

*La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y *[disfruta de]* seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).*

## **Decisión en el asunto 811/2017/AE sobre la transparencia de los «órganos consultivos» que influyen en el desarrollo de la política de la UE**

Decisión

**Caso 811/2017/EA - Abierto el 12/07/2017 - Decisión de 19/09/2018 - Institución concernida** Comisión Europea ( No se constató mala administración ) |

Este caso se refiere a la transparencia de los «órganos consultivos» que influyen en el desarrollo de la política de la UE.

El «Grupo de Personalidades» fue creado por el Comisario de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes para ayudar a asesorar sobre cómo la UE puede apoyar la investigación relacionada con la Política Común de Seguridad y Defensa. Una ONG, la Red Europea contra el Comercio de Armas, se quejó ante el Defensor del Pueblo por la falta de transparencia con respecto al Grupo de Personalidades. Señaló, en particular, que el Grupo no figuraba en el Registro de grupos de expertos y otras entidades similares de la Comisión Europea.

El Defensor del Pueblo está de acuerdo en que, habida cuenta de su composición, que incluye a miembros políticos como diputados al Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y la Comisión, sería difícil que el Grupo de Personalidades se considerara un «grupo de expertos». Sin embargo, el Defensor del Pueblo observa que el Grupo de Personalidades prestó asesoramiento en relación con la preparación de una iniciativa política, al igual que un grupo de expertos, y que debería haberse aplicado un nivel adecuado de transparencia a su labor. El Defensor del Pueblo sugiere que la Comisión garantice retroactivamente un nivel adecuado de transparencia en relación con este Grupo. También sugiere que, para el futuro, la Comisión pueda reforzar la confianza pública en su trabajo garantizando que se apliquen medidas de transparencia adecuadas a cualquier nueva versión del Grupo de Personalidades y grupos consultivos similares que influyan en ámbitos políticos importantes. La información que debe facilitarse sobre estos grupos debe incluir, en particular, la composición, los órdenes del día y



las actas de las reuniones, así como los criterios para la selección de sus miembros no políticos y las medidas adoptadas para garantizar un equilibrio entre las partes interesadas pertinentes.

## Antecedentes de la denuncia

1. El Grupo de Personalidades sobre la Acción Preparatoria sobre la investigación relacionada con la Política Común de Seguridad y Defensa («Grupo de Personalidades») fue convocado en marzo de 2015 por el Comisario de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes como un « grupo de alto nivel de políticos, académicos, think tankers y CEO de empresas de defensa para asesorar sobre cómo la UE puede apoyar la investigación relacionada con la política común de seguridad y defensa» . [1] El grupo estuvo presidido por el Comisario. Estaba compuesto por dieciséis miembros, la mayoría de los cuales trabajaban en ese momento para la industria de defensa, organizaciones de investigación y tecnología. Dos eran miembros de parlamentos nacionales, uno era miembro del Parlamento Europeo (en lo sucesivo, «MEP») y otro era miembro de la Comisión (el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión). Los miembros del grupo también nombraron un grupo «Sherpa» para preparar los debates. El Grupo de Personalidades se reunió en tres ocasiones y fue disuelto tras la publicación de su informe el 23 de febrero de 2016. [2]

2. El denunciante, la Red Europea contra el Comercio de Armas, escribió a la Comisión el 23 de mayo de 2016 sobre la transparencia del Grupo de Personalidades y, en particular, sobre el hecho de que no estaba incluida en el Registro de grupos de expertos y otras entidades similares de la Comisión (en lo sucesivo, «Registro»).

3. El 25 de noviembre de 2016, la Comisión respondió al denunciante diciendo que el Grupo de Personalidades había concluido su trabajo y que ya no existía. Añadió que la información sobre el trabajo del Grupo de Personalidades se distribuyó ampliamente, incluso al Parlamento Europeo y a todas las representaciones permanentes de los Estados miembros en forma de informe. La Comisión facilitó al denunciante un vínculo con dicho informe.

4. En marzo de 2017, en respuesta a una pregunta de un diputado al Parlamento Europeo [3] , la Comisión presentó otros argumentos para no registrar al Grupo de Personalidades como grupo de expertos, citando el carácter político y estratégico del asesoramiento solicitado y el hecho de que no incluía expertos técnicos.

5. El demandante no estaba satisfecho con la respuesta de la Comisión y presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo el 12 de mayo de 2017.

## La investigación

6. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la reclamación. El denunciante alegó



que el grupo debería haber sido registrado como grupo de expertos, y que debía publicarse información sobre el Grupo de Personalidades, incluidas las fechas de las reuniones, la lista de participantes en las reuniones del Grupo de Personalidades y Sherpa, así como las actas de esas reuniones.

7. Durante la investigación, el Defensor del Pueblo invitó a la Comisión a abordar las cuestiones planteadas por el demandante en una respuesta más detallada. El Defensor del Pueblo recibió la respuesta de la Comisión y, posteriormente, las observaciones del demandante sobre esta respuesta. La decisión del Defensor del Pueblo tiene en cuenta los argumentos y puntos de vista expuestos por las partes.

## **Evaluación del Defensor del Pueblo**

### **Si la Comisión debería haber registrado al Grupo de Personalidades como «grupo de expertos»**

8. La Comisión considera que el Grupo de Personalidades no calificaba como «grupo de expertos» con arreglo a las normas sobre grupos de expertos aplicables en el momento de su creación [4] , ni a las normas vigentes adoptadas el 30 de mayo de 2016. [5] La Comisión alega esencialmente que esto se debe a que i) el Grupo de Personalidades tenía una clara prominencia política, y ii) el asesoramiento que prestaba era de carácter político y estratégico.

#### **I. La composición del Grupo de Personalidades**

9. La Comisión alega que, habida cuenta de su composición real a lo largo de los años y de las disposiciones que rigen su función y composición, *los «grupos de expertos de la Comisión»* deben considerarse órganos consultivos que operan a nivel técnico o administrativo. Según la Comisión, aunque las normas no excluyen explícitamente la presencia de miembros del Gobierno o miembros del Parlamento en grupos de expertos, el tenor y el espíritu de dichas normas apuntan claramente en esa dirección. A este respecto, la Comisión afirma que las disposiciones sobre la composición de los grupos de expertos prevén que la Comisión pueda interactuar con las *« autoridades de los Estados miembros »*, lo que considera que excluye el nivel político.

10. La Comisión considera que, por el contrario, la composición del Grupo de Personalidades tenía una clara prominencia política, señalando a cinco de sus miembros que tenían un mandato político.

11. La Comisión especifica además que el grupo Sherpa, que preparó las reuniones del Grupo de Personalidades, tampoco calificó de «grupo de expertos» de la Comisión, ya que sus miembros fueron designados por el Grupo de Personalidades e informaron al mismo, y no a la Comisión.



12. El demandante señala que el informe del Grupo de Personalidades se refiere al grupo como un « *grupo de expertos* ». En sus observaciones, el autor señala que es discutible que solo cuatro de los dieciséis miembros del Grupo de Personalidades puedan considerarse que tienen un mandato político. De hecho, mientras que otro miembro es un ex ministro, en ese momento era miembro de la junta directiva de una organización de investigación sin fines de lucro.

13. Sobre la base de lo anterior, el Defensor del Pueblo concluye que es correcto considerar a cuatro miembros (un diputado al Parlamento Europeo, dos miembros de los parlamentos nacionales y un comisario) como « *miembros políticos* » que participan en el Grupo de Personalidades.

14. El Defensor del Pueblo observa además que tanto las normas « horizontales » anteriores sobre los grupos de expertos, aplicables en el momento de la creación del Grupo de Personalidades, como las normas actuales especifican los distintos tipos de miembros de los que pueden estar compuestos los grupos de expertos. Al considerar la posición de los « *miembros políticos* » del Grupo de Personalidades, tres de los distintos tipos de miembros del grupo de expertos son pertinentes.

15. El primer tipo se refiere a « *personas designadas a título personal* ». [6] Las normas actuales añaden que estos miembros deben actuar de manera independiente y de interés público. El Defensor del Pueblo observa que el proceso de selección de este tipo de miembros debe llevarse a cabo normalmente a través de convocatorias públicas de candidaturas. El Defensor del Pueblo considera poco probable que personas con mandatos políticos específicos (diputados/miembros de los parlamentos nacionales/comisarios) pudieran haber sido seleccionadas para participar en un grupo de expertos a través de una convocatoria pública.

16. Los otros dos tipos de miembros de grupos de expertos pertinentes son: 1) « *Agencias de la Unión* » y « *organismos de la Unión* » y 2) « *autoridades de los Estados miembros, a nivel nacional, regional o local* » [7] . La Comisión considera que la referencia a las « *autoridades de los Estados miembros* » no incluye el nivel político. El Defensor del Pueblo observa que esta interpretación se hace explícita en las normas vigentes, que especifican que los representantes de las autoridades de los Estados miembros o de los órganos u organismos de la Unión deben ser funcionarios o empleados públicos [8] El hecho de que las normas prevean la representación de **agencias, oficinas u organismos** de la Unión [9] sugiere que las personas, como un diputado al Parlamento Europeo o un comisario, no se consideren miembros de un grupo de expertos [10] .

17. Sobre la base de lo anterior, el Defensor del Pueblo está generalmente de acuerdo con la Comisión en que la redacción y el espíritu de las normas sobre los grupos de expertos, así como su composición real a lo largo de los años, apuntan a que los grupos de expertos no están destinados a involucrar a « *miembros políticos* ». El Defensor del Pueblo observa además que, dado que los « grupos de expertos » deben proporcionar a la Comisión asesoramiento especializado en cuestiones políticas y legislativas, cuyo objetivo es informar a



los responsables de la toma de decisiones, no sería útil que los miembros de la Comisión y los responsables de la toma de decisiones se incluyeran en ellos.

**18. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que, habida cuenta de su composición, sería difícil, estrictamente hablando, que el Grupo de Personalidades fuera considerado un «grupo de expertos».**

## **II. El papel del Grupo de Personalidades**

**19.** En cuanto al carácter político y estratégico del asesoramiento prestado por el Grupo de Personalidades, la Comisión sostiene que el grupo formuló recomendaciones de alto nivel, que requerían una mayor elaboración para desarrollar la Acción Preparatoria sobre la investigación relacionada con la Política Común de Seguridad y Defensa (la «Acción Preparatoria») y el futuro programa de investigación en materia de defensa. A este respecto, la Comisión reconoce que utilizó las recomendaciones del Grupo de Personalidades como *«fuente estratégica y política de aportaciones» para el Plan de Acción Europeo de Defensa («EDAP»)* adoptado el 30 de noviembre de 2016. Sin embargo, afirma que el Grupo de Personalidades no fue consultado en la preparación del EDAP, ya que había dejado de existir en febrero de 2016. La Comisión añade que posteriormente se crearon dos grupos de expertos, incluidos en el Registro, con el fin de profundizar en el asesoramiento sobre la acción preparatoria proporcionado por el Grupo de Personalidades [11].

**20.** Sobre esta cuestión, el autor de la queja señala una vez más el hecho de que el informe del Grupo de Personalidades indica que el grupo había presentado *«propuestas específicas»* y *«una visión clara del alcance de la Acción Preparatoria, un formato viable para su aplicación»*. Por lo tanto, el denunciante considera que esto constituye un consejo sobre *«la preparación de propuestas legislativas e iniciativas políticas»* [12].

**21.** La Defensora del Pueblo reitera las observaciones formuladas en su carta de apertura de la investigación, en la que señala que el Grupo de Personalidades parece haber desempeñado un papel importante en la preparación del Plan de Acción de la Comisión, especialmente en lo que respecta al Fondo Europeo de Defensa.

**22.** Por ejemplo, el Defensor del Pueblo observa que el informe del Grupo de Personalidades propuso un presupuesto total de al menos 3500 millones EUR para el período 2021-2027 para garantizar la credibilidad del Programa Europeo de Investigación en Defensa. Si bien la Comisión alega que el Grupo de Personalidades no fue consultado en la preparación del PAED, ya que había dejado de existir en febrero de 2016, esta propuesta fue seguida en un informe del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea de Defensa [13] y fue incluida por la Comisión en el EDAP. El Defensor del Pueblo considera que se trata de una propuesta específica que va más allá del asesoramiento estratégico general.

**23.** El Defensor del Pueblo observa además, con respecto a la Acción Preparatoria, que el informe del Grupo de Personalidades también incluye recomendaciones sobre su alcance,



gobernanza, modalidades, principios y recursos.

**24.** El Defensor del Pueblo considera que todas las recomendaciones anteriores constituyen un « *consejo* » sobre la preparación de una iniciativa política.

**25.** El Defensor del Pueblo señala que una mayor transparencia en la preparación de las políticas contribuye a una mayor legitimidad de esas políticas.

**26. Por lo tanto,** el Defensor del Pueblo considera que, aunque el Grupo de Personalidades parece haber sido una estructura *ad hoc*, que sería difícil considerar como un «grupo de expertos» en vista de su composición, todavía debería haber estado sujeto a requisitos de transparencia adecuados.

**27.** Esto es particularmente importante cuando el asesoramiento del Grupo de Personalidades es de «alto nivel» o «estratégico», y cuando se refiere a la preparación de « *propuestas legislativas e iniciativas políticas* ». Aunque el Grupo de Personalidades no se registrara como grupo de expertos en vista de su composición, es especialmente importante que estos órganos consultivos sean lo más transparentes posible, habida cuenta de su posible impacto en la dirección adoptada por la legislación y la política de la UE.

**28.** El Defensor del Pueblo señala además que si se permite a las entidades híbridas como el Grupo de Personalidades operar completamente fuera de los requisitos de transparencia adecuados, simplemente debido a la presencia de « *miembros políticos* », esto haría relativamente fácil eludir las normas y principios sobre transparencia. De hecho, desafía el sentido común de que la Comisión pueda evitar el cumplimiento de las normas sobre transparencia simplemente designando a un Comisario, a un diputado al Parlamento Europeo o a un miembro de un parlamento nacional, a un órgano consultivo.

**29.** Así mismo en lo que respecta al grupo Sherpa que asesoró al Grupo de Personalidades. No debe permitirse que su trabajo escape al escrutinio público simplemente porque informe al Grupo de Personalidades y no directamente a la Comisión.

**30.** El Defensor del Pueblo observa que, con arreglo al actual régimen de transparencia de los grupos de expertos, la Comisión «[...] pondrá a disposición todos los documentos pertinentes de los grupos y subgrupos de expertos, incluidos los órdenes del día, las actas y las presentaciones de los participantes, bien en el Registro de grupos de expertos, bien a través de un enlace desde el Registro a un sitio web específico en el que pueda encontrarse esta información. El acceso a dicho sitio web no se someterá [sic] al registro de usuarios ni a ninguna otra restricción. En particular, los servicios garantizarán la publicación del orden del día y de otros documentos de referencia pertinentes a su debido tiempo antes de la reunión, seguida de la publicación oportuna de las actas. Solo se preverán excepciones a la publicación cuando se considere que la divulgación de un documento menoscabaría la protección de cualquier interés público o privado, tal como se define en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 [14].

**31.** El Defensor del Pueblo considera que debe aplicarse un grado equivalente de



transparencia al Grupo de Personalidades y a cualquier otro órgano con una función consultiva similar, que no estén registrados como grupos de expertos. En el caso del Grupo de Personalidades y grupos similares, las medidas de transparencia deben incluir la publicación de los órdenes del día y las actas de las reuniones, así como las observaciones de los participantes, excepto en los casos en que la divulgación pueda socavar la protección de un interés público o privado, tal como se define en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

**32.** Las normas vigentes sobre los grupos de expertos establecen que la selección de los miembros [15] se llevará a cabo a través de convocatorias públicas de candidaturas, en las que se expondrán claramente los criterios de selección, incluidos los conocimientos especializados necesarios y, cuando existan, los intereses que deban estar representados. Cuando la Comisión decida que una convocatoria pública no es un instrumento adecuado, la elección de los expertos se realizará sobre la base de criterios objetivamente verificables, que se publiquen en el Registro [16] .

**33.** Las normas actuales también establecen que, al seleccionar a los miembros de los grupos, los servicios de la Comisión procurarán garantizar, en la medida de lo posible, un alto nivel de conocimientos especializados, un equilibrio geográfico, así como una representación equilibrada de los «knowhow» y los ámbitos de interés pertinentes, teniendo en cuenta las tareas específicas del grupo de expertos, el tipo de conocimientos especializados requeridos y la respuesta recibida a las convocatorias de solicitudes. [17] El Defensor del Pueblo considera que estas normas y principios deberían haberse aplicado de manera transparente a la selección de los **miembros no políticos del Grupo de Personalidades** .

**34.** La transparencia en este sentido debería haber sido especialmente importante en el caso del Grupo de Personalidades, dado que las empresas representadas dentro del grupo podrían ser elegibles para la financiación en el marco de los programas sobre los que estaba asesorando. De hecho, es el caso de que las empresas representadas dentro del grupo recibieron posteriormente dicha financiación. [18]

## Conclusión

El Defensor del Pueblo concluye que la decisión de la Comisión de no registrar al Grupo de Personalidades como grupo de expertos no constituye mala administración, dado que sería difícil considerarlo un «grupo de expertos» habida cuenta de su composición que incluía a personas con un mandato político a nivel de los Estados miembros o a nivel institucional de la UE. Sin embargo, garantizar una transparencia adecuada en relación con la labor del Grupo de Personalidades no debe depender de que ese Grupo se clasifique como «grupo de expertos». El Defensor del Pueblo no llega a encontrar mala administración en el hecho de que la Comisión no garantice una transparencia adecuada en relación con el trabajo del Grupo. No obstante, habida cuenta del papel del Grupo, es evidente que habría sido adecuado un nivel de transparencia, en términos generales equivalente al aplicable en el caso de un «grupo de expertos». El Defensor del Pueblo hace una sugerencia a este respecto a continuación.



Además, el Defensor del Pueblo considera que, para el futuro, la Comisión debería adoptar medidas para garantizar que los grupos que influyen en el desarrollo de la política de la UE, como el Grupo de Personalidades, estén sujetos a requisitos de transparencia adecuados.

## Sugerencias de mejora

**En el caso del Grupo de Personalidades, la Comisión debe publicar ahora sus órdenes del día y actas de las reuniones, así como las observaciones de sus participantes (excepto cuando la divulgación suponga un perjuicio para la protección de un interés público o privado tal como se define en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001) .**

**En el futuro, la Comisión debe velar por que las normas de transparencia que se aplican a los grupos de expertos, o normas ampliamente equivalentes, se apliquen a cualquier nueva versión del Grupo de Personalidades y a cualquier organismo similar que influya en el desarrollo de la política de la UE.**

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 19.9.2018

[1]

<https://ec.europa.eu/growth/content/commissioner-bie%C5%84kowska-launches-high-level-group-defence-research>  
[Enlace]

[2] Instituto de Estudios de Seguridad de la Comisión Europea, *Grupo de Personalidades: Investigación europea en materia de defensa — El caso de un programa de I+T en materia de defensa financiado por la UE*, febrero de 2016, disponible en el siguiente enlace:

[https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP\\_report.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf) [Enlace]

[3] Respuesta dada por la Comisión el 14 de marzo de 2017 a la pregunta parlamentaria n.º E-009217/16, disponible en el siguiente enlace:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-009217&language=EN>  
[Enlace]

[4] Comunicación del Presidente a la Comisión, de 10 de noviembre de 2010, Marco para los grupos de expertos de la Comisión: Normas horizontales y registro público, C (2010) 7649 final.



- [5] Decisión de la Comisión, de 30 de mayo de 2016, por la que se establecen normas horizontales sobre la creación y el funcionamiento de grupos de expertos de la Comisión, C(2016) 3301 final.
- [6] C (2010) 7649, artículo 8, apartado 1, y C (2016) 3301, artículo 7, apartado 2, letra a).
- [7] C (2010) 7649, artículo 8, apartados 3 y 4, y C (2016) 3301, artículo 7, apartado 2, letras d) y e).
- [8] C(2016) 3301, artículo 9, apartado 2.
- [9] El término «oficinas» aparece en las reglas actuales, pero no en las reglas anteriores.
- [10] Las normas anteriores y actuales sobre los grupos de expertos se refieren a la posible participación de « *expertos del Parlamento Europeo* » en las reuniones de los grupos de expertos. Sin embargo, no está claro en qué capacidad se llevará a cabo esta participación, ya que las normas aplicables establecen que pueden ser invitadas a « *asistir* » a las reuniones. En cualquier caso, la denominación de « *expertos del Parlamento Europeo* » podría decirse que no está destinada a cubrir a los diputados al Parlamento Europeo.
- [11] «Comité del programa «As-If Programme Research» (E03524); «Grupo Asesor para la Acción Preparatoria sobre Investigación en Defensa» (E03523).
- [12] C (2010) 7649, artículo 3 (Papel de los grupos de expertos) — C (2016) 3301, artículo 3, apartado 1, letra a).
- [13] Informe del Parlamento Europeo, de 31 de octubre de 2016, sobre la Unión Europea de Defensa, 2016/2052(INI).
- [14] C (2016) 3301, artículo 26.
- [15] Con exclusión de determinadas categorías de miembros, tal como se indica en C(2016) 3301, artículo 10, apartado 1.
- [16] C (2016) 3301, artículo 10, apartados 1, 2 y 4.
- [17] C (2016) 3301, artículo 10, apartado 5.
- [18] Según el sitio web del denunciante, el mayor proyecto adjudicado en el marco de la Acción Preparatoria, Ocean2020, se ha concedido a un consorcio liderado por la empresa Leonardo S.p.A (anteriormente Finmeccanica). Los CEO/Presidentes de la empresa líder y de otros beneficiarios eran miembros del Grupo de Personalidades.