos en <http://www.euro-ombudsman.eu.int/liaison/es/default.htm>.

⁴¹ En el ámbito del segundo seminario el cual tuvo por sede Bruselas (23 y 24 de noviembre de 1998 - *Informe anual* de 1998, § 5.1, p. 294-). Por último, otro seminario se ha desarrollado en París los días 9 y 10 de septiembre de 1999 acerca de *Los Defensores del Pueblo, el Tratado de Ámsterdam y la integración europea* (*Informe anual* de 1999, §§ 5.1 y 6.1, pp. 289, 294 y 295).

⁴² *Informe anual* de 1996, pp. 11, 97 y 98. Las dos primeras preguntas se efectuaron en 1997 por el Defensor del Pueblo irlandés. El Defensor del Pueblo Europeo puede bien contestar directamente, bien traspasar la pregunta a la institución u órgano comunitarios más capacitados para responder. En estos dos casos concretos se optó por esta segunda vía y se trasladaron las cuestiones a la Comisión. En 1998 se presentaron otras cinco preguntas. Periódicamente se celebran seminarios para funcionarios de enlace en los que todos los *Ombudsmen* nacionales tienen representación. En tales seminarios se debaten cuestiones de la actualidad comunitaria, como el sostenido en Estrasburgo los días 22 y 23 de septiembre de 2000 sobre los derechos

En efecto, estos encuentros y actuaciones encaminadas a coordinar de forma flexible e informal⁴³ al Ombudsman europeo y sus homólogos nacionales, ha sido preferida por el propio Defensor del Pueblo Europeo a la alternativa de ampliar sus competencias dirigida a que su capacidad de investigación alcanzase el ámbito de cualquier Administración que aplicase el Derecho comunitario⁴⁴.

b) Cooperación con los Defensores del Pueblo Regionales

El Defensor del Pueblo Europeo ha mantenido también contactos y reuniones con los Comisionados de los Parlamentos regionales⁴⁵. El ob-

humanos y el Tratado de Ámsterdam (Cfr.: *Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo*, año 2000, pp. 280, 281 y 283. J. SÖDERMAN: «El derecho fundamental...», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, cit., p. 14. Sobre la red de coordinadores se puede encontrar más información en). Con anterioridad a la creación de esta red de enlace ya se había considerado una buena manera de relacionar a los Defensores del Pueblo nacionales con el europeo a través de una especie de «recurso prejudicial» siguiendo la línea del establecido en el art. 234 (ex-art. 177) del TCE para los órganos jurisdiccionales comunitarios o de los Estados miembros. De este modo, los Defensores del Pueblo nacionales podrían elevar una consulta al Ombudsman europeo en cuestiones relativas a la interpretación del Derecho comunitario o a la validez de los actos de los Estados en aplicación del Derecho comunitario (propuesta de M. G. HANSEN, Defensor del Pueblo danés, recogida por A. PLIAKOS: «Le Médiateur de l'Union Européenne», cit., pp. 580-581).

⁴³ En relación con la importancia de la flexibilidad en la cooperación entre los diferentes comisionados parlamentarios, cfr.: J. F. CARMONA Y CHOUSAT: *El Defensor del Pueblo Europeo*, cit., pp. 267-271, especialmente la 269.

⁴⁴ J. SÖDERMAN: «El derecho fundamental...», cit., p. 14. Idem.: «La difesa civica...», en AA. VV.: *Il Difensore Civico*, cit., p. 143 *in initio*. Igualmente, en su discurso ante la Comisión de Peticiones (Bruselas, 23 de noviembre de 1998), en <http://www.eurombudsman.eu.int/liaison/es/default.htm>). Cfr. asimismo: K. NEWMAN: «Current Developments: EC Law», en *International and Comparative Law Quarterly*, 46/3 (julio 1997), p. 702. Ante las incomodidades que pueden surgir de esa falta de legitimación del Defensor del Pueblo europeo de fiscalizar la actuación de Administraciones distintas de la comunitaria aun cuando aplican el Derecho comunitario, se han propuesto también otras soluciones, como la creación de una red de *Ombudsmen* en cada Estado miembro para que absorban las competencias de los actuales comisionados parlamentarios o bien, sencillamente, que investiguen casos de mala administración de relieve comunitario, completando así la actividad del Defensor del Pueblo Europeo (cfr.: M. P. ЧИПТ: «Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria», cit., pp. 326 y 327). Por otra parte, ya la propuesta española de los años 90, a la que tuve ocasión de referirme en la nota 1 de este estudio, exponía como la mejor opción crear no un Ombudsman para toda la Unión, sino que existiera un Ombudsman en cada Estado miembro que se ocupara de fiscalizar las actuaciones de la Administración nacional o comunitaria en la aplicación del Derecho comunitario. Sin embargo, como vimos en la citada nota, no se siguió este modelo sino el que conocemos actualmente en vigor cuyo origen se encuentra en la propuesta danesa que siguió a la española.

⁴⁵ En primer lugar, la de Barcelona del 28 al 30 de octubre de 1997 (*Informe anual de 1997*, § 5.3, p. 301).

jeto de estas sesiones sigue siendo conseguir una correcta aplicación del Derecho Comunitario. Con el objeto de garantizar este fin, en 1997 se creó un nuevo cuerpo de funcionarios para coordinar las actividades y funciones del Defensor del Pueblo Europeo y los regionales.

Los contrastes de opiniones entre estas instituciones continúan siendo fecundos y contribuyen a clarificar la toma de posiciones de estas figuras ante los nuevos eventos que se van sucediendo, como los desafíos a que se enfrentarán los Comisionados parlamentarios regionales a consecuencia de la integración europea⁴⁶. Igualmente se ha acordado la celebración de las conferencias entre el Defensor del Pueblo Europeo y los regionales con una periodicidad al menos bianual.

No obstante los avances producidos en estas sesiones sería deseable que, con el objeto de garantizar una mejor delimitación de competencias entre todos estos órganos y que la transmisión de información y quejas fuese más segura y rápida, se aprobase un acto normativo de la misma manera que en algunos países existen leyes con este contenido⁴⁷.

2.3 Relaciones con los Defensores del Pueblo de países extracomunitarios

Cabe, en efecto, resaltar finalmente los contrastes de puntos de vista existentes entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos extracomunitarios. Esta tarea se ha comenzado a llevar a cabo a través de un seminario organizado por el Defensor del Pueblo Europeo y el Defensor Esloveno de los Derechos Humanos sobre «Los Defensores del Pueblo y el Derecho de la Unión Europea»⁴⁸. Huelga pensar que relaciones de este tipo serán de interés para la acomodación al espíritu democrático de la Unión de los países de la Europa del este que pretenden acceder al marco jurídico-político de la Unión Europea. No en vano, uno de los signos de los avances de la democracia en estos países es el interés que han mostrado por la figura del Ombudsman e incluso la incorporación de esta figura a sus ordenamientos constitucionales⁴⁹.

⁴⁶ Tal y como se ha podido observar en la Conferencia de Florencia de los días 11 y 12 de noviembre de 1999 (*Informe anual* de 1999 § 5.3, p. 290).

⁴⁷ Es, por ejemplo, el caso de España (*Ley 36/1985* de 6 de noviembre, reguladora de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las Figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas). Sobre esta norma, cfr. la STC 157/88, de 15 de septiembre.

⁴⁸ Ljubliana (Eslovenia), del 6 al 8 de junio de 1999.

⁴⁹ V. PICKL: «Le funzioni dell'Ombudsman in Europa», en AA. VV.: *Il Difensore Civico*, cit., p. 31.

3. El Defensor del Pueblo Europeo y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea podría hacernos reflexionar si la aparición de este texto conseguiría cambiar algo la actuación del Defensor del Pueblo Europeo o el cuadro de casos que entrarían dentro de su ámbito de conocimiento. Podríamos cuestionarnos si a partir de ahora puede quedar configurado más como una institución al servicio del ciudadano para defender sus derechos que como una institución encargada de controlar el buen funcionamiento de la Administración comunitaria.

En efecto, el *Ombudsman* presenta una dualidad funcional. Por una parte, y este es el objetivo con el que fue creado históricamente en el arquetipo escandinavo, tenía como misión controlar a la Administración, de forma que acabó presentándose como un medio de control del Gobierno por parte del Parlamento. Por otro lado, a medida que el Estado fue cada vez más intervencionista y la actividad administrativa iba creciendo paulatinamente, el Defensor del Pueblo iría profundizando en su carácter de mecanismo no jurisdiccional de defensa de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones incorrectas de la Administración, y no tanto como un simple control legalista de su funcionamiento⁵⁰.

Esta dualidad se presenta en nuestro propio ordenamiento jurídico español. Por una parte, el art. 54 de la Constitución Española establece que el Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales nombrado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, a cuyo efecto, de modo instrumental, podrá supervisar la actividad de la Administración. Desde esta perspectiva nos alejamos del modelo clásico del *Ombudsman* esencialmente controlador de la Administración⁵¹. Según el texto constitucional, parece claro que la misión principal del Defensor del Pueblo es defender los derechos de los ciudadanos y, para lograr ese objetivo, podrá fiscalizar la actividad de la Administración.

⁵⁰ L. DÍEZ BUESO: «El *Sindic de Greuges* de Cataluña», en *Autonomías*, n.º 19 (diciembre de 1994), pp. 25-28. R. ADAM: «Il Mediatore Europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare?», en *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992/3, pp. 928 y ss. J. RIDEAU: «Le système de l'Ombudsman», en *Revue des Droits de l'homme*, 1969/3, pp. 432-458.

⁵¹ En este sentido, M. AGÚNDEZ BASTERRA: «Tolerancia y Derechos Humanos», en AA. VV.: *Los Defensores del Pueblo en la España del 2000*. Santiago de Compostela, 2000, p. 135 *in fine*. J. CORA RODRÍGUEZ: «La Institución del 'Valedor do Pobo'», en AA. VV.: *Los Defensores del Pueblo en la España del 2000*, cit., pp. 201-203. M. J. CORCHETE MARTÍN: *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*. Salamanca, 2001, pp. 37, 38 *in fine* y 39 *in initio*, 45, 59 y ss. A. EMBID IRUJO: *El control de la Administración pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*. Madrid, 1991, pp. 103-105. M. OTERO PARGA: «Los Derechos Humanos y la Institución del Defensor del Pueblo», en AA. VV.: *Los Defensores del Pueblo en la España del 2000*, cit., p. 27. A. PÉREZ CALVO: «Ar-

Sin embargo, la norma que desarrolla el art. 54 de la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo⁵², estipula en su artículo 9 que es un órgano que podrá llevar a cabo cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes. En esta redacción prima la función fiscalizadora sobre la de tutela de los derechos de los ciudadanos⁵³, con lo que se produce un giro hacia el modelo sueco.

Hasta ahora es cierto que al Defensor del Pueblo Europeo resultaba difícil orientarle más hacia el paradigma de protector de los derechos de los ciudadanos, ciñéndole indefectiblemente a una tarea de control de la Administración, dado que no había un elenco de derechos en la Unión equiparable, por ejemplo, al título I de la Constitución Española. Podríamos partir de que, aunque la Carta Europea de Derechos Fundamentales no tiene valor jurídico, su contenido se está aceptando como conjunto de principios inspiradores del quehacer de las instituciones comunitarias y, concretamente, del Defensor del Pueblo Europeo⁵⁴. Afirmada esta premisa, podríamos plantearnos si ahora sería oportuno modificar la regulación del Euro-ombudsman y configurarle como una institución cuya principal finalidad fuera defender los derechos de los ciudadanos europeos y, auxiliariamente, como un medio útil para ello, controlar la actuación de la Administración comunitaria. Un sesgo en este sentido podría implicar, además, abrir la posibilidad de que la capacidad de actuación

título 54: el Defensor del Pueblo», en AA. VV.: *Comentarios a las Leyes Políticas*, IV, Madrid, 1984, pp. 515, 519. M. VERA PADIAL: «Notas sobre la adaptación del *Ombudsman* a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas», en *Autonomías*, n° 19 (diciembre de 1994), p. 12.

⁵² En adelante, LODP, Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, B. O. E. n° 109, de 7 de mayo.

⁵³ E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid, 2ª ed., 1996, p. 495. Esta dicción de la LODP ha sido criticada por cuanto realiza una división un tanto superficial de la actividad garantista y de control propias del Defensor del Pueblo, de forma que el texto legal presenta la actividad de control como la principal, si bien el fundamento de sus competencias y de su ámbito de actuación descansa en su función garantista (M. J. CORCHETE MARTÍN: *El Defensor del Pueblo y la protección...*, cit., p. 48 y cfr. pp. 65 y ss.). Durante el proceso de elaboración de nuestra Constitución de 1978 se presentaron diferentes enmiendas en relación con la facultad del Defensor del Pueblo de disponer del ejercicio de acción pública para defender los derechos fundamentales o limitarse solamente a un control de la Administración Pública. La discusión precisamente dependía de si lo que se quería incorporar al sistema constitucional español era un Ombudsman simplemente controlador de la Administración, o una institución ante todo garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Un detenido análisis de estas cuestiones puede consultarse en M. J. CORCHETE MARTÍN: *El Defensor del Pueblo y la protección...*, cit., pp. 28 y ss. Discusiones parecidas se volvieron a repetir durante la elaboración de la LODP (Idem. *Ibid.*, p. 44 y ss.)

⁵⁴ Me remito *supra* nota al pie n° 1.

del Defensor del Pueblo Europeo, orientada hacia estos nuevos horizontes, no se agotase en la supervisión del funcionamiento de la Administración. Se le podrían permitir nuevas oportunidades de defensa de los derechos ciudadanos, como pudiera ser el caso de acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia, de forma nuevamente paralela a lo que ocurre en ámbitos nacionales como el español en que goza de la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo⁵⁵.

El problema sería que si tenemos en cuenta que el Defensor del Pueblo tiene un objeto material de actuación muy restringido –la mala administración provocada por las instituciones y órganos comunitarios–, restricción que precisamente es lo que permite que se puedan deslindar sus competencias de las de la Comisión de Peticiones, se produciría todavía una mayor indefinición entre las competencias de ambas instituciones si favorecemos que la capacidad de actuación de éste no se agote en el mero control de la Administración⁵⁶.

⁵⁵ Art. 162.1a) de la Constitución Española, art. 29 de la LODP, y arts. 32.1b) y 46.a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (B. O. E. n.º 239, de 5 de octubre). Cfr.: M. VERA PADIAL: «Notas sobre la adaptación...», cit., p. 14. Precisamente ante la imposibilidad de los ciudadanos de interponer directamente un recurso de inconstitucionalidad, tan sólo a través del Defensor del Pueblo es como las personas singulares podrán llegar a promover un recurso de este tipo. Sobre estas cuestiones, cfr.: B. GONZÁLEZ MORENO: «El Defensor del Pueblo y la defensa constitucional del derecho de libertad ideológica, religiosa y de culto», en J. MARTÍNEZ-TORRÓN (Ed.): *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*. Granada, 1998, pp. 509 y ss. En relación con las posibilidades de permitir al Defensor del Pueblo europeo la interposición de recursos ante los órganos jurisdiccionales comunitarios, cfr.: A. ALONSO DE ANTONIO: «Consideraciones sobre el Defensor del Pueblo Europeo», cit., p. 33, citando a su vez en la nota al pie n.º 28 a A. GIL-ROBLES: «El Defensor del Pueblo, de la utopía a la esperanza», en AA. VV.: *Los derechos del europeo*. Madrid, 1993, p. 131. C. MOREIRO GONZÁLEZ: «El Defensor del Pueblo en el Tratado...», cit., pp. 242-247. A. RUIZ FRANCÉS: «El Defensor del Pueblo de la Unión Europea», cit., pp. 120 y 109 –nota 59, al citar a R. GOSALBO BONO: «Médiateur», en *Répertoire Communautaire Dalloz*. Se puede recordar, por último, que la Comisión de Asuntos Institucionales ya mostró durante la elaboración del Estatuto del Defensor del Pueblo europeo sus reticencias a concederle la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, considerando más oportuno que el titular de esa acción fuera el Parlamento (cfr.: *Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y sobre las condiciones del ejercicio de sus funciones*, cit., § B, 8).

⁵⁶ Se puede añadir a título ilustrativo que en su momento se rechazó la vinculación del Defensor del Pueblo Europeo con los derechos fundamentales ya que, si el artículo 6 (ex-artículo F) del TUE ya establecía unos medios de defensa de los mismos, no parecía adecuado interponer entre ellos un nuevo mecanismo que hiciera aumentar las reticencias de las instituciones comunitarias en relación a la adhesión de las Comunidades al Convenio Europeo de Derechos del Hombre (cfr.: C. MOREIRO GONZÁLEZ: «El Defensor del Pueblo en el Tratado...», cit., pp. 228 y s.).

Por otra parte, cabe señalar que la incidencia práctica de estas disquisiciones será débil ya que, en realidad, lo normal es que un ciudadano se queje de aquellas actuaciones incorrectas de la Administración que le han lesionado algún derecho –ya que de lo contrario no se quejará–. Pero, será raro encontrar una actuación administrativa incorrecta que no lesione un derecho de algún ciudadano y, nuevamente, esa lesión es lo que provocará su queja⁵⁷.

Por último, el mismo Defensor del Pueblo Europeo ha considerado que la solución de los problemas del funcionamiento de la Administración comunitaria no reside precisamente en una ampliación de sus funciones, sino que basta con las que tiene y con lograr una buena coordinación con las instituciones que pueden resultarle afines⁵⁸. De ahí que se pueda concluir que, aunque tuviéramos la oportunidad de dar un nuevo valor al Ombudsman europeo, su nueva orientación podría traer como efectos prácticos justamente una mayor confusión en el reparto de los asuntos fiscalizables por él y otras instituciones, en especial la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

4. Consideraciones finales

Dado que son varias las figuras que dentro de la Unión Europea y de los Estados miembros tienen como cometido la defensa no jurisdiccional de los derechos de los ciudadanos, se ha pretendido dilucidar en el presente estudio cuáles son las diferencias entre cada una de ellas y su ámbito propio de actuación.

1. En relación con el deslinde de las competencias del Defensor del Pueblo Europeo y los homónimos nacionales, no hay especial dificultad. Bastará con averiguar si la Administración que lesiona un derecho del ciudadano es la comunitaria o, por el contrario, es una de las Administraciones que desarrollan sus funciones dentro de las fronteras de cada Estado miembro.

2. Sin embargo, no puede predicarse lo mismo de la diferenciación de las competencias propias del Defensor del Pueblo europeo y de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. Las causas de esta mayor confusión, analizadas en el apartado II. 1), se deben especial-

⁵⁷ Cfr. M. J. CORCHETE MARTÍN: *El Defensor del Pueblo y la protección...*, cit., p. 67 *in initio*. A. PÉREZ CALVO: «Artículo 54: el Defensor del Pueblo», en AA. VV.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, IV. Madrid, 1996, p. 550 *in fine*.

⁵⁸ Sobre la ausencia de necesidad de ampliar sus competencias, han sido varios los pronunciamientos. Baste por todos: J. SÖDERMAN: «A Thousand and One Complaints...», cit., p. 358.

mente a que ambas instituciones son receptoras de las reclamaciones relacionadas con lesiones de los derechos de los ciudadanos producidas como consecuencia de una actuación de las instituciones y órganos comunitarios. No obstante, la diferencia fundamental radicará en que las quejas que se refieran a cuestiones más propiamente administrativas habrán de ser conocidas por el Defensor del Pueblo, mientras que las que presente un mayor contenido político, serán objeto de estudio de la Comisión de Peticiones.

3. Precisamente para evitar estos conflictos competenciales, el Defensor del Pueblo ha mantenido encuentros con estas figuras. Dentro de las relaciones entabladas con otras instituciones, se muestran especialmente interesantes las mantenidas con los Ombudsmen de los Estados extracomunitarios. Es esta una vía de conocimiento de las instituciones comunitarias y de adaptación a los principios que rigen la política y el ordenamiento jurídico de la Unión particularmente útil para los países que aspiran a adherirse a ella.

4. La proclamación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales brinda la ocasión para plantearnos una posible ampliación de las competencias del Defensor del Pueblo Europeo. Se podría aprovechar para vincularle directa y expresamente a la defensa de los derechos de los ciudadanos de manera que ésta, y no sólo su finalidad fiscalizadora de la Administración comunitaria, quedase como su principal tarea. Se trataría de configurar un Ombudsman europeo no tan vinculado al modelo escandinavo, sino a los que han aparecido con posterioridad en países como España. De este modo, incluso se le podría permitir ejercitar acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sin embargo, formular una regulación en este sentido tendría como la más probable consecuencia una mayor dificultad a la hora de deslindar las competencias del Defensor del Pueblo europeo y las de la Comisión de Peticiones. No parece prudente pensar que el camino que dirija a un mejor funcionamiento del Ombudsman europeo y a una más adecuada protección de los derechos de los ciudadanos sea la ampliación de sus competencias, sino más bien una profundización en la coordinación con las instituciones afines. 