

SEMINARIO PARA ENLACES EUROPEOS

(Bruselas, 23-24 noviembre)

Sesión: Standars comunes sobre buen comportamiento administrativo.

- I -

Quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento al Sr. Söderman por haberme elegido para presidir esta sesión sobre ¿"Standars comunes sobre buen comportamiento administrativo"?.

El modo interrogativo del título me obliga a intentar dar una respuesta a la pregunta, antes de dar la palabra a los ponentes de esta tarde, a quienes aprovecho para darles la bienvenida.

Las Administraciones Públicas constituyen hoy en día una de las infraestructuras imprescindibles que todo país que quiera guardar su capacidad de supervivencia en una Europa integrada ha de preservar en perfecto estado de conservación y mantenimiento. Conscientes de ello, la mayoría de los 15 países que hoy componen la Unión

Europea han sometido en estos últimos años a sus Administraciones Públicas a un proceso de transformación “rudo y radical”.

Uno de los aspectos más importantes de este proceso ha sido la sumisión de los servicios públicos a una serie de principios que se traducen en una serie de derechos y garantías para los usuarios de los mismos.

Estos principios suponen la fijación de niveles de calidad, la transparencia, la información, las opciones disponibles, la no discriminación, la accesibilidad, así como la explicación, la disculpa o la reparación en los supuestos de incumplimiento.

En lo que concierne a España, la formulación de reglas de buen comportamiento administrativo tiene como referente la Constitución de 1978, que constituye el acervo ético común de todos los españoles. Dicho acervo común encuentra su primera expresión en los valores superiores del ordenamiento jurídico y en el respeto a los derechos y libertades en ella reconocidos, específicamente la igualdad ante la ley y la no discriminación (artículo 14). Por otro lado, recibe el mandato comprendido en la definición de Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 1º), que requiere la

remoción de los obstáculos que dificulten el efectivo disfrute de tales derechos. Tollo ello se concreta operativamente en el concepto de la Administración como servidora objetiva de los intereses generales, actuando de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, que no reconoce para la selección de sus miembros más que los principios de mérito y capacidad y que garantiza, en consecuencia, la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (artículo 103).

De este modelo de Estado definido en la Constitución española y cuyos rasgos básicos son comunes a las Constituciones políticas de nuestro entorno, se deriva la necesidad de articular, de forma paralela, mecanismos de transparencia general. A los ciudadanos de hoy no les importa sólo que existan servicios, sino también cómo funcionan.

En este sentido, el papel de las Cartas de Servicios, o, si se quiere, de las Cartas de los Ciudadanos o de los Códigos de Conducta, puede ser crucial, porque constituyen un instrumento idóneo para dar a conocer las reglas de funcionamiento de los servicios, sus objetivos, sus expectativas y sus pautas de funcionamiento. Es más, cuando las Cartas de Servicios establezcan un sistema de

compensaciones propio, los ciudadanos defraudados deberían poder exigir, ante el Ombudsman o los Tribunales, la efectividad de dichas previsiones (A. 54 y 106 C.E.).

Los países de nuestro entorno comenzaron su implantación en tiempos recientes. El pionero fue el Reino Unido con su "Carta del Ciudadano" de 1991. Le siguieron Bélgica, Francia y Canadá en 1992. Portugal la aprobó en 1993 e Italia la implantó en 1994-1995. Existen iniciativas en los países nórdicos e incluso en el ámbito comunitario se trabaja en la elaboración de una Carta de los Servicios Públicos. En España ha habido varios proyectos de Reales Decretos sobre Cartas de Servicios, que finalmente no vieron la luz. Los principios que rigen la transparencia administrativa se encuentran dispersos en diferentes leyes.

- II -

La Unión Europea se construyó desde una lógica que suponía radicar en Bruselas más un aparato de toma de decisiones que una gran estructura política administrativa. En la cúpula de la Unión Europea se toman decisiones. Luego son las Administraciones de cada Estado quienes deben encargarse de realizar la recepción de esas normas y

de llevarlas a buen puerto. Por tanto, no es en absoluto exagerado afirmar que la construcción europea se apoya cada vez más en las estructuras administrativas de cada Estado miembro.

La Comisión Europea se enfrenta al reto de desarrollar políticas que tienen que ser implementadas en un conjunto de países con sistemas administrativos muy diferentes.

La solución no es sólo una cuestión de que la Comisión supere su déficit de gestión y se ponga al nivel de las administraciones nacionales. El problema no es tanto la mejora de la eficacia operacional de un sistema existente como la construcción de nuevos sistemas de gobierno que se extiendan a todos los Estados miembros y desarrollen las capacidades de gestión necesarias para mejorar su coherencia, fiabilidad y eficacia.

Creo que un paso en la dirección correcta sería la formulación por parte de la Comisión -como institución de la Unión Europea con la máxima responsabilidad en la gestión de las políticas comunitarias- de un Código sobre buen comportamiento administrativo.

- III -

El Derecho Comunitario consagra el principio de neutralidad en relación con la propiedad pública o privada de las empresas (A. 222). Quizá por ello, se inclina por la definición objetiva de servicio público, según la cual lo importante es el tipo de actividad desarrollada, independientemente del sujeto (público o privado) que presta dicha actividad. En cuanto al tipo de actividad, el Derecho Comunitario parece equiparar la noción de servicio público con la de servicio de interés económico general e, incluso, universal.

Lo que verdaderamente importa al Derecho Comunitario es:

1. Definir correctamente las condiciones para que la consecución de los objetivos de servicio público sean conformes con las exigencias de libre circulación y libre competencia.
2. Establecer unos principios generales de funcionamiento aplicables al conjunto de los servicios públicos:
 - a) Cuando se ha producido una excepción (ver

proyecto de Carta Europea) a las normas generales de libre circulación y libre competencia (último inciso del A. 90.2).

- b) Cuando se trate de un conjunto de acciones complementarias que, según el Tratado de la Unión Europea, tienen por misión contribuir de forma decisiva a la competitividad y a la cohesión de la Comunidad con un alcance global. Por ejemplo, el Título XI, (la protección de los consumidores), o el Título XII (redes transeuropeas).

En cuanto a la definición de las condiciones para que los objetivos de servicio público sean conformes con la libre circulación y libre competencia (punto 1) corresponde a la Comisión, como legislador comunitario, explicar sus condiciones y determinar, a la vista de las sentencias del Tribunal, las reglas de transparencia a las que deberán sujetarse los servicios públicos nacionales o locales.

En lo que atañe a la excepción del artículo 90.2 y la interconexión de las redes (punto 2), no incumbe exclusivamente a los Estados, sino, sobre todo, a la Comunidad la misión de fijar, también a la vista de las sentencias del Tribunal, los principios generales comunes de

funcionamiento de los servicios europeos de interés económico general.

* * * * *