

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 2142/2018/EWM sobre la negativa de la Comisión Europea a conceder acceso a las posiciones de los Estados miembros sobre un documento de orientación relativo a la evaluación del riesgo de los plaguicidas en las abejas

Decisión

Caso 2142/2018/EWM - Abierto el 18/12/2018 - Recomendación sobre 10/05/2019 - Decisión de 03/12/2019 - Institución concernida Comisión Europea (Se constató mala administración) |

El denunciante, una ONG medioambiental, presentó una solicitud de acceso público a documentos que contenían las posiciones adoptadas por los Estados miembros en un comité encargado de la evaluación del riesgo de cómo afectan los plaguicidas a las abejas. La Comisión denegó el acceso a los documentos. Alegó que su reglamento interno exige que no se divulguen las posiciones de cada Estado miembro y que la divulgación pública de las posiciones de los Estados miembros impediría a los Estados miembros expresar francamente sus puntos de vista.

El Defensor del Pueblo investigó la cuestión y consideró que la Comisión se equivocó al denegar el acceso a los documentos. Consideró que los documentos deberían beneficiarse del acceso público más amplio concedido a los «documentos legislativos». Además, considera que se necesita un acceso público más amplio, ya que los documentos contienen información ambiental. Por lo tanto, recomendó que la Comisión revelara los documentos.

La Comisión ha decidido no seguir la recomendación del Defensor del Pueblo. Esto es decepcionante. Una toma de decisiones transparente sobre procedimientos de interés general y de aplicación es una piedra angular de la democracia. Esto es aún más importante cuando la toma de decisiones se refiere a la protección del medio ambiente.

El Defensor del Pueblo confirma que la continua negativa de la Comisión a conceder al



demandante acceso a los documentos solicitados constituye una mala administración.

Antecedentes de la denuncia

1. Ha habido una amplia preocupación pública sobre los posibles efectos de los pesticidas en las poblaciones de abejas. La denuncia, presentada por una ONG medioambiental, se refiere a la transparencia de las posiciones adoptadas por los Estados miembros en el proceso de adopción de un documento de orientación sobre la evaluación del riesgo sobre el modo en que los plaguicidas afectan a las abejas [1] (en lo sucesivo, las «orientaciones sobre las abejas») [2] .

2. A petición de la Comisión Europea, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) emitió una primera versión de la orientación propuesta sobre las abejas en 2013. La EFSA revisó el proyecto de orientaciones en 2014.

3. De conformidad con el Derecho de la UE aplicable [3] , la Comisión adopta documentos de orientación elaborados por la EFSA, teniendo en cuenta el asesoramiento de los Estados miembros [4] . Los representantes de los Estados miembros se reúnen y emiten su dictamen sobre los documentos de orientación en el ámbito de aplicación del Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos, un comité denominado « *comitología* » [5] . El comité está presidido por la Comisión, que conserva copias de los documentos presentados y producidos por el Comité.

4. Debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros en el Comité Permanente, la adopción de las orientaciones sobre las abejas por parte de la Comisión se ha retrasado desde 2013.

5. En septiembre de 2018, el denunciante, la organización francesa sin ánimo de lucro POLLINIS, solicitó a la Comisión acceso público a « *toda la correspondencia (incluidos los correos electrónicos), los órdenes del día, las actas de las reuniones y cualquier otro informe de dichas reuniones entre funcionarios/representantes/miembros del Comisario/cabinete de la DG SANTE y los miembros del Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos, en relación con el Documento de orientación de la EFSA sobre la evaluación del riesgo de los productos fitosanitarios en las abejas (*Apis mellifera*, *Bombus spp.* y abejas solitarias)* » en el período comprendido entre julio de 2013 y septiembre de 2018.

6. La Comisión respondió a la solicitud del denunciante el 13 de noviembre de 2018. Señaló que 16 documentos entraban en el ámbito de aplicación de la solicitud. Los dieciséis documentos son intercambios por correo electrónico entre la Comisión y los Estados miembros en relación con sus posiciones sobre el proyecto de orientación sobre las abejas.

7. La Comisión se negó a conceder acceso a los documentos alegando que su divulgación socavaría el proceso de toma de decisiones [6] en el seno del Comité Permanente.



8. En apoyo de su negativa, la Comisión observó que el Reglamento interno uniforme de los comités permanentes («Reglamento interno estándar de los comités») excluye explícitamente que se divulguen las posiciones de cada Estado miembro [7] . La Comisión argumentó además que, en el ámbito de los Comités Permanentes, la Comisión y los Estados miembros deben estar « *libres de presiones externas* » y que «[p] la *divulgación pública de las referencias a los Estados miembros individuales impediría a los Estados miembros expresar francamente sus puntos de vista* ».

9. El 14 de noviembre de 2018, el denunciante solicitó a la Comisión que revisara su decisión. Argumentó que existía un interés público superior en la divulgación, ya que los ciudadanos necesitan saber por qué la orientación de las abejas no ha sido respaldada en repetidas ocasiones en el Comité Permanente. Argumentó que esto era perjudicial para la supervivencia de las abejas.

10. El 3 de diciembre de 2018, la Comisión confirmó las conclusiones de su decisión inicial. Insatisfecho con la respuesta de la Comisión, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo el 12 de diciembre de 2018.

Recomendación del Defensor del Pueblo

11. En su recomendación [8] , la Defensora del Pueblo consideró que los documentos controvertidos deberían, habida cuenta del contexto en el que se redactaron, y habida cuenta de su finalidad, beneficiarse del acceso más amplio concedido a los « *documentos legislativos* » en virtud del Derecho de la Unión sobre el acceso del público a los documentos. Un acceso más amplio a estos documentos es crucial para garantizar que los ciudadanos de la UE puedan ejercer su derecho a participar en la vida democrática de la Unión, basado en un tratado. El Defensor del Pueblo también consideró que los documentos en cuestión contienen información medioambiental, tal como se define en el Reglamento de Aarhus. Por esta razón, también debe darse un acceso más amplio.

12. El Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que la excepción invocada por la Comisión para denegar el acceso público a los correos electrónicos que contenían las posiciones de los representantes de los Estados miembros debía aplicarse de manera aún más restrictiva.

13. El Defensor del Pueblo no consideró determinante el argumento de la Comisión según el cual la divulgación de los correos electrónicos que contenían posiciones de los Estados miembros era contraria al Reglamento interno normalizado de los comités [9] . Acepta que estas normas establecen que no deben divulgarse las posiciones de cada Estado miembro. Sin embargo, el Reglamento interno se limita a reflejar la elección de la Comisión sobre la organización de los trabajos de los Comités. Puede optar por cambiar este reglamento en cualquier momento. La Comisión solo podría argumentar convincentemente que está «confinada» no liberar las posiciones de los Estados miembros si la norma estaba contenida en la legislación de la UE. A este respecto, el Defensor del Pueblo señaló que la legislación aplicable de la UE, a saber, el Reglamento sobre comitología, no prohíbe la divulgación de las posiciones de los Estados miembros.



14. En esencia, la posición de la Comisión es que no puede divulgar los documentos porque optó por establecer, a través del Reglamento de Procedimiento, un sistema de no divulgación. Este es un argumento circular y autocumplido. Por el contrario, las normas sobre el acceso del público a los documentos están contenidas en legislación específica, a saber, el Reglamento n.º 1049/2001 y, en el caso de la información medioambiental, el Reglamento (CE) n.º 1367/2006.

15. El Defensor del Pueblo también constató que la Comisión no ha demostrado cómo los representantes de los Estados miembros estarían sujetos a presiones externas en caso de divulgación de los documentos. Tampoco ha demostrado cómo, si se impusiera alguna presión, se vería afectada la capacidad de los Estados miembros para actuar con total independencia. El Defensor del Pueblo observa que nos referimos aquí no a las personas, sino a los Estados miembros, cuyos gobiernos electos están bien acostumbrados a tratar cuestiones que son objeto de un debate público serio y vibrante.

16. El Defensor del Pueblo no está de acuerdo en que la divulgación de los documentos afecte gravemente, prolongue o complique el buen desarrollo de la toma de decisiones [10] .

17. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo constató que la negativa de la Comisión a conceder acceso público a las posiciones de los Estados miembros sobre el proyecto de orientación sobre las abejas constituía mala administración. Por consiguiente, formuló la siguiente recomendación (de conformidad con el artículo 3, apartado 6, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo):

« La Comisión debe conceder acceso público a los documentos solicitados, mostrando las posiciones de los Estados miembros sobre el proyecto de orientación sobre las abejas, en consonancia con los principios explicados anteriormente .»

18. En su respuesta a la recomendación del Defensor del Pueblo, refiriéndose tanto al artículo 13 del Reglamento interno estándar para los comités como al Reglamento de comitología, la Comisión reiteró su argumento de que las normas aplicables a los procedimientos de comitología preservan la confidencialidad de las posiciones individuales de los Estados miembros. La Comisión llegó a la conclusión de que, por lo tanto, no está en condiciones de revelar las posiciones de los Estados miembros sobre el proyecto de orientación sobre las abejas.

19. La Comisión explicó que ha presentado propuestas para modificar el Reglamento de comitología para aumentar aún más la transparencia y la rendición de cuentas, en particular haciendo públicos los votos de los representantes de los Estados miembros en el Comité de Apelación. También señaló que seguirá reflexionando sobre la forma de garantizar una mayor transparencia en los procedimientos de comitología, teniendo en cuenta las diferencias entre el proceso de adopción de decisiones legislativas y el proceso de adopción de decisiones en relación con la adopción de actos no legislativos.

20. El demandante comentó la respuesta de la Comisión, diciendo que *« deplora que la*



Comisión haya decidido ignorar la recomendación del Defensor del Pueblo ».

21. El denunciante destacó el hecho de que las normas de confidencialidad del Reglamento uniforme de procedimiento no se mencionan en el Reglamento de comitología. Dijo que, si la Comisión considera que las disposiciones de confidencialidad del Reglamento interno son conformes con el Reglamento de comitología, esto « *constituye un claro menoscabo del derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos* » en virtud del Reglamento 1049/2001. El demandante dijo que lamenta que la Comisión no haya abordado esta cuestión crucial en su respuesta a la recomendación del Defensor del Pueblo.

22. El denunciante también subrayó que la adopción de las orientaciones sobre las abejas es de suma importancia para la protección de las abejas en la UE. Dijo que, en un contexto en el que los polinizadores están experimentando una drástica disminución, la transparencia con respecto a las posiciones de los Estados miembros permitiría a los ciudadanos comprender por qué el proyecto de orientación sobre las abejas de la EFSA se ha debatido al menos 26 veces en el Comité Permanente desde 2013 sin que se alcance ningún acuerdo. La preservación de la biodiversidad nunca debe verse comprometida por las disposiciones de confidencialidad. Dijo que la posición de la Comisión crea una situación en la que los Estados miembros no rinden cuentas a sus ciudadanos, lo que constituye una amenaza para el proceso democrático.

Evaluación del Defensor del Pueblo tras la recomendación

23. La Defensora del Pueblo está decepcionada con la respuesta de la Comisión a su recomendación. La Comisión no ha abordado los argumentos expuestos en la recomendación, en particular en relación con la opinión del Defensor del Pueblo de que la divulgación de las posiciones de los Estados miembros sobre el proyecto de orientación sobre las abejas no es contraria al Reglamento sobre comitología.

24. La Defensora del Pueblo mantiene su opinión de que la Comisión se equivocó al denegar la divulgación pública de los documentos solicitados que contenían posiciones de los Estados miembros sobre el proyecto de orientación sobre las abejas.

25. En virtud de los Tratados de la UE, todo ciudadano tiene « *el derecho a participar en la vida democrática de la Unión* » [11] . Por lo tanto, las decisiones de la UE deben tomarse « *lo más abiertamente y lo más cerca posible del ciudadano* » [12] .

26. Garantizar que los ciudadanos puedan seguir el progreso de la forma en que se adoptan las normas es una piedra angular de la democracia de la UE. La posibilidad de que los ciudadanos examinen y conozcan toda la información que constituye la base de la «acción legislativa de la UE», entendida en términos generales, es una condición previa para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos. El Defensor del Pueblo entiende que las decisiones adoptadas en comitología, que repercuten en la forma en que se entiende y aplica la legislación, entran dentro de esta definición amplia de acción legislativa de la UE.

27. La importancia del derecho a participar en la vida democrática de la UE va más allá de lo que constituye un acto legislativo y si los actos delegados adoptados en el marco del Reglamento de comitología pueden considerarse comprendidos en esta categoría. El carácter



democrático de la Unión Europea exige que los ciudadanos puedan, en principio, controlar todas las medidas adoptadas por la UE que tengan un impacto en ellos.

28. Como se indica en la recomendación del Defensor del Pueblo, los documentos solicitados contienen información sobre una medida que puede afectar a la diversidad biológica. Por lo tanto, el contenido claramente califica como información ambiental. La acción política de la UE que repercute en el medio ambiente afecta a todos los ciudadanos y residentes de la UE. Esto ha sido reconocido en el Reglamento de Aarhus.

29. Las abejas y otros polinizadores son de vital importancia para el medio ambiente, ya que mantienen la biodiversidad al proporcionar polinización esencial para una amplia gama de cultivos y plantas silvestres. En vista del importante valor ecológico y económico de las abejas, es necesario vigilar y mantener las poblaciones sanas de abejas, no solo a nivel local o nacional, sino a nivel mundial. En los últimos 10 a 15 años, los apicultores han estado reportando un debilitamiento inusual del número de abejas y pérdidas de colonias. Los documentos solicitados contienen las posiciones de los Estados miembros sobre un proyecto de medida destinado a proporcionar orientación a la industria y a los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de plaguicidas. Se refiere a los riesgos que los plaguicidas imponen para las abejas. Por lo tanto, el proyecto de orientación sobre las abejas es pertinente para la protección de las abejas en la UE. El presente documento de orientación ha sido debatido en el Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos muchas veces desde que fue publicado por la EFSA. Sin embargo, debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros en el Comité, la adopción de las orientaciones sobre las abejas se ha retrasado desde 2013.

30. La divulgación pública de los documentos solicitados permitiría a los ciudadanos de la UE, como el denunciante, examinar las razones expuestas por los Estados miembros a favor y en contra de la adopción de las orientaciones y, si así lo desea, intentar influir en un proceso de toma de decisiones en curso. Comprender qué posiciones tienen los diferentes representantes de los Estados miembros es vital en un sistema democrático que rinda cuentas a sus ciudadanos.

31. La respuesta de la Comisión a la recomendación del Defensor del Pueblo se basa en la premisa de que las normas adoptadas en virtud del propio Reglamento de comitología preservan la confidencialidad de las posiciones individuales de los Estados miembros. Sin embargo, el Reglamento de comitología no contiene ninguna disposición que diga que las actas resumidas no contendrán las posiciones individuales expresadas por los representantes de los Estados miembros en el ámbito de los procedimientos de las comisiones. Tampoco existe ninguna otra disposición en el Reglamento de comitología, que imponga requisitos de confidencialidad a los procedimientos de los comités.

32. Esto significa que las disposiciones de confidencialidad del reglamento interno de comitología, incluido el artículo 10, apartado 2 (que establece que las actas resumidas de las reuniones no mencionarán la posición individual de los miembros en el debate del Comité) y el artículo 13, apartado 2 (que declara que los debates del comité serán confidenciales), no se



basan en el Reglamento de comitología.

33. El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión en su respuesta de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los procedimientos de comitología. En su opinión, el cumplimiento de su recomendación en este caso sería un paso importante hacia el cumplimiento de ese compromiso. Daría a los ciudadanos de la UE una mayor confianza en el cumplimiento de ese compromiso por parte de la Comisión. No es necesario modificar el Reglamento de comitología. De hecho, el considerando 19 y el artículo 9, apartado 2, de dicho Reglamento dejan claro que el acceso del público a la información sobre los procedimientos de las comisiones debe garantizarse de conformidad con el Derecho de la Unión sobre el acceso del público a los documentos.

34. El Defensor del Pueblo observa que el reglamento interno no puede tener prioridad jurídica sobre un Reglamento . Por lo tanto, cualquier reglamento interno debe cumplir no solo el Reglamento de comitología, sino también las normas de la UE sobre el acceso a los documentos. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión no puede acogerse al reglamento interno aplicable a los procedimientos de comitología para denegar el acceso del público a los documentos si el Derecho primario o derivado de la Unión le obliga a conceder acceso público a dichos documentos.

35. De lo anterior se desprende que el Reglamento 1049/2001 es plenamente aplicable y que la excepción relativa al proceso de toma de decisiones debe interpretarse de manera restrictiva. Como se explica en la recomendación del Defensor del Pueblo, la Comisión no ha establecido que ninguna presión externa a la que puedan ser sometidos los representantes de los Estados miembros en caso de divulgación de los documentos en cuestión pueda afectar al proceso de toma de decisiones. En cualquier caso, dada la importancia crítica de las abejas para el medio ambiente, la disminución del número de abejas y las pérdidas de colonias en los últimos años, la pertinencia del proyecto de orientación sobre las abejas a este respecto y el hecho de que los Estados miembros no hayan podido llegar a un acuerdo durante los últimos cinco años, el Defensor del Pueblo considera que existe un **claro interés público superior en la divulgación de los documentos solicitados.**

36. La Defensora del Pueblo ha preguntado previamente sobre la negativa de la Comisión a revelar las posiciones de los Estados miembros expresadas en el contexto de los procedimientos de comitología. [13] Lamentó que la Comisión deniegue el acceso a documentos que contengan las posiciones de los Estados miembros en el contexto de los procedimientos de comitología que inciden en la legislación de la UE y, por lo tanto, debería estar abierto al control de los ciudadanos en una sociedad democrática. El Defensor del Pueblo pide a la Comisión que modifique esta práctica y cumpla las obligaciones establecidas en el Tratado de la Unión Europea, en particular los principios establecidos en el artículo 10 del TUE.

37. Sobre la base de lo anterior, la Defensora del Pueblo reafirma su conclusión de que la negativa de la Comisión a conceder acceso público a las posiciones de los Estados miembros sobre el proyecto de orientación sobre las abejas constituía una mala administración.



Conclusión

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo archiva este caso con la siguiente conclusión:

La Defensora del Pueblo no está satisfecha con la respuesta de la Comisión Europea a su recomendación. La Defensora del Pueblo reitera su recomendación de que la Comisión conceda acceso público a los documentos solicitados, mostrando las posiciones de los Estados miembros sobre el proyecto de orientación sobre las abejas, en consonancia con los principios explicados en su recomendación y en la presente Decisión.

El Defensor del Pueblo espera que la Comisión esté a la altura de su compromiso de aumentar la transparencia de los procedimientos de comitología y seguirá supervisando de cerca los avances.

Se informará al denunciante y a la Comisión Europea de esta decisión.

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 3.12.2019

[1] Documento de orientación de la EFSA sobre la evaluación del riesgo de los productos fitosanitarios en las abejas, EFSA Journal 2013;11(7):3295:
<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2013.3295> [Enlace]

[2] Reglamento (CE) n.º 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1107> [Enlace]

[3] Artículo 77 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009.

[4] De conformidad con el procedimiento consultivo establecido en el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 182/2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32011R0182> [Enlace]

[5] « *Comitología* » se refiere a un conjunto de procedimientos a través de los cuales los



Estados miembros de la UE controlan la forma en que la Comisión Europea aplica la legislación de la UE. Antes de adoptar medidas que apliquen la legislación de la UE, la Comisión debe consultar, para las medidas de ejecución detalladas que propone, a un comité especializado en el que esté representado cada Estado miembro de la UE. A continuación, el comité en cuestión emite un dictamen sobre las medidas propuestas por la Comisión. Estos dictámenes pueden ser más o menos vinculantes para la Comisión, en función del procedimiento específico especificado en el acto jurídico que se esté aplicando. Para una breve descripción de la « *comitología* », véase

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home> [Enlace]

[6] Excepción al derecho de acceso con arreglo al artículo 4, apartado 3, del Reglamento 1049/2001.

[7] Artículo 10, apartado 2, y artículo 13, apartado 2, del Reglamento interno de los comités — Reglamento interno de la comisión [Nombre de la comisión] [Enlace].

[8] La recomendación del Defensor del Pueblo puede consultarse en: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/113624> [Enlace]

[9] Reglamento interno normalizado de las comisiones — Reglamento interno de la comisión [Nombre de la comisión] [Enlace].

[10] Véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 4 de septiembre de 2018 en el asunto C-57/16, ClientEarth/Comisión: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Enlace], apartado 101.

[11] Artículo 10 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

[12] Artículos 1 y 10 TUE, apartado 3.

[13] Véase, por ejemplo, la decisión en el asunto 1275/2018/THH, disponible en <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/113361> [Enlace].