

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

The principles of European public administration

Cristea, Ana Ionela

30 May 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/56319/>
MPRA Paper No. 56319, posted 02 Jun 2014 10:08 UTC

Los principios de la administración pública europea

Ana Ionela Cristea¹

Resumen

Este trabajo pretende describir los principios comunes de la normativa europea identificados por SIGMA, así como los principios de buena administración y los principios de buena conducta administrativa, necesarios para un buen funcionamiento de la administración pública.

Palabras clave: Principios Europeos, Administración Pública, Unión Europea.

El proyecto SIGMA² 1 no.27 trata de identificar las normas que los países candidatos a la Unión Europea tienen que cumplir con el fin de alinear sus administraciones públicas a los principios europeos.

En una vista de resumen, los principios comunes de la normativa europea³ se reflejan en:

1) reliability and predictability

Estos dos principios sostienen que los órganos administrativos tienen que garantizar el Estado de Derecho. Hay una serie de principios de derecho administrativo y mecanismos de trabajo en favor de la fiabilidad y la previsibilidad, tales como:

¹ Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. E-mail: ana_ionela_cristea@yahoo.com

² Las siglas SIGMA corresponden a la denominación inglesa del Programa de Apoyo para la Mejora de la Gobernabilidad y la Gestión (Support for Improvement in Governance and Management).

³ SIGMA (1999), "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers* no.27, Paris, OECD.

- *rule of law* –mecanismo que asume el principio de “administration through law”. El Estado de derecho significa que la administración pública debe cumplir con sus responsabilidades en base a la ley.
- *legal competence*- las autoridades sólo pueden decidir sobre las cuestiones de las que tienen jurisdicción legal.
- *proportionality*- significa que la acción administrativa debe ser proporcional al fin perseguido por la ley.
- *timeliness* – en la acción de la administración pública apoya firmemente los principios de la fiabilidad y de la previsibilidad.
- *professionalism* y *professional integrity*- en la administración pública claramente refuerzan los conceptos de la fiabilidad y de la previsibilidad.

Como señaló Torma:

“Basically speaking, these two principles mean that the administrative bodies have to be bound by the law and have to ensure the rule of law and the principle of legality when they take their decisions and their actions. Thus, the administration can do exclusively for what it authorization (the principle of competence) has. However, in when it has got authorization, it has to act (the principle of *ex officio* investigation). That is why such an administration is necessarily predictable.”⁴

2) openness and transparency

El principio de apertura significa que la administración está disponible para los exámenes externos, mientras que el principio de transparencia permite la realización de los objetivos de control y examen. La aplicación de estos dos principios proporciona la posibilidad de que las personas que están involucradas en el proceso de administración pueden familiarizarse con sus derechos.

⁴ Torma, A. (2011), “The European Administrative Space (EAS)”, *European Integration Studies*, Volume 9, Number 1, pág:156.

Los principios de apertura y transparencia sirven a dos objetivos especiales de la administración pública: por una parte, a la protección del interés público mediante la reducción de la corrupción y de la mala gestión y, por otra parte, sirven a la protección de los derechos individuales, al exigir que las decisiones tienen que ser justificadas racionalmente y ayudando a las personas interesadas a que utilicen su derecho a apelar.

3) accountability

Es esencial para asegurar los valores tales como la eficiencia, eficacia, fiabilidad y previsibilidad de la administración pública y es uno de los instrumentos que muestran que los principios como la norma de la ley, la apertura, la transparencia, la imparcialidad y la igualdad ante la ley sean respetadas.

El campo de la administración de cada autoridad es responsable de sus acciones y omisiones ante las autoridades, los tribunales o el legislador. Por otro lado, podríamos decir que ninguna autoridad administrativa puede extraerse del examen llevado a cabo por los organismos externos. Estos exámenes son muy complejos, y pueden llevarse a cabo respetando las disposiciones del derecho positivo: el estudio de los recursos llevado a cabo por las autoridades superiores, la revisión judicial de las decisiones tomadas, el examen de la Defensoría del Pueblo o el fiscal, o incluso el examen del Parlamento.

4) effectiveness and efficacy

La eficiencia representa la relación favorable entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos, mientras que la eficacia es un valor, que se relaciona estrechamente con el principio de eficiencia. La eficiencia se convierte en un valor de dirección que apunta hacia mantener el equilibrio óptimo entre los recursos asignados y los resultados obtenidos, mientras que la eficacia se asegura que la actividad de la administración pública alcanza los objetivos previstos y resuelve los problemas públicos reconocidos por la ley.

Estos principios constituyen la base para una aplicación unitaria de los principios del derecho administrativo en las administraciones nacionales y en la ampliación del Espacio Administrativo Europeo. En este contexto, Matei y Matei señalaron:

“These principles may not function on the basis of a simple knowledge; in turn, they assume a gradual, daily effort for interiorizing the EAS’ principles as inherent to the administration, by means of institutional and legal mechanisms. The European Administrative Space appears as the closure for a large process that implies convergence, Europeanization and administrative dynamics.”⁵

Además de los principios comunes de la normativa europea identificados por SIGMA, la Unión Europea se rige según los principios de buena administración. El concepto de “derecho a una buena administración” fue reconocido mediante la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶, adoptada en diciembre de 2000, en Niza. Entre los derechos mencionados en la Carta también se encontraron el derecho a una buena administración⁷ y el derecho a informar al Defensor del Pueblo en el caso de mala administración.⁸

⁵ Matei, A. and Matei, L. (2008), “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration” , *Theoretical and Applied Economics* Vol.04(521), pág:46

⁶ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf., consultada el 1 de marzo de 2013.

⁷ Artículo 41.

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

-el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

-el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

Según el Informe Anual del Defensor del Pueblo publicado en 1995, se habla de una *mala administración* “si una Institución u órgano comunitario incumple los Tratados y los actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”⁹. En el mismo informe, se hace referencia al hecho que la mala administración engloba otras muchas prácticas como: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, favoritismos, casos de disfuncionamiento o incompetencia, discriminaciones, retrasos injustificados o falta de información o negativa a facilitar información.

La consagración de estos derechos llevó a la Resolución del Parlamento Europeo, el 6 de septiembre de 2001, de adopción del Código de Buena de Buena Conducta Administrativa¹⁰ dirigido a las instituciones y órganos de la Unión Europea, cuyos contenidos deberán ser respetados por esas administraciones y sus funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos. El Código toma en cuenta los principios de Derecho administrativo europeo contenidos en las decisiones del Tribunal de Justicia, inspirándose también en Derechos nacionales.

El Código abarca 27 artículos, incluyendo 24 artículos dedicados a los diferentes principios de buena conducta administrativa. Se tiene la intención de servir como un guía para la interacción entre instituciones y ciudadanos. El artículo 1 incluye una disposición general según la cual “en sus relaciones con el público, las Instituciones y sus funcionarios respetarán los principios establecidos en este Código de buena conducta administrativa”. Los artículos 2 y 3 se refieren al ámbito personal y material

⁸ Artículo 43. “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.”

⁹ <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>, pág: 9, consultada el 1 de marzo de 2013.

¹⁰ <http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/code.faces>, consultada el 1 de marzo de 2013.

de aplicación, introduciendo el hecho que el Código “contiene los principios generales de buena conducta administrativa aplicables a todas las relaciones de las Instituciones y sus administraciones con el público, salvo que existan disposiciones específicas para las mismas”.

Según sus características, los principios pueden ser agrupados en tres categorías:

a) Principios generales del derecho administrativo

-la legitimidad (artículo 4)- “El funcionario actuará de conformidad con la legislación y aplicará las normas y procedimientos establecidos en la legislación comunitaria. En particular, el funcionario velará por que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos estén basadas en la ley y que su contenido cumpla la legislación”.

-la ausencia de discriminación (artículo 5)- “1. Al tramitar las solicitudes del público y al adoptar decisiones, el funcionario garantizará el respeto del principio de igualdad de trato. Los miembros del público que se encuentren en la misma situación serán tratados de una manera similar. 2. De producirse alguna diferencia de trato, el funcionario garantizará que se encuentra justificada por las características pertinentes objetivas del caso en concreto. 3. En particular, el funcionario evitará toda discriminación injustificada entre miembros del público sobre la base de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.”

- la proporcionalidad (artículo 6)- “1. Al adoptar decisiones, el funcionario garantizará que las medidas adoptadas sean proporcionales al objetivo que se persigue. En particular, el funcionario evitará restringir los derechos de los ciudadanos o imponerles cargas cuando estas restricciones o cargas no sean razonables con respecto al objetivo perseguido. 2. Al adoptar decisiones, el funcionario respetará el justo equilibrio entre los intereses individuales y el interés público general.”

- *la ausencia de abuso de poder (artículo 7)*- “Los poderes se ejercerán únicamente con la finalidad para los que han sido otorgados por las disposiciones pertinentes. En particular, el funcionario evitará utilizar dichos poderes para objetivos que no posean fundamento legal o que no estén motivados por un interés público”.

- *la imparcialidad e independencia (artículo 8)* – “1. El funcionario será imparcial e independiente. El funcionario se abstendrá de toda acción arbitraria que afecte adversamente a los miembros del público, así como de cualquier trato preferente por cualesquiera motivos. 2. La conducta del funcionario nunca estará guiada por intereses personales, familiares o nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que él mismo, o un familiar cercano, tenga intereses económicos”.

- *las legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento (artículo 10)*- “1. El funcionario será coherente en su propia práctica administrativa, así como con la actuación administrativa de la Institución. El funcionario seguirá las prácticas administrativas normales de la Institución, salvo que existan razones fundadas para apartarse de tales prácticas en un caso individual; este fundamento deberá constar por escrito. 2. El funcionario respetará las legítimas y razonables expectativas que los miembros del público tengan a la luz de la actuación de la Institución en el pasado. 3. Si fuera necesario, el funcionario asesorará al público sobre cómo debe presentarse un asunto que entra dentro de su ámbito de competencia, así como sobre el modo en que se debe actuar mientras se trate ese asunto”.

- *la protección de datos (artículo 21)*- “1. El funcionario que maneje datos personales referentes a un ciudadano respetará la vida privada y la integridad de la persona, de conformidad con las disposiciones del Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos. 2. En particular, el funcionario evitará el tratamiento de datos personales con fines no justificados o la transmisión de tales datos a personas no autorizadas”.

-las solicitudes de información (artículo 22)- “1. El funcionario, cuando sea responsable del asunto de que se trate, facilitará a los miembros del público la información que soliciten. Cuando sea conveniente, el funcionario aconsejará cómo iniciar un procedimiento administrativo en el ámbito de su competencia. El funcionario velará por que la información que se comunique resulte clara y comprensible. 2. En caso de que una solicitud oral de información sea demasiado complicada o demasiado extensa para ser tratada, el funcionario indicará a la persona afectada que formule su petición por escrito. 3. En caso de que, por su confidencialidad, un funcionario no pudiera revelar la información solicitada, de conformidad con el Artículo 18 del presente Código, indicará a la persona afectada los motivos por los que no puede comunicar la información. 4. En caso de solicitudes de información sobre cuestiones de las que no sea responsable, el funcionario dirigirá a la persona que presente la solicitud a la persona competente, indicándole su nombre y número de teléfono. En caso de solicitudes de información que afecten a otra Institución u organismo comunitario, el funcionario dirigirá al peticionario a dicha Institución u organismo. 5. En su caso, el funcionario, dependiendo del tema de la solicitud, dirigirá a la persona que trata de obtener la información al servicio de la Institución competente para facilitar información al público”.

-las solicitudes de acceso público a documentos (artículo 23)- “1. El funcionario tratará las solicitudes de acceso a documentos de la Institución de conformidad con las normas aprobadas por la Institución y de los principios y límites generales establecidos en el Reglamento (CE) n° 1049/2001. 2. Si el funcionario no puede satisfacer una petición oral de acceso a documentos, indicará al ciudadano que la formule por escrito.”

b) Principios del procedimiento administrativo

- la objetividad (artículo 9) – “Al adoptar decisiones, el funcionario tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgará a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante”.

- la justicia (artículo 11)- “El funcionario actuará de manera imparcial, justa y razonable”.

- la respuesta a cartas en la lengua del ciudadano (artículo 13)- “El funcionario garantizará que todo ciudadano de la Unión o cualquier miembro del público que se

dirija por escrito a la Institución en una de las lenguas del Tratado reciba una respuesta en esa misma lengua. Esta disposición se aplicará, en la medida de lo posible, a las personas jurídicas tales como las asociaciones (ONG) y las empresas”.

- *el acuse de recibo e indicación del funcionario competente (artículo 14)*- “1. Toda carta o reclamación dirigida a la Institución será objeto de un acuse de recibo en el plazo de dos semanas, excepto en el caso de que en ese período pudiera enviarse una contestación pertinente. 2. La contestación o el acuse de recibo indicarán el nombre y el número de teléfono del funcionario que se esté ocupando del asunto, así como del servicio al que dicho funcionario pertenece. 3. No será necesario enviar un acuse de recibo o una respuesta en aquellos casos en los que las cartas o reclamaciones resulten impertinentes por su número excesivo o su carácter repetitivo o absurdo”.

- *el derecho a ser oído y a hacer observaciones (artículo 16)*- “1. En aquellos casos que incumban a los derechos o intereses de ciudadanos, el funcionario garantizará que en todas las fases del proceso de toma de decisiones, se respeten los derechos a la defensa. 2. Todo miembro del público tendrá derecho, en aquellos casos en los que deba adoptarse una decisión que afecte a sus derechos o intereses, a presentar comentarios por escrito y, en caso necesario, a presentar observaciones orales, con anterioridad a la adopción de la decisión”.

- *el plazo razonable de adopción de decisiones (artículo 17)*- “1. El funcionario garantizará que una decisión sobre toda solicitud o reclamación dirigida a la Institución se adopte en un plazo razonable, sin demora y, en cualquier caso, antes de transcurrido un período de dos meses a partir de la fecha de recepción. Esta misma norma se aplicará a la respuesta a cartas de miembros del público y a las respuestas a notas administrativas que el funcionario haya enviado a sus superiores solicitando instrucciones relativas a las decisiones que se han de tomar. 2. En caso de que una solicitud o reclamación dirigida a la Institución no pueda, por la complejidad de los asuntos que plantee, decidirse dentro del plazo arriba mencionado, el funcionario informará al autor de la misma a la mayor brevedad posible. En este caso, deberá notificarse al autor de la solicitud o reclamación una decisión definitiva en el plazo más breve posible”.

-deber de indicar los motivos de las decisiones (artículo 18)- “1. Toda decisión de la Institución que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona privada deberá indicar los motivos en los que está basada, exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión. 2. El funcionario evitará adoptar decisiones basadas en motivos breves o vagos o que no contengan un razonamiento individual. 3. En el caso que, debido al gran número de personas afectadas por decisiones similares, no resultara posible comunicar detalladamente los motivos de la decisión, procediéndose por lo tanto a respuestas de tipo normalizado, el funcionario, en una fase subsiguiente, facilitará al ciudadano que expresamente lo solicite un razonamiento individual”.

-la indicación de las posibilidades de apelación (artículo 19) –“1. Una decisión de la Institución que pueda afectar adversamente a los derechos e intereses de una persona particular contendrá una indicación de las posibilidades de apelación existentes con respecto a tal decisión. En particular, indicará la naturaleza de tales recursos, los organismos ante los que pueden ejercerse, así como los plazos en los que deben ejercerse. 2. En particular, las decisiones remitirán a la posibilidad de recursos judiciales y reclamaciones al Defensor del Pueblo en las condiciones previstas en los Artículos 230 y 195, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

-la notificación de la decisión (artículo 20)- “1. El funcionario garantizará que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de personas individuales se notifiquen por escrito, tan pronto como se haya adoptado la decisión, a la persona o personas afectadas. 2. El funcionario se abstendrá de comunicar la decisión a otras fuentes antes de que la persona o personas afectadas hayan sido informadas.”

c) Normas no jurídicas relacionadas con la ética en el servicio

- la cortesía (artículo 12)- “1. El funcionario será diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público. Al responder a la correspondencia, llamadas telefónicas y correo electrónico, el funcionario tratará en la mayor medida posible de ser servicial y responderá a las preguntas que se le plantean de la manera lo más completa y exacta posible. 2. En caso de que el funcionario no sea competente para el asunto de que

se trate, dirigirá al ciudadano al funcionario adecuado. 3. De producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el Artículo 19 del presente Código.”

-la obligación de remisión al servicio competente de la Institución (artículo 15)- “1. En caso de que una carta o reclamación a una Institución se dirijan o transmitan a una Dirección General, a una Dirección o a una Unidad que no sean competentes para tratarla, sus servicios garantizarán que el expediente en cuestión se remita sin demora al servicio competente de la Institución. 2. El servicio que originariamente recibió la carta o la reclamación notificará al autor de esta remisión e indicará el nombre y el número de teléfono del funcionario al que se ha transmitido el expediente. 3. El funcionario indicará al público o a las asociaciones los errores u omisiones que pudieran encontrarse en los documentos y les brindará la posibilidad de corregirlos”.

-el mantenimiento de archivos adecuados (artículo 24) – “Los departamentos de la Institución mantendrán los adecuados archivos de su correspondencia de entrada y salida, de los documentos que reciban y de las medidas que adopten”.

-el acceso público al Código (artículo 25)- “1. La Institución adoptará medidas eficaces para informar al público de sus derechos en virtud del presente Código. Cuando sea posible, hará accesible el texto en versión electrónica, publicándolo en la portada de su sitio Internet. 2. La Comisión, en nombre de todas las instituciones, publicará y distribuirá el Código entre los ciudadanos en forma de folleto”.

Finalmente, el artículo 26 recuerda la posibilidad de utilizar otras vías de reclamación para hacer efectivo el derecho a una buena administración y el artículo 27 se refiere a la revisión del Código tras dos años de experiencia.

Conclusión

En este trabajo, hemos procedido a la identificación de los principios comunes de la normativa europea y de las dimensiones de los principios generales de una buena administración, que está fuertemente conectada con el buen gobierno. Los dos conceptos necesitan un mayor grado de transparencia y responsabilidad en el proceso público.

Bibliografía

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Código de Buena de Buena Conducta Administrativa.

Informe Anual del Defensor del Pueblo publicado en 1995.

Matei, A. and Matei, L. (2008), “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration”, *Theoretical and Applied Economics*, Vol.04 (521), pp. 33-52.

SIGMA (1999), “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers* no.27, Paris, OECD.

Torma, A. (2011), “The European Administrative Space (EAS)”, *European Integration Studies*, Volume 9, Number 1, pp. 149–161.