

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 sobre el modo en que la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública relativa a la «Iniciativa de gobernanza empresarial sostenible» (asunto 1956/2021/VB)

Decisión

Caso 1956/2021/VB - **Abierto el** 08/12/2021 - **Decisión de** 12/12/2022 - **Institución concernida** Comisión Europea (No se justifican medidas de investigación adicionales) |

Los reclamantes, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, estaban preocupados por cómo había llevado a cabo la Comisión una consulta pública sobre la Iniciativa de Gobernanza Empresarial Sostenible, que tiene por objeto animar a las empresas a mejorar la gestión de los aspectos relativos a la sostenibilidad en sus operaciones. En particular, los reclamantes alegaban que, en el informe fáctico resumido publicado poco después del cierre de la consulta pública, la Comisión no presentaba de forma adecuada las consideraciones de los ciudadanos que presentaron respuestas a través de las plataformas de la campaña en línea.

La Defensora del Pueblo Europeo consideró lamentable que la Comisión no adoptara un enfoque más respetuoso con el ciudadano al informar sobre la consulta, en especial proporcionando más información sobre las respuestas recibidas de quienes participaron en las campañas. El enfoque de la Comisión de no informar en absoluto sobre el contenido de las respuestas a la campaña en el informe resumen fáctico corre el riesgo de desanimar a las organizaciones para iniciar campañas en el futuro, lo que iría en detrimento de la capacidad de las consultas públicas de recoger las consideraciones del público y la implicación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

Dado que desde entonces la Comisión ha adoptado la propuesta resultante para una Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, no se justifican nuevas investigaciones sobre este tema. No obstante, la Defensora del Pueblo Europeo sugirió a la Comisión una mejora de cara a garantizar que, en sus futuros informes sobre los resultados de consultas públicas, ofrezca más información sobre las respuestas recibidas de los ciudadanos



a través de las diversas plataformas de la campaña. También sugirió que la Comisión proporcionara información clara a las organizaciones sobre cómo se pueden tener más en cuenta las respuestas que recogen en las campañas en el contexto de sus consultas.

Antecedentes de la denuncia

1. De octubre de 2020 a febrero de 2021, la Comisión organizó una consulta pública para recabar las opiniones de las partes interesadas y los ciudadanos sobre la «Iniciativa de gobernanza empresarial sostenible» [1] .

2. Los denunciantes, varias organizaciones [2] representadas por Friends of the Earth Europe (FoEE), organizaron herramientas en línea que permitieron a los ciudadanos participar en la consulta presentando una respuesta normalizada y aportando sus propias contribuciones particulares. Las contribuciones fueron recogidas por dos campañas separadas. Las respuestas recogidas a través de la primera campaña [3] se presentaron directamente a través del portal en línea de consulta de la Comisión. Las recogidas a través de la segunda campaña [4] se enviaron en parte a través del portal de consulta en línea y en parte se reunieron como una petición en línea. Las dos campañas movilizaron colectivamente 595390 respuestas.

3. Durante enero y febrero de 2021, FoEE mantuvo varios intercambios con la Comisión para acordar la mejor manera de proporcionar a la Comisión firmas en apoyo de la respuesta de la segunda campaña que se recopilaron como petición en línea. La FoEE y la Comisión acordaron que se pudiera proporcionar por correo electrónico un documento PDF que incluyera los nombres de todos los que habían firmado la petición (122785). La FoEE pidió a la Comisión que *comunicara el número total de respuestas de los ciudadanos, en lugar de tratarla como una sola respuesta a la consulta* , y que las mencionara en la evaluación de impacto. La Comisión acordó « *referenciar la respuesta indicando el número de encuestados que [...] representa* » y añadió que « *el número de firmas [se] se mencionaría en la evaluación de impacto* ».

4. En febrero de 2021, FoEE envió a la Comisión dos documentos PDF que contenían las 122785 firmas.

5. En mayo de 2021, la FoEE se puso en contacto con la Comisión para expresar su preocupación por el hecho de que el informe de síntesis factual [5] publicado en el sitio web de la consulta [6] tras el cierre de la consulta no mencionaba las 122785 firmas. Argumentó que esto no estaba en consonancia con lo que había acordado con la Comisión, a saber, que las firmas se tratarían tan seriamente como las respuestas enviadas a través del instrumento de consulta.

6. En julio de 2021, la Comisión informó a la FoEE de que había actualizado el informe de síntesis fáctico para incluir una referencia a las firmas. Añadió que las respuestas presentadas a través de campañas se segregan y analizan por separado de las respuestas no



pertenecientes a la campaña y que todas las aportaciones de las partes interesadas se remitirán, analizarán e incluirán en el informe de síntesis [7] que acompaña a la evaluación de impacto y se publicarán junto con la propuesta.

7. En agosto de 2021, la FoEE acogió con satisfacción la modificación del informe de síntesis fáctico, pero pidió a la Comisión que incluyera no solo una referencia al número de contribuciones recibidas, sino también a sus mensajes clave. También pidió a la Comisión que modificara el gráfico circular del sitio web de la consulta para incluir las 122785 firmas.

8. En septiembre de 2021, la Comisión dijo que el informe de síntesis fáctico no pretende incluir una descripción detallada de las contribuciones de los miembros del público, sino proporcionar una visión general. Por lo tanto, consideró que no era necesario modificarlo más.

9. Insatisfechos con las respuestas de la Comisión, los denunciantes recurrieron al Defensor del Pueblo en noviembre de 2021.

La investigación

10. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre el modo en que la Comisión i) informó sobre el fondo de las contribuciones recogidas a través de las dos campañas en el informe de síntesis fáctico y ii) reflejaba el número de contribuciones recibidas en el sitio web de la consulta pública.

11. Durante la investigación, el Defensor del Pueblo recibió la respuesta de la Comisión y, posteriormente, las observaciones de los demandantes en respuesta a la respuesta de la Comisión.

Cómo informó la Comisión sobre las contribuciones de la campaña en el informe de síntesis fáctico

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

12. La **Comisión** considera que trata todas las contribuciones por igual y presenta adecuadamente los resultados de la campaña, tal como exigen las «Directrices para la mejora de la reglamentación» [8] (Directrices).

13. La Comisión consideró que cumplía lo acordado en su correspondencia con FoEE. Hizo referencia a las contribuciones indicando el número de encuestados que representaban, se refería a ellos en la evaluación de impacto y consideró todas las contribuciones en el contexto de las actividades consultivas que preparaban su iniciativa. La Comisión declaró que las aportaciones recogidas a través de campañas se tenían plenamente en cuenta en el informe de síntesis que acompañaba a la evaluación de impacto.



14. La Comisión observó que el informe de síntesis fáctico incluye el número de contribuciones recibidas, incluidas las respuestas a las campañas. A raíz de la enmienda, también se refiere a las 122785 firmas.

15. Agregó que, si bien las Directrices reconocen que las campañas son muy efectivas para generar interés entre las partes interesadas y para resaltar los mensajes clave para los responsables políticos, también mencionan que las campañas son un desafío para quienes analizan las respuestas. En este sentido, la «caja de herramientas para mejorar la regulación» [9] (caja de herramientas) considera esencial identificar campañas, analizarlas por separado y presentar los resultados de forma adecuada.

16. En relación con el informe de síntesis fáctico, el conjunto de instrumentos establece que la Comisión debe ofrecer una visión concisa y equilibrada de las contribuciones recibidas durante una actividad de consulta específica. Por lo tanto, la Comisión alegó que el informe no pretende proporcionar una descripción detallada del contenido de las contribuciones, sino solo una visión general de las mismas. Sin embargo, todas las respuestas a la campaña se separaron y analizaron por separado en el anexo II de la evaluación de impacto, tal como se establece en el conjunto de herramientas, y se publicaron en el registro de documentos de la Comisión [10] Por lo tanto, la Comisión consideró que estaba justificado que el informe de síntesis fáctico solo incluyera una visión general de estas respuestas.

17. Los **denunciantes** no están de acuerdo con la Comisión. Señalaron que el informe de síntesis fáctico es un documento conciso de ocho páginas, que la Comisión presentó como resumen del resultado de la consulta. También estuvo a disposición del público durante la etapa crucial de desarrollo de la propuesta. En el informe de síntesis fáctico, la Comisión desglosaba 855 respuestas de las partes interesadas, mientras que las 473461 respuestas de la campaña solo se presentaron después *del* lanzamiento de la propuesta en una sección de un anexo de 247 páginas a la evaluación de impacto. En opinión de los demandantes, es poco probable que las personas que participan en la preparación de la propuesta y en el proceso de toma de decisiones presten la misma atención al anexo y al informe resumido fáctico.

18. Los denunciantes también alegaron que, al excluir el contenido de las respuestas a la campaña del informe resumido fáctico, la Comisión no cumplió las Directrices y el conjunto de herramientas ni dio seguimiento a lo que había acordado con FoEE. Al separar las contribuciones de las campañas de las aportaciones recibidas de empresas y asociaciones, la Comisión creó un sistema de dos niveles, que penalizaba a los ciudadanos y daba lugar a un ejercicio de información desequilibrado e injusto. En opinión de los denunciantes, esto no puede considerarse igualdad de trato.

19. Los denunciantes dijeron que las consultas públicas son uno de los pocos medios para que los ciudadanos tengan que participar en la elaboración de políticas a escala de la UE. En su opinión, las respuestas de los ciudadanos deben analizarse y notificarse de la misma manera que cualquier otra respuesta a las consultas públicas.



Evaluación del Defensor del Pueblo

20. El Tratado de la Unión Europea establece que las decisiones deben tomarse lo más abiertamente posible y lo más cerca posible de los ciudadanos. [11] También establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en la vida democrática de la UE [12] y que las instituciones de la UE deben dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la oportunidad de dar a conocer e intercambiar públicamente sus puntos de vista en todos los ámbitos de acción de la UE [13]. Las consultas públicas son un instrumento clave para garantizar la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la UE y en el proceso de toma de decisiones.

21. Al planificar, preparar o proponer nuevas leyes y políticas de la UE, la Comisión sigue su programa «Legislar mejor» con el fin de garantizar una legislación transparente y basada en pruebas, y de tener en cuenta las opiniones de quienes puedan verse afectados [14]. En 2021, tras una revisión de las herramientas y directrices existentes, la Comisión publicó versiones actualizadas de las Directrices y el conjunto de herramientas para la mejora de la legislación.

22. Las Directrices y el conjunto de instrumentos establecen los principios seguidos por la Comisión al preparar nuevas iniciativas y propuestas y a la hora de gestionar y evaluar la legislación vigente. También establecen el procedimiento y las normas que la Comisión debe seguir al llevar a cabo las consultas públicas [15]. El Defensor del Pueblo ha considerado sistemáticamente que las instituciones y los órganos de la UE deben aplicar las normas que han establecido para sí mismos. Esto garantiza la coherencia, la transparencia y evita cualquier sensación de arbitrariedad en el funcionamiento de la administración de la UE.

23. Al mismo tiempo, las Directrices y su conjunto de herramientas correspondiente deben aplicarse siempre con el fin de lograr su objetivo declarado, a saber, garantizar un proceso normativo y legislativo transparente, basado en pruebas e integrador. De lo contrario, estas reglas corren el riesgo de convertirse en un mero ejercicio de casilla de verificación. Puede exigirse flexibilidad en la aplicación de las directrices y la Comisión dispone de un margen de apreciación a la hora de evaluar lo que implican las normas en un caso concreto.

24. En este caso, la Comisión consideró que está en consonancia con las disposiciones de las Directrices y el conjunto de herramientas no incluir en el informe de síntesis fáctico una visión general del contenido de las respuestas presentadas a través de campañas.

25. En cuanto al informe de síntesis fáctico, las Directrices establecen que debe incluir « *las cuestiones clave planteadas en la consulta pública* » [16]. La caja de herramientas añade que, « *[i] f campañas se identifican, deben ser mencionadas en el informe de síntesis fáctico, así como en el informe de sinopsis. La información sobre las campañas debe incluir el número de encuestados que apoyan la campaña, así como el resumen de sus puntos de vista [...]* » (énfasis añadido) [17].

26. El Defensor del Pueblo reconoce que el conjunto de instrumentos establece que las



respuestas a las campañas deben segregarse y analizarse por separado de las respuestas no relacionadas con la campaña [18] . Sin embargo, esto parece referirse al análisis de las respuestas en lugar de al informe sobre su contenido.

27. El Defensor del Pueblo observa que las Directrices para la mejora de la legislación y el conjunto de herramientas parecen dejar margen de interpretación cuando se trata de si la Comisión debe presentar el contenido de los resultados de la campaña en el informe resumido fáctico. Sin embargo, las Directrices y el conjunto de herramientas son una expresión de los principios de mejora de la legislación, cuyo objetivo, entre otros, es implicar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. A la hora de interpretarlas, la Comisión debe tener esto en cuenta y optar por una interpretación más favorable para los ciudadanos.

28. El Defensor del Pueblo considera que, si bien es importante permitir que el público dé a conocer sus opiniones en relación con las políticas y decisiones propuestas mediante la organización de consultas públicas, es igualmente importante presentar todas las opiniones de manera equilibrada y justa. Existe una clara diferencia entre las respuestas que deben describirse en el informe de síntesis fáctico o en un anexo de la evaluación de impacto únicamente. El informe de síntesis fáctico está disponible en una fase anterior a la evaluación de impacto y es de acceso directo y fácil en el sitio web de la consulta. Además, como señaló el denunciante, se trata de un documento mucho más conciso. Está claro que las respuestas incluidas en el informe de síntesis fáctico tienen más importancia que las incluidas en un anexo a la evaluación de impacto.

29. Las organizaciones invierten tiempo y recursos en la puesta en marcha de campañas y la recopilación de respuestas de los ciudadanos en el contexto de las consultas públicas. El enfoque de la Comisión de no informar en absoluto sobre el contenido de las respuestas de las campañas en el informe de síntesis fáctico corre el riesgo de desalentar a las organizaciones de lanzar campañas en el futuro. Esto sería perjudicial para la capacidad de las consultas públicas para recabar opiniones del público y para la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

30. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo considera apropiado y justo que en el informe resumido se incluya una visión general del contenido de las respuestas de los ciudadanos presentadas a través de campañas. Si bien el volumen de respuestas a las campañas puede ser un desafío para la Comisión, el contenido de estas respuestas es, en gran medida, idéntico. Por lo tanto, el número de respuestas recibidas a través de campañas no debería representar un obstáculo importante para su inclusión en el informe resumido fáctico. Por el contrario, dado que las respuestas a las campañas incluyen en gran medida los mismos mensajes clave, son un grupo suficientemente homogéneo como para resumirse en el informe de síntesis fáctico.

31. Es lamentable que la Comisión no haya aplicado las directrices y herramientas para la mejora de la legislación de una manera más amigable para los ciudadanos, en particular proporcionando más información sobre las respuestas recibidas a través de campañas en su informe resumido fáctico. Sin embargo, dado que la Comisión ha adoptado desde entonces la propuesta de Directiva relativa a la diligencia debida en materia de sostenibilidad de las



empresas [19] , no se justifica ninguna otra investigación sobre esta cuestión.

32. Para mejorar la equidad general de la forma en que la Comisión informa sobre las consultas públicas, el Defensor del Pueblo considera que, en el futuro, la Comisión debe incluir una breve visión general de las posiciones expresadas en las respuestas recogidas a través de campañas en el informe de síntesis fáctico junto con las respuestas de las partes interesadas. El Defensor del Pueblo hará una sugerencia de mejora a la Comisión con este fin.

Cómo presentó la Comisión las firmas facilitadas por correo electrónico en el sitio web de la consulta

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

33. Los **denunciantes** alegaron que la Comisión contabilizó las 122785 firmas presentadas por correo electrónico como una contribución única e informó como tal en el sitio web de la consulta. Dijeron que, a pesar de su solicitud de incluirlos en el sitio web, la Comisión no lo hizo.

34. La **Comisión** dijo que no contaba las 122785 firmas como una sola contribución y que tampoco faltaban en el sitio web de la consulta. Los documentos pertinentes para la preparación de la evaluación de impacto son el informe de síntesis fáctico y, lo que es más importante, el anexo II de la evaluación de impacto, en el que se mencionan las firmas. El gráfico circular en el sitio web de la consulta es una representación estadística de las instancias de retroalimentación válidas y, como tal, no puede incluir técnicamente las firmas proporcionadas por correo electrónico. Es una simple ayuda visual y no constituye una representación completa de todos los insumos recibidos.

Evaluación del Defensor del Pueblo

35. El Defensor del Pueblo observa que, si bien la información del gráfico circular no es una representación completa de las aportaciones recibidas, es una ayuda visual muy útil y permite identificar rápidamente el tipo de respuestas recibidas. En este sentido, el Defensor del Pueblo entiende que el demandante desea que las firmas proporcionadas por correo electrónico se incluyan en el gráfico circular.

36. Sin embargo, el Defensor del Pueblo toma nota de la explicación de la Comisión de que era imposible, desde una perspectiva técnica, incluirlas en el gráfico circular del sitio web de la consulta.

37. El Defensor del Pueblo lamenta que no se haya informado a los demandantes, en sus intercambios con la Comisión, de que no habría sido posible incluir firmas enviadas por correo electrónico en el gráfico circular. Los denunciantes habían dejado claro que esperaban que las



firmas se trataran por igual a otras respuestas de consulta y que el número total de respuestas a la campaña se reflejara en la Comunicación de la Comisión sobre la consulta.

38. A pesar de las limitaciones técnicas, la Comisión podría haber mencionado en el sitio web de la consulta que, además de los comentarios mencionados en el gráfico circular, también había recibido respuestas firmadas por 122785 personas. Sin embargo, como ya se ha adoptado la propuesta de la Comisión, no se justifica ninguna investigación adicional sobre esta cuestión.

39. En el futuro, la Comisión debería proporcionar información clara a las organizaciones sobre la mejor manera de tener en cuenta las respuestas que obtienen a través de campañas en el contexto de las consultas. El Defensor del Pueblo formulará la sugerencia correspondiente a continuación.

Conclusión

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

No hay más investigaciones justificadas.

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

Sugerencias de mejora

En futuras consultas públicas, la Comisión debe incluir una visión general de las respuestas recogidas a través de campañas en el informe resumido fáctico.

La Comisión debe proporcionar información clara a las organizaciones sobre la mejor manera de tener en cuenta las respuestas que obtienen a través de campañas en el contexto de las consultas.

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 12.12.2022

[1] La iniciativa tiene por objeto mejorar el marco regulador de la UE en materia de Derecho de sociedades y gobernanza empresarial. Puede obtenerse más información sobre la iniciativa en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en



[Enlace]. El 23 de febrero de 2022, la Comisión adoptó la propuesta de Directiva sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad de las empresas, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022PC0071> [Enlace].

[2] Amigos de la Tierra Europa (FoEE), Anti-Slavery International, Cámara de Trabajo austríaca (AK), Federación Sindical Austríaca (ÖGB), Coalición Europea para la Justicia Corporativa (ECCJ), Confederación Europea de Sindicatos (CES), Campaña de Ropa Limpia — Oficina Internacional, Global Witness, SumOfUs, WeMove.

[3] La primera campaña fue liderada por Global Witness, Anti-Slavery International y Clean Clothes Campaign, en asociación con Avaaz.

[4] La segunda campaña fue liderada por FoEE, la Confederación Europea de Sindicatos, la Coalición Europea para la Justicia Corporativa, la Cámara de Trabajo de Austria y la Federación Sindical Austríaca, en asociación con WeMoveEurope y SumOfUs y respaldada por más de 150 grupos de la sociedad civil.

[5] Un informe de síntesis fáctico se publica en el sitio web de la consulta poco después del cierre de una consulta pública para ofrecer un breve resumen fáctico de las cuestiones clave planteadas en la consulta pública.

[6]

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/pu> [Enlace].

[7] Al final de la actividad de consulta se elabora un informe de síntesis que se adjunta a la evaluación de impacto como anexo y acompaña a la iniciativa a través del procedimiento que conduce a la adopción de la Comisión.

[8] Directrices para la mejora de la legislación , https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf [Enlace].

[9] Caja de herramientas para mejorar la legislación , https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf [Enlace].

[10] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de evaluación de impacto que acompaña al documento propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la diligencia debida en materia de sostenibilidad de las empresas,

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2022\)42 &lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2022)42 &lang=en) [Enlace].

[11] Tratado de la Unión Europea, artículo 1 y artículo 10, apartado 3, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format [Enlace].



[12] Tratado de la Unión Europea, artículo 10, apartado 3.

[13] Tratado de la Unión Europea, artículo 11, apartado 1.

[14] Más información sobre el programa «Legislar mejor» puede consultarse en

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#re
[Enlace].

[15] Los capítulos pertinentes para las consultas públicas son el capítulo 2 de las Directrices para la mejora de la legislación y el capítulo 7 del conjunto de herramientas para la mejora de la legislación.

[16] Directrices para la mejora de la legislación, página 21.

[17] Caja de herramientas para la mejora de la legislación, página 478.

[18] Caja de herramientas para la mejora de la legislación, páginas 476 y 478.

[19]

https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en
[Enlace]