

DICCIONARIO DE TÉRMINOS COMUNITARIOS

Coordinadora
PALOMA BIGLINO CAMPOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID



DICCIONARIO
DE TÉRMINOS
COMUNITARIOS



Coordinador general

Alberto Alonso Ureba
Catedrático de la Universidad
Complutense de Madrid



ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Directores

Manuel Aragón Reyes
Catedrático de la Universidad
Autónoma de Madrid

Juan J. Solozábal Echavarría
Catedrático de la Universidad
Autónoma de Madrid

Consejo de dirección

Luis López Guerra
Catedrático de la Universidad
Carlos III de Getafe-Madrid

Eliseo Aja Fernández
Catedrático de la Universidad
Central de Barcelona

Javier Pérez Royo
Catedrático de la Universidad
de Sevilla

**Alfonso Fernández-Miranda
Campoamor**
Catedrático de la Universidad
Complutense de Madrid

Ángel Garrorena Morales
Catedrático de la Universidad
de Murcia

Ramón Punset Blanco
Catedrático de la Universidad
de Oviedo

Francesc Carreras Serra
Catedrático de la Universidad
Autónoma de Barcelona

Consejo asesor

Enoch Alberti Rovira, Catedrático de la Universidad Central de Barcelona • **Miguel Ángel Aparicio Pérez**, Catedrático de la Universidad Central de Barcelona • **Francisco Bastida Freijedo**, Catedrático de la Universidad de Oviedo • **Paloma Biglino Campos**, Catedrática de la Universidad de Valladolid • **Gregorio Cámara Villar**, Catedrático de la Universidad de Granada • **Marc Carrillo López**, Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra • **José L. Cascajo Castro**, Catedrático de la Universidad de Salamanca • **Javier Corcuera Atienza**, Catedrático de la Universidad del País Vasco • **Pedro Cruz Villalón**, Catedrático de la Universidad de Sevilla • **Jorge de Esteban Alonso**, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid • **Pedro de Vega García**, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid • **Eduardo Espín Templado**, Catedrático de la Universidad de Castilla-La Mancha • **Joaquín García-Morillo**, Catedrático de la Universidad de Valencia • **Juan González Encinar**, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares • **Javier Jiménez Campo**, Catedrático de Derecho Constitucional • **Manuel Jiménez de Parga**, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid • **Diego López Garrido**, Catedrático de la Universidad de Castilla-La Mancha • **Isidre Molas Battlori**, Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona • **Pablo Pérez Tremps**, Catedrático de la Universidad de Extremadura • **José A. Portero Molina**, Catedrático de la Universidad de La Coruña • **Francisco Rubio Llorente**, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid • **Jordi Solé Tura**, Catedrático de la Universidad Central de Barcelona • **Antonio Torres del Moral**, Catedrático de la UNED, Madrid • **Gumersindo Trujillo Fernández**, Catedrático de la Universidad de La Laguna • **Carles Viver Pi-Sunyer**, Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

DICCIONARIO DE TÉRMINOS COMUNITARIOS

Coordinadora

PALOMA BIGLINO CAMPOS

Directora del Instituto de Estudios Europeos
Universidad de Valladolid

Presentación de

JUAN JOSÉ LUCAS JIMÉNEZ

Presidente de la Comunidad de Castilla y León

y

FRANCISCO JAVIER ÁLVAREZ GUIASOLA

Rector de la Universidad de Valladolid



Madrid, 1997

McGraw-Hill

MADRID • BUENOS AIRES • CARACAS • GUATEMALA • LISBOA • MÉXICO
NUEVA YORK • PANAMÁ • SAN JUAN • SANTAFÉ DE BOGOTÁ • SANTIAGO • SÃO PAULO
AUCKLAND • HAMBURGO • LONDRES • MILÁN • MONTREAL • NUEVA DELHI • PARÍS
SAN FRANCISCO • SIDNEY • SINGAPUR • ST. LOUIS • TOKIO • TORONTO

Este *Diccionario de términos comunitarios* ha sido elaborado en el marco de un convenio de colaboración entre la Universidad de Valladolid y la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, y subvencionado con fondos FEDER de la Comunidad Europea.



DICCIONARIO DE TÉRMINOS COMUNITARIOS

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

DERECHOS RESERVADOS © 1997, respecto de la primera edición en español, por McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S. A. U.
Edificio Valrealty, 1.ª planta
Basauri, 17
28023 Aravaca (Madrid)

ISBN: 84-481-0991-0
Depósito legal: M. 17.707-1997

Diseño de cubierta: Juan García
Compuesto en FER, Fotocomposición, S. A.
Impreso en COBRA, S. L.

IMPRESO EN ESPAÑA - PRINTED IN SPAIN

RELACIÓN DE AUTORES

- ADRIÁN ARNAIZ, Antonio Javier (Profesor titular de Derecho Internacional Privado).
- ALLUÉ BUIZA, Alfredo (Profesor Titular de Derecho Constitucional).
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (Catedrática de Derecho Constitucional).
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio (Profesor Titular de Derecho Administrativo).
- CALVO CONDE, M.^a Yolanda (Técnica en Transferencia de Tecnología, CTT-OTRI).
- CORRAL SUÁREZ, Margarita (Profesora Titular de Derecho Internacional Público).
- CUESTA SAENZ, José María de la (Catedrático de Derecho Civil).
- DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F. (Catedrático de Derecho Mercantil).
- ECHEBARRÍA SAENZ, Joseba Aitor (Profesor Titular de Derecho Mercantil).
- FONSECA MORILLO, Francisco (Profesor Titular de Derecho Internacional Público).
- GARCÍA VILLAREJO, Avelino (Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública).
- GÓMEZ BARAHONA, Alberto (Profesor Titular de Derecho Administrativo).
- GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, Elías (Catedrático de Derecho del Trabajo).
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A. (Catedrático de Derecho Internacional Público).
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos (Profesor Titular de Derecho Administrativo).
- MARINA GARCÍA-TUÑÓN, Ángel (Profesor Titular de Derecho Mercantil).
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (Catedrático de Derecho Administrativo).
- MATÍA PORTILLA, Francisco Javier (Profesor Asociado de Derecho Constitucional).
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro (Catedrático de Derecho Financiero).
- MUÑOZ MARTÍN, Noemí (Profesora Titular de Derecho Mercantil).
- OGANDO CANABAL, Olga (Catedrática de Economía Aplicada).
- QUIJANO GONZÁLEZ, Jesús (Catedrático de Derecho Mercantil).
- RODRÍGUEZ MERINO, Abelardo (Profesor Titular de Derecho Procesal).

- SACRISTÁN REPRESA, Marcos (Catedrático de Derecho Mercantil).
SALINAS SÁNCHEZ, Francisco Javier (Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública).
SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (Profesor Titular de Derecho Mercantil).
SÁNCHEZ FELIPE, José Manuel (Profesor Asociado de Derecho Internacional Privado).
SANZ RUBIALES, Íñigo (Profesor Titular de Derecho Administrativo).
URUEÑA ÁLVAREZ, Rafaela (Profesora Titular de Derecho Internacional Público).
VEGA MOCOROA, Isabel (Profesora Titular de Economía Aplicada).
VELASCO SAN PEDRO, Luis Antonio (Catedrático de Derecho Mercantil).
VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier (Profesor Asociado de Derecho Internacional Privado).
VIDAL FERNÁNDEZ, Begoña (Profesora Asociada de Derecho Procesal).

ÍNDICE DE VOCES

	<i>Págs.</i>
Aplicación directa	1
Armonización bancaria	6
Armonización del sector de seguros	13
Armonización fiscal	20
Ayudas estatales a las empresas	29
Banco Europeo de Inversiones	37
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	41
Ciudadanía europea	44
Cohesión económica y social	50
Comisión	57
Comité de las Regiones	64
Comité Económico y Social	68
Concentración de empresas	72
Consejo	84
Contratación pública	91
Cooperación en los ámbitos de justicia e interior	98
Cooperación interempresarial	107
Coordinación de las políticas económicas	119
Cultura, educación y formación profesional	127
Decisión	137
Defensor del Pueblo Europeo	142
Derechos fundamentales	148
Directiva	154
Distribución de los poderes en la Comunidad Europea	164
Empresas públicas	170
Fondo de cohesión	176
Fondos estructurales e iniciativas comunitarias	181
Instituciones monetarias en la Unión Europea: Instituto Monetario Europeo, Sistema Europeo de Bancos Centrales y Banco Central Europeo	187
Libertad de establecimiento	193
Libre circulación de capitales	201
Libre circulación de mercancías	209
Libre circulación de personas	215

	<i>Págs.</i>
Libre circulación de servicios	227
Libre circulación de trabajadores	232
Parlamento Europeo	244
Política agrícola	251
Política comercial	258
Política de consumidores	263
Política de cooperación al desarrollo	269
Política de energía	273
Política de infraestructuras	277
Política de la competencia	281
Política de medio ambiente	286
Política de salud	292
Política de telecomunicaciones	295
Política de transportes	299
Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea	305
Política industrial y de investigación y desarrollo	313
Política pesquera común	317
Política social comunitaria	325
Presupuesto	331
Primacía	343
Procedimientos de decisión	347
Propiedad industrial	356
Propiedad intelectual	366
Recomendaciones y dictámenes	371
Recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Euro- peas	374
Reglamento	382
Relaciones entre el ordenamiento nacional y el comunitario	389
Relaciones exteriores	395
Seguridad e higiene en el trabajo	402
Subsidiariedad	408
Tratados: su estructura	414
Tribunal de Cuentas	421
Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	424
Unión Económica y Monetaria	430
Índice analítico	439

ÍNDICE DE AUTORES Y VOCES

	<i>Págs.</i>
ADRIÁN ARNAIZ, Antonio J.	
– Aplicación directa	1
– Política comercial	258
– Política de salud	292
– Primacía	343
– Relaciones entre el ordenamiento nacional y el comunitario	389
ALLUÉ BUIZA, Alfredo	
– Comité Económico y Social	68
– Parlamento Europeo	244
BIGLINO CAMPOS, Paloma	
– Ciudadanía europea	44
– Derechos fundamentales	148
– Tribunal de Cuentas	421
CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio	
– Comité de las Regiones	64
– Distribución de los poderes en la Comunidad Europea	164
CALVO CONDE, M.^a Yolanda	
<i>Vid. Ogando Canabal, Olga, y Calvo Conde, M.^a Yolanda</i>	
CORRAL SUÁREZ, Margarita	
– Política de cooperación al desarrollo	269
– Política pesquera común	317
– Relaciones exteriores	395
CUESTA SAENZ, José M.^a de la	
– Política agrícola	251
DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F.	
– Concentración de empresas	72
– Cooperación interempresarial	107
– Cultura, educación y formación profesional	127
– Directiva	154
ECHEBARRÍA SAENZ, Joseba Aitor	
– Propiedad industrial	356

	<u>Págs.</u>
FONSECA MORILLO, Francisco J.	
– Decisión	137
– Procedimientos de decisión	347
– Recomendaciones y dictámenes	371
– Reglamento	382
– Tratados: su estructura	414
GARCÍA VILLAREJO, Avelino	
– Coordinación de las políticas económicas	119
– Unión Económica y Monetaria	430
GÓMEZ BARAHONA, Alberto	
– Fondos estructurales e iniciativas comunitarias	181
GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, Elías	
– Política social comunitaria	325
– Seguridad e higiene en el trabajo	402
HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.	
– Cohesión económica y social	50
– Comisión	57
– Consejo	84
– Cooperación en los ámbitos de justicia e interior	98
– Fondo de cohesión	176
– Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea	305
LAGUNA DE PAZ, José Carlos	
– Política de telecomunicaciones	295
– Política de transportes	299
– Subsidiariedad	408
MARINA GARCÍA-TUÑÓN, Ángel	
– Libre circulación de mercancías	209
– Libre circulación de servicios	227
MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis	
– Empresas públicas	170
– Política de energía	273
– Política de infraestructuras	275
MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, y SANZ RUBIALES, Íñigo	
– Contratación pública	91
MATIA PORTILLA, Francisco Javier	
– Defensor del Pueblo Europeo	142
MENÉNDEZ MORENO, Alejandro	
– Armonización fiscal	20
MUÑOZ MARTÍN, Noemí	
– Armonización del sector de seguros	13

	<u>Págs.</u>
OGANDO CANABAL, Olga, y CALVO CONDE, M. ^a Yolanda – Política industrial y de investigación y desarrollo tecnológico	313
QUIJANO GONZÁLEZ, Jesús – Ayudas estatales a las empresas	29
RODRÍGUEZ MERINO, Abelardo – Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	424
SACRISTÁN REPRESA, Marcos – Política de consumidores – Propiedad intelectual	263 366
SALINAS SÁNCHEZ, Francisco Javier – Presupuesto	331
SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan – Armonización bancaria	6
SÁNCHEZ FELIPE, José Manuel – Libertad de establecimiento – Libre circulación de capitales	193 201
SANZ RUBIALES, Íñigo <i>Vid.</i> Martínez López-Muñiz, José Luis, y Sanz Rubiales, Íñigo	
URUEÑA ÁLVAREZ, M. ^a Rafaela – Política de medio ambiente	286
VEGA MOCOROA, Isabel – Banco Europeo de Inversiones – Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo – Instituciones monetarias en la Unión Europea: Instituto Monetario Europeo, Sistema Europeo de Bancos Centrales y Banco Central Eu- ropeo	37 41 187
VELASCO SAN PEDRO, Luis Antonio – Política de la competencia	281
VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier – Libre circulación de personas – Libre circulación de trabajadores	215 232
VIDAL FERNÁNDEZ, Begoña – Recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.	374

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

I. **Introducción.**—La reforma de 1809 introdujo en la Constitución sueca la institución del *Ombudsman*, conocido entre nosotros con el nombre del Defensor del Pueblo. Muchos Estados han instituido desde entonces esta figura en el plano nacional (en noviembre de 1995 la figura existe en 75 países diferentes, 27 de ellos europeos).

Aunque el modelo clásico de esta institución se concretaba en la instauración de una magistratura de opinión dependiente del parlamento estatal, se han realizado diferentes desarrollos a lo largo del tiempo. Así, en primer lugar, se han configurado distintas instituciones de corte similar pero que son nombradas por el Consejo de Ministros (esto ocurre, por ejemplo, con el *Mediador* francés). Se han creado, en segundo lugar, defensores del pueblo especializados en determinadas materias (reclamaciones policiales, protección de la vida privada o uso del francés e inglés en la Administración —Canadá, Alemania—). En tercer lugar, se ha generalizado la utilización del Defensor del Pueblo. De un lado, la institución ha surgido en planos distintos al nacional, dándose también en los Estados miembros de una federación (Austria, Alemania), y en los campos regional (España, Bélgica, Italia), provincial (Italia) y local (Bélgica, Reino Unido). De otro lado, esta figura aparece ahora en el ordenamiento jurídico comunitario.

El artículo 138 TUE instituye el Defensor del Pueblo de la Unión Europea. Esta figura existía ya en diez Estados miembros. Una comisión parlamentaria de peticiones de carácter nacional realiza similares cometidos en Alemania, Grecia y Luxemburgo. Italia cuenta con defensores del pueblo regionales y provinciales. La región flamenca de Bélgica tiene su Defensor del Pueblo, y en el plano nacional se ha dictado ya la legislación necesaria en relación con una figura similar.

La causa que explica el origen del Defensor del Pueblo Europeo se incardina, más allá de las viejas pero escasas peticiones del PE en esta dirección (Resolución publicada en el DOCE C 140, de 5-6-1979, p. 153), en el Estatuto de la **Ciudadanía de la Unión*** (debido en su origen, como es sabido, a la propuesta del presidente español Felipe González a los demás miembros del Consejo Europeo). En la propuesta española se pretendía, entre otras cosas, generalizar en el escalón estatal y en el contexto de la ciudadanía comunitaria la figura del Defensor del Pueblo. Es la Presidencia luxemburguesa (de 1991) la que presenta ya una delimitación orgánica del DPE muy cercana a la actualmente contenida en el TUE. Aunque la incorporación de esta alta magistratura de opinión en el TUE posee un alto valor simbólico (tanto en la —pretendida— constitucionalización del proceso comunitario como en el acercamiento de la Administración comunitaria a los particulares), debe hacerse notar, sin embargo, que no solamente los ciudadanos de la Unión pueden acudir —directamente o a través de un parlamentario— al Defensor del

Pueblo Europeo; esta facultad beneficia a las personas físicas o jurídicas —más simplemente, a los administrados— que residan en el territorio de la UE.

Puede adelantarse ya, a modo de introducción, que el Defensor del Pueblo prefigurado en el TUE responde al esquema clásico: el DPE se configura como un alto comisionado del PE, que carece de poderes coactivos y que tiene por esencial finalidad preservar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos. Es conveniente recordar que el DPE debe coordinar sus funciones con las que son materialmente cercanas y ejerce el PE (que son en síntesis la posibilidad de que se establezcan comisiones temporales de investigación sobre supuestos de mala administración y violación de las normas de Derecho comunitario, y el funcionamiento de la comisión de peticiones —a las que pueden dirigirse los residentes comunitarios—). Como se indica en el Informe de la actuación del DPE en el año 1995, presentado al PE, se ha acordado que el Defensor del Pueblo no se ocupe de asuntos pendientes ante la comisión de peticiones, a menos que, con el consentimiento del peticionario, la comisión se los transmita. El artículo 5 de la Decisión 94/262 del PE contempla, finalmente, la eventual colaboración del DPE con sus homónimos nacionales, para que su actuación sea más eficaz. En los últimos meses del año pasado ya se han producido algunos encuentros entre el DPE y algunas figuras similares de corte nacional (en Luxemburgo y posteriormente en Las Palmas —España—), en los que se pretende establecer ciertas relaciones de cooperación.

II. Estatuto personal.—El Estatuto personal del DPE viene marcado por su dependencia orgánica en relación con el PE (no estamos, pues, ante una institución comunitaria en sentido estricto). Es el PE quien designa al DPE, y es también quien, llegado el caso, puede promover su destitución.

El procedimiento para la designación del DPE se abre, por lo general, al inicio de la legislatura del PE (excepto en los casos de fallecimiento, renuncia y destitución). Tras la convocatoria para la presentación de candidaturas con vistas a su nombramiento, realizada por el presidente del PE y publicada en el DOCE, se presentan éstas. Para su tramitación es preciso que cuenten con el respaldo de al menos veintinueve diputados, nacionales de, como poco, dos Estados miembros. El perfil de los aspirantes ha de ser el siguiente: debe tratarse de una persona que tenga la ciudadanía de la Unión, debe asimismo disponer del pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, ofrecer plenas garantías de independencia y contar con las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o poseer experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo (art. 6, Decisión 94/262 PE). Las candidaturas son tramitadas por la comisión permanente del PE, que puede solicitar oír, en audiencia abierta a todos los parlamentarios, a los interesados. La lista alfabética de las candidaturas es posteriormente sometida a votación del Pleno (debiendo hallarse presentes al menos la mitad de los europarlamentarios). Para resultar designado, el candidato deberá obtener la mayoría absoluta en las dos primeras votaciones (que son secretas). Si ningún candidato consigue este apoyo, la tercera votación solamente se realiza respecto de los dos candidatos más votados en la anterior.

Una décima parte de los diputados europeos puede promover la destitución del Defensor del Pueblo si, a su juicio, éste hubiera dejado de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiera cometido una falta

grave. La solicitud de destitución es transmitida al Defensor y a la comisión competente. Si la mayoría de los miembros de esta última considera que los motivos invocados son fundados elevará un informe al Pleno. El Pleno de la Cámara, en una sesión en la que deben estar presentes al menos la mitad de sus miembros, deberá votar el citado informe, tras oír al DPE y debatir la cuestión. El voto del parlamentario es secreto. En caso de votación favorable a la destitución del DPE, y en caso de que éste no actúe en consecuencia, dimitiendo, el presidente pedirá, no más allá del período parcial de sesiones siguiente al de la votación, al TJCE que destituya al Defensor del Pueblo.

La vinculación orgánica existente entre el DPE y el PE se muestra también en la duración del mandato de aquél, que se subordina, en principio —dejando al margen los supuestos de fallecimiento, destitución y renuncia—, a la de la legislatura y en la determinación de su sede, que es la del PE (Estrasburgo). En caso de cese anticipado, el mandato del nuevo Defensor cubrirá el período restante de la legislatura. En fin, el Defensor informará a la comisión parlamentaria competente periódicamente y cuando ésta lo solicite acerca de sus actividades y elevará un Informe anual al PE. El propio DPE y el presidente de la citada comisión son garantes de la confidencialidad de las informaciones de que tengan conocimiento en el marco de la actividad del DPE. Estas informaciones solamente son transmisibles a la autoridad judicial en el marco de procedimientos criminales.

Ahora bien, la dependencia orgánica existente entre el DPE y el PE no impide al primero disponer de total independencia para el ejercicio de sus funciones. Su única vinculación debe conectarse con el interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la UE. Goza así de total independencia frente a cualquier Gobierno o institución —que no pueden por ello imponerle instrucción alguna—. Esta independencia, esencial para el ejercicio de sus funciones, se subraya ya en el momento en el que el Defensor es designado por el PE. En este momento, el Defensor asume ante el TJCE el compromiso solemne de ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad absolutas y de respetar las obligaciones que se derivan de su cargo —especialmente los deberes de honestidad y discreción—. Al DPE se le asimila, a efectos salariales, con los jueces del TJCE, y se le aplican determinados preceptos del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas. Como contrapartida, en aras de asegurar esa misma independencia, surge la incompatibilidad del DPE con toda otra función política, administrativa o profesional —sea o no remunerada.

III. Funciones del DPE.—El DPE 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, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios que les afecten (no existe acción popular), con exclusión del TJCE y del TPI (art. 138.1 TUE). Es preciso realizar algunas observaciones. En primer lugar, no es descartable que el DPE pueda examinar supuestos en los que haya existido una mala administración por parte del TJCE y del TPI, siempre y cuando ésta no tenga carácter jurisdiccional. En segundo lugar, el propio Tratado de Maastricht contempla que la actuación del DPE pueda darse de oficio; esto es, sin que sea preceptiva la existencia de la reclamación de un particular ante su oficina o por mediación de un miembro del PE. En el Informe anual de 1995 presentado por el DPE ante el PE (DOCE C 234, de 12-8-1996, pp. 1 y ss.) se indica que las investigaciones por iniciativa propia no deben ser aplicadas con demasiada frecuencia. En tercer lugar,

el control del DPE se extiende a todos los órganos comunitarios (expresión más amplia que la de sus instituciones, en la que se incluyen, por ejemplo, el CES, el BEI, el Comité de las Regiones, o la Agencia Europea de Medio Ambiente). Es claro que el comisionado europeo no puede examinar las actuaciones de otras administraciones nacionales o de carácter internacional. Esta afirmación no se ve contrariada por la obligación de los Estados miembros de facilitar al DPE toda la información, pues con ello únicamente se pretende esclarecer los casos de mala administración por parte de instituciones u órganos comunitarios. En cuarto y último lugar, es preciso intentar desentrañar qué debe entenderse por mala administración, partiendo de que nos hallamos ante un concepto jurídico indeterminado.

Por mala administración puede entenderse, en primer lugar, aquella actuación de la Administración que desconoce los derechos fundamentales comunitarios. Esta delimitación restrictiva del término en examen sólo permitiría al Defensor del Pueblo mediar en los conflictos en los que se han desconocido los derechos fundamentales (tal y como están delimitados en el artículo F.2 TUE y ya con anterioridad en la jurisprudencia del TJCE). Es posible entender, en segundo lugar, que mala administración supone simplemente funcionamiento irregular de la Administración pública. Esta concepción de la mala administración, extensiva, haría posible que toda desviación de los procedimientos administrativos, por pequeña que fuera, puede ser *controlada* por el DPE. En el Informe del DPE del año 1995 se alude a un concepto intermedio a los ya citados de mala administración. Ésta se produce no sólo cuando los órganos comunitarios desconocen el Derecho comunitario (esto es, los Tratados, los actos vinculantes o los principios contenidos en la jurisprudencia del TJCE), sino también cuando concurren otras prácticas, como son, entre otras, las irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de poder, negligencias, favoritismos, retrasos injustificados, etc. La mala administración puede concebirse así como el reverso del principio de buena administración, al que el TJCE alude en su sentencia «I.A.Z. International Belgium y otros c. Comm.» —8-11-1983—, entre otras. Por el contrario, no puede invocarse un supuesto de mala administración respecto de las decisiones de naturaleza política, o en relación con las cualidades de los actos legislativos comunitarios, ni tampoco respecto de asuntos ya tratados por la comisión de peticiones del PE (salvo si se alegan nuevos hechos).

Las reclamaciones de los particulares pueden dirigirse al DPE (directamente o por mediación de un miembro del PE), siempre que: a) no hayan transcurrido dos años desde que tuvo conocimiento de los hechos que la motivan, y b) se vea precedida de las oportunas gestiones administrativas ante el órgano de que se trate. Estas reclamaciones reciben en todo caso acuse de recibo. El DPE estima si es o no admisible y si existen motivos para llevar a cabo una investigación. Si se declara inadmisibile, se informa al demandante (que puede presentar otro escrito que subsane, en su caso, las carencias del primero). Si el DPE admite la reclamación, se produce una investigación preliminar (en la que el DPE informa a la institución afectada, que emite un *primer informe* que se traslada al reclamante, que dispone de un mes para realizar nuevas alegaciones). El DPE debe examinar nuevamente si es pertinente continuar o no con la investigación (ya sea porque el procedimiento anterior le hace pensar que la reclamación no es consistente o porque la institución afectada haya variado su comportamiento). Si a su juicio persiste la necesidad de proseguir la investigación, el DPE puede impulsar acuerdos amistosos entre la Administración y los administrados. Si se sigue produciendo una mala ac-

tuación por parte de la institución interesada, el DPE constatará su existencia, formulando proyectos de recomendaciones a la misma, que deberá reenviar a su oficina un nuevo informe en un plazo no superior al de tres meses. Si la institución no adopta finalmente medidas adecuadas para resolver el caso de mala administración, al Defensor solamente le resta enviar al Parlamento y al órgano afectado un informe en el que puede formular recomendaciones.

En todo caso, la actuación del DPE conoce límites. En efecto, ya se ha indicado cómo éste no puede investigar actuaciones jurisdiccionales del TJCE y del TPI. Tampoco le es posible, en segundo lugar, examinar asuntos que se encuentren residenciados en órganos judiciales. Su acceso a la información dada por los poderes públicos (comunitarios o extracomunitarios) se puede ver impedido, en tercer lugar, cuando recaiga sobre materias sometidas a secreto.

Es preciso indicar, para acabar este apartado, que el DPE y el resto de personas que trabajan en su oficina están obligados a no divulgar las informaciones y documentos a los que haya accedido en el marco de sus investigaciones. Esta regla se matiza en relación con las informaciones que puedan ser objeto de un procedimiento penal o disciplinario. En estos casos, el DPE informará a la institución comunitaria a la que pertenezca el agente afectado. Si se trata de un presunto comportamiento delictivo, el DPE lo comunicará también a través de las representaciones permanentes de los Estados miembros ante las Comunidades Europeas. Ese deber de confidencialidad no es óbice para que el DPE eleve un informe anual ante el PE, que se publica en el DOCE.

IV. Los primeros pasos dados por el DPE.—Se ha publicado recientemente el Informe anual del DPE correspondiente al año 1995, reenviado al presidente del PE el 22 de abril de 1996 (DOCE C 234, de 12-8-1996). Es conveniente indicar que este informe tiene una limitada importancia, ya que la oficina del DPE comenzó a funcionar muy tardíamente. El 12 de julio, el PE eligió a Jacob Södermann como primer DPE. Éste asumió el 27 de septiembre el solemne compromiso ante el TJCE, del que ya se ha hablado con anterioridad. Pese a ello, es interesante destacar algunos datos aportados por este primer informe presentado por el DPE ante el PE.

Hasta el 31 de diciembre de 1995 se registraron en la oficina del DPE 298 reclamaciones (la primera se remontaba al 8 de abril de 1994). Solamente ocho se han tramitado a través de un europarlamentario: 131 fueron examinadas antes de finalizar 1995, resultando el 80% de ellas consideradas inadmisibles. Las que, por el contrario, estaban suficientemente motivadas han sido tramitadas en los meses finales de 1995 y en 1996.

Las reclamaciones han sido dirigidas mayoritariamente desde el Reino Unido (51) —al que le siguen, en términos absolutos, Alemania (44), España (37), Bélgica (33), Francia (32) e Italia (30)—, y han sido admitidas en mayor proporción las provenientes del Reino Unido y Bélgica (13 y 7, respectivamente). De otros países extracomunitarios han partido 11 reclamaciones. Por otra parte, es la Comisión la institución comunitaria más conflictiva (de las 30 reclamaciones admitidas por el DPE, 24 se dirigen contra ella). Son anecdóticas las quejas relacionadas con el PE (3), el Consejo (2) y otros órganos comunitarios (1 —en concreto, la Agencia Europea del Medio Ambiente, con sede en Copenhague—).

Las reclamaciones que han sido admitidas por la oficina del DPE versan casi siempre sobre supuestos en los que la institución o el órgano comunitario afectado

no facilitó al administrado determinadas informaciones. También se ha cuestionado la transparencia, escasa a juicio de determinados peticionarios, de la actuación comunitaria y el procedimiento de selección para la provisión de algunas plazas.

V. **El devenir del DPE.**—El futuro del DPE depende en buena medida de su propia actuación; del prestigio que sus informes logren alcanzar. Su primigenia función en el momento actual no es convertirse en juez de la legalidad (los particulares cuentan con un buen número de derechos subjetivos —y por ende reaccionales— para lograr esto); su actuación es más bien flexibilizar —acaso humanizar— el funcionamiento de la Administración en relación con los particulares. Se trata de que su poder de influencia —en conexión con la publicidad dada a sus informes— logre influir en la actuación de la Administración. En definitiva, el DPE está llamado a intervenir no tanto para prevenir actuaciones administrativas de carácter ilegal (existen mecanismos más eficaces), sino para mediar ante actuaciones administrativas que, aunque jurídicamente posibles, cuestionan los derechos, intereses y expectativas de los administrados (como pueden ser, por ejemplo, su seguridad jurídica o su confianza legítima y lealtad), especialmente cuando éstas se realizan discrecionalmente.

Normas y documentos: Capítulo XX —Del Defensor del Pueblo— del Reglamento del PE (DOCE L 293, de 7-12-1995); Decisión 94/262 del PE, de 9-3-1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DOCE L 113, de 4-5-1994).

BIBLIOGRAFÍA

I. ASTARLOA HUARTE MENDICOA, «El Estatuto del Defensor del Pueblo» (sigue un debate en el que participan, además del ponente, L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco Carrillo, J. M. Gil-Robles y Gil-Delgado, J. San Martín, C. Moreiro, P. Daillier & J. Maeztu Gregorio de Tejada), en AA.VV., *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea* (Jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1992). Madrid, 1993, pp. 155-174; R. GOSALBO BONO, «Maastricht et les citoyens: Le Médiateur Européen», en *Revue Française d'Administration Publique* 64 (1992), Médiateurs et Ombudsmans, pp. 639-649; A. PIERUCCI, «Le Médiateur Européen», en *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne* 372 (1993), pp. 818-822; A. PLIAKOS, «Le médiateur de l'Union Européenne», en *Cahiers de Droit Européen* 5-6 (1994), pp. 563-606; E. ULL PONT, «Un defensor del pueblo para la Comunidad Europea», en AA.VV., *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo I* (XVI Jornadas de Estudio), vol. II. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia e Interior. Madrid, 1995, pp. 1943-1969.

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA