

Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo a raíz del proyecto de recomendación remitido al Consejo de la Unión Europea en la reclamación 2395/2003/GG

Informe especial

Caso 2395/2003/GG - Abierto el 18/12/2003 - Recomendación sobre 09/11/2004 - Informe especial de 18/12/2003 - Decisión de 17/10/2005

(Realizado de conformidad con el apartado 7 del artículo 3 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo [1])

Resumen

El presente informe especial concierne a la cuestión de si las reuniones del Consejo deberían ser de carácter público cuando actúe en virtud de su capacidad legislativa. La indagación del Defensor del Pueblo sobre el particular se debe a una reclamación formulada en diciembre de 2003. Actualmente, el carácter público de las reuniones del Consejo cuando actúa en su capacidad legislativa viene determinado por el propio reglamento interno del Consejo. Por lo tanto, sólo sería necesario que el Consejo modificara su reglamento interno para hacer públicas todas las reuniones de esa naturaleza. En opinión del Defensor del Pueblo, el hecho de que el Consejo no emprenda dicha modificación constituye un caso de mala administración. Esta conclusión se basa en las consideraciones siguientes: a) el apartado 2 del artículo 1 del Tratado de la Unión Europea establece un principio general por el cual el Consejo y las demás instituciones y órganos comunitarios deben tomar decisiones de la «forma más abierta que sea posible»; y b) el Consejo no ha presentado ninguna razón válida de por qué no le sería posible modificar su reglamento interno con el fin de abrir al público las reuniones importantes.

El Consejo adoptó el punto de vista de que el apartado 2 del artículo 1 del Tratado de la Unión Europea sólo indica que la *futura* Unión debía ser lo más abierta posible, pero que en el momento de redactarse el Tratado de la UE todavía no era ello posible. Sin embargo, en lo que concierne al proceso para alcanzar este objetivo, el tiempo es un factor importante. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que el análisis no puede limitarse a las disposiciones que introducía el Tratado de Amsterdam, sino que debe tener en cuenta la evolución posterior.



En este contexto, es importante observar que el propio Consejo, en el nuevo reglamento interno adoptado en 2000, introdujo normas que preveían una mayor transparencia de sus reuniones cuando actúa como legislador. En opinión del Defensor del Pueblo, el Consejo dejó claro que había que tomar, y se podían tomar, medidas para aumentar la transparencia de su actividad legislativa. La adopción del nuevo reglamento interno en 2000 confirma asimismo que era y es posible hacerlo al amparo del Derecho comunitario vigente.

Los demandantes del presente caso se remitieron a una disposición del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa conforme a la cual el Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo (apartado 2 del artículo 50 del Tratado). Para evitar dudas, deberá tenerse en cuenta que el informe especial del Defensor del Pueblo se basa en los Tratados vigentes y en el Derecho comunitario vigente en la actualidad, no en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La reclamación

El caso del demandante

En diciembre de 2003, los demandantes, un miembro del Parlamento Europeo perteneciente a la CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands), un partido político alemán, y un representante de las juventudes del mismo partido, presentaron una reclamación al Defensor del Pueblo relativa al hecho de que las reuniones del Consejo cuando actúa en su capacidad legislativa sólo eran públicas en la medida prevista por los artículos 8 y 9 del reglamento interno del Consejo de 22 de julio de 2002 [2] (DO L 230 de 28.8.2002, p. 7).

Planteamientos de los demandantes ante el Consejo

El 18 de septiembre de 2003, los demandantes dirigieron una carta abierta al Consejo en relación con este asunto.

El 19 de noviembre de 2003, el señor Solana, secretario general del Consejo, contestó a la carta abierta de los demandantes en nombre del Consejo. El señor Solana señaló que el artículo 8 del Reglamento interno del Consejo reflejaba la fórmula transaccional a la que se había llegado en el Consejo Europeo de Sevilla. Añadió que las deliberaciones del Consejo anteriores a una votación sobre actos legislativos ya eran públicas y que se ponían a disposición del público interesado por medios audiovisuales. El señor Solana aducía que se trata del mismo régimen que regula la presentación de las propuestas legislativas más importantes de la Comisión y al debate subsiguiente en el seno del Consejo. En opinión del señor Solana, una parte sustancial de la actividad legislativa del Consejo ya es, por consiguiente, pública. Además, según el Reglamento (CE) nº 1049/2001 se puede acceder a casi todos los documentos relacionados con la actividad legislativa del Consejo. El señor Solana agregaba que abrir al público las deliberaciones legislativas del Consejo era (como lo demostraron las deliberaciones de la Convención) una cuestión que contaba con un amplio apoyo y que por lo tanto la propuesta de los demandantes se volvería a tratar de nuevo en el



marco de los preparativos para la aplicación del nuevo Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Argumentos de los demandantes

En su reclamación al Defensor del Pueblo, los demandantes presentaron los argumentos siguientes:

Los demandantes señalaron que el Consejo era, junto con el Parlamento Europeo, el órgano legislativo de la Unión Europea. Sostenían que las decisiones tomadas por el Consejo afectaban a las vidas de los ciudadanos de Europa. A pesar de esta importancia fundamental del Consejo, éste sólo se reunía en público en casos excepcionales y en una medida limitada.

Los demandantes hicieron observar que la redacción del apartado 2 del artículo 49 del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que había preparado la Convención en 2003 era la siguiente:

«Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo de Ministros en las que éste examine o adopte una propuesta legislativa.»

En opinión de los demandantes, un considerable número de razones jurídicas y políticas abogan a favor de la posibilidad de dotar de carácter público, desde este momento, a las reuniones del Consejo.

Los demandantes señalaban que las sesiones públicas del Consejo, cuando actuara como legislador, se convertirían en cualquier caso en la práctica cuando entrara en vigor la nueva Constitución. Sostenían que el resultado alcanzado por la Convención y las reacciones obtenidas a nivel europeo y nacional no dejaban lugar a dudas de que en Europa se había llegado a la convicción de que lo correcto era que el Consejo se reuniera en público, ya que esto fortalecería la confianza de los ciudadanos en las decisiones que se toman en Bruselas.

Además alegaban que la práctica actual del Consejo no se ajusta al objetivo expuesto en el apartado 2 del artículo 1 del Tratado de la Unión Europea («TUE»), de acuerdo con el cual las decisiones en la UE «serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible». Según los demandantes, la transparencia de la actividad de la UE tenía que considerarse actualmente como un principio general de derecho que debería reflejarse plenamente en el reglamento interno del Consejo.

Los demandantes alegaban asimismo que la exclusión del público no servía a ningún objetivo de orden superior. Según dijeron, la exclusión del público sólo servía para proteger a los gobiernos de los Estados miembros de un examen riguroso por parte del público europeo y esto no tenía más que efectos negativos para la integración europea y para los ciudadanos.

Según los demandantes, por estas razones el reglamento interno del Consejo debería modificarse de manera que establezca el carácter público de sus reuniones siempre que actúe



en su capacidad legislativa.

La indicación

Informe del Consejo

El Defensor del Pueblo envió la reclamación al Consejo para que realizase un informe.

En su informe, el Consejo hacía las siguientes observaciones:

El principio de transparencia que establece, entre otros, el apartado 2 del artículo 1 del TUE tenía mucha importancia. Sin embargo, esta disposición estaba redactada en términos generales que más bien sugerían un objetivo que una norma absoluta. El lenguaje de esta disposición era programático, como se desprendía de la frase «constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha».

La práctica actual del Consejo con respecto a la publicidad de sus reuniones se ajustaba a su reglamento interno. Al parecer los demandantes alegan que el propio reglamento interno es un caso de mala administración. Sin embargo, la adopción del reglamento interno (cuya base jurídica es justamente el apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE) es una cuestión política e institucional. Los artículos 8 y 9 del reglamento interno habían sido modificados en junio de 2002 en el Consejo Europeo de Sevilla en virtud de una fórmula transaccional entre los Estados miembros.

El proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa prevee que el Consejo se reúna en público cuando examine y adopte propuestas legislativas. Parecería que el propio hecho de que se hubiera incluido una disposición de tal índole en una Constitución (en fase de proyecto) confirmaba que no se trata de un caso de mala administración o mala práctica administrativa, sino de una cuestión jurídica y política fuera del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo.

El Consejo señalaba además los acuerdos existentes para informar al público de las actividades legislativas del Consejo, incluida la posibilidad de tener acceso a los documentos en virtud de lo dispuesto en el Reglamento 1049/2001.

A la luz de lo anterior, el Consejo sostenía que no se había producido mala administración y que la cuestión planteada por los demandantes estaba fuera del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo.

Observaciones de los demandantes

En sus observaciones, los demandantes mantuvieron su reclamación. Sostenían que el hecho



de que el apartado 2 del artículo 1 del TUE estableciera un objetivo redactado en términos generales y no una norma absoluta no interfería en su demanda de que las reuniones del Consejo deberían ser públicas. Los demandantes alegaron que, por el contrario, del significado programático de esta disposición y del objetivo de tomar decisiones de la forma más abierta «que sea posible» se deducía la obligatoriedad de fomentar este principio en la práctica. Para un órgano legislativo como el Consejo, reunirse en público era la forma clásica de transparencia en la toma de decisiones tal como la practican los órganos legislativos de todos los Estados miembros de la Unión.

La facultad de organizar sus asuntos internos no liberaba al Consejo de su deber de respetar y promover los principios de la Unión. La forma en que se redactó el borrador del reglamento interno y su aplicación podría por lo tanto chocar con principios de orden superior y constituir por consiguiente un caso de mala administración.

Según los demandantes, la conclusión del trabajo del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa señalaba un nuevo avance cualitativo en relación con el principio del carácter público de las reuniones del Consejo cuando actúa en calidad de legislador. Este principio se convertiría al final en un principio general del derecho con la adopción de la Constitución por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros.

Indagaciones adicionales

Después de estudiar detenidamente el informe del Consejo y las observaciones de los demandantes, se vio la necesidad de llevar a cabo indagaciones adicionales.

Petición de informaciones adicionales

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo escribió al Consejo a finales de junio de 2004. En esta carta, el Defensor del Pueblo hacía observar que el apartado 2 del artículo 49 del proyecto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa también había sido incluido en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que había sido acordado en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas unos días antes. El Defensor del Pueblo señalaba que, si bien los Estados miembros aún no habían ratificado este tratado, éste había sido aceptado por todos los Estados miembros. También hacía observar que el reglamento interno del Consejo había sido adoptado por el Consejo, es decir, por los representantes de los Estados miembros.

En vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo pidió al Consejo que le informara de qué obstáculos, en su caso, veía para que se aplicara el cambio de su reglamento interno solicitado por los demandantes, toda vez que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, incluida la disposición mencionada más arriba, había sido aceptado por los Estados miembros.

Respuesta del Consejo



En su respuesta, el Consejo volvió a subrayar la importancia que concedía a la cuestión de la transparencia. El Consejo hacía observar que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa todavía tenía que ser ratificado por los Estados miembros. Añadió que el solo hecho de que la disposición pertinente hubiera sido añadida a la parte I del Tratado constitucional ilustraba que la cuestión planteada por los demandantes era, más que una cuestión de mala administración, una cuestión política y constitucional.

En conclusión, el Consejo reiteró su opinión de que no hubo mala administración ya que había actuado en total conformidad con las normas pertinentes en vigor.

Observaciones de los demandantes

No se recibieron observaciones de los demandantes.

Proyecto de recomendación del defensor del pueblo

El proyecto de recomendación

El 9 de noviembre de 2004, el Defensor del Pueblo dirigió el siguiente proyecto de recomendación al Consejo, de conformidad con el apartado 6 del artículo 3 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo:

«El Consejo de la Unión Europea deberá revisar su negativa a decidir reunirse en público siempre que actúe en su capacidad legislativa.»

El Defensor del Pueblo Europeo presentó las razones siguientes para el proyecto de recomendación:

1 Ámbito de competencias del Defensor del Pueblo

1.1 El artículo 195 del Tratado CE encomienda al Defensor del Pueblo la tarea de examinar los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios. El Tratado no contiene una definición del término «mala administración». En su Informe Anual de 1997 [3], y en respuesta a una petición de aclaración por parte del Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo propuso la definición siguiente: «Se produce mala administración cuando un organismo público no actúa de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente.» Esta definición fue bien acogida posteriormente por el Parlamento Europeo [4].

1.2 Basándose en lo anterior, el Defensor del Pueblo consideró que el hecho de que la práctica actual del Consejo estuviera de acuerdo con las normas en vigor, que el propio Consejo ha



adoptado, no significaba que no pudiera haber mala administración. Una medida adoptada por una institución u organismo comunitario puede constituir de todos modos un caso de mala administración si no está de acuerdo con un principio vinculante para la institución u organismo.

1.3 El Consejo parece argumentar que la medida en la que abre al público las reuniones que celebra en su capacidad legislativa es una decisión política que está fuera del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo acepta que la adopción del reglamento interno del Consejo sobre la base del apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE era una cuestión política e institucional sobre la que tenía que decidir el propio Consejo. No obstante, la presente reclamación no afectaba a la forma en que el Consejo organizaba sus procedimientos internos, sino a la cuestión de si se puede excluir al público de las reuniones del Consejo en su capacidad legislativa. Como habían hecho notar correctamente los demandantes, resulta que los órganos legislativos de todos los Estados miembros de la Unión Europea se reúnen públicamente. El apartado 2 del artículo 1 del TUE estipula que en la Unión las decisiones deberán tomarse «de la forma más abierta que sea posible». Dadas las circunstancias, el Defensor del Pueblo considera que el Consejo no había establecido que el asunto del acceso del público a sus reuniones fuese una cuestión puramente política que no debiese estar sujeta por lo tanto a ningún escrutinio.

1.4 El Consejo alegó además que el mero hecho de que se hubiera añadido una disposición como el apartado 2 del artículo 49 a la parte I del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ilustra que, más que una cuestión de mala administración, la cuestión planteada por los demandantes era una cuestión política y constitucional. Este argumento no convenció al Defensor del Pueblo. Para los ciudadanos era de una importancia fundamental poder informarse de la actividad de los órganos legislativos. La mejor manera de conseguirlo era, indudablemente, abrir al público los debates de dichos órganos legislativos. A la luz de la importancia del principio de transparencia en este ámbito, no fue ninguna sorpresa que se incluyera una disposición que lo consagraba, primero en el Proyecto de Tratado Constitucional y después en el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que había sido adoptada por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Bruselas en junio de 2004 [5] .

1.5 Para evitar cualquier posible malentendido, el Defensor del Pueblo consideró útil añadir que la presente reclamación no afectaba a la actividad legislativa del Consejo como tal, sino a la cuestión de si deberían ser públicas las reuniones del Consejo cuando actúe en su capacidad legislativa.

1.6 Basándose en lo anterior, el Defensor del Pueblo opinó que la cuestión planteada en la presente reclamación estaba dentro del ámbito de las competencias que le confería el artículo 195 del Tratado CE.

2 Falta de transparencia de las reuniones del Consejo cuando actúa en calidad de legislador



2.1 Los demandantes alegaron fundamentalmente que la práctica actual del Consejo de no abrir al público todas las reuniones que celebraba en su capacidad legislativa no era conforme con el objetivo establecido en el apartado 2 del artículo 1 del TUE, de conformidad con el cual en la UE las decisiones «serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

2.2 El Consejo estuvo de acuerdo en que el principio de transparencia que se establecía entre otros en el apartado 2 del artículo 1 del Tratado de la Unión Europea tenía gran importancia. Sostuvo, sin embargo, que esta disposición había sido redactada en términos generales, que más bien sugerían un objetivo que una norma absoluta, y que el lenguaje de esta disposición era programático. El Consejo adoptó por lo tanto el punto de vista de que su práctica actual, tal como se establece en los artículos 8 y 9 de su reglamento interno, no constituía mala administración.

2.3 El Defensor del Pueblo estuvo de acuerdo en que el apartado 2 del artículo 1 del TUE no contenía una norma precisa, sino más bien un principio general. Sin embargo, el hecho era que esta disposición ordenaba claramente a las instituciones u organismos que se aseguraran de que todas las decisiones de la UE se tomaran de la forma más abierta «que sea posible». El Defensor del Pueblo consideró por consiguiente que habría que determinar si sería posible abrir al público todas las reuniones del Consejo cuando actúa en su capacidad legislativa y, de ser así, si a pesar de todo había motivos para no hacerlo.

2.4 El Defensor del Pueblo hizo notar que, como había subrayado el propio Consejo, algunas de las reuniones del Consejo cuando actúa en su capacidad legislativa ya eran públicas en virtud de las normas establecidas en los artículos 8 y 9 del reglamento interno del Consejo. Este reglamento interno es aprobado por el propio Consejo, es decir un organismo compuesto por un representante de cada Estado miembro (artículo 203 del Tratado CE). El Defensor del Pueblo hizo notar que en octubre de 2004 los Estados miembros de la UE habían firmado el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que contenía una disposición expresa en la que se indicaba que el Consejo debería reunirse en público cuando éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Si bien dicho tratado todavía no había sido ratificado por todos los Estados miembros de conformidad con sus requisitos constitucionales respectivos, el Defensor del Pueblo consideraba que el solo hecho de que los representantes de los Estados miembros hubieran sido capaces de llegar a un acuerdo sobre una disposición de tal índole parecía indicar que ahora ya sería posible abrir al público las reuniones importantes del Consejo. Consciente de la posibilidad de que quizá hubiera pasado por alto consideraciones que podrían ser relevantes en este contexto, el Defensor del Pueblo escribió no obstante al Consejo en junio de 2004 para pedirle que le informara sobre qué obstáculos, en su caso, veía para que se aplicara el cambio de su reglamento interno solicitado por los demandantes. En su respuesta, el Consejo no hizo referencia a ningún obstáculo. El Defensor del Pueblo consideró por lo tanto que el Consejo podría decidir que debería permitirse la entrada al público en las reuniones que mantenía en su capacidad legislativa, a menos que hubiera buenos motivos para no hacerlo.

2.5 El Defensor del Pueblo examinó detenidamente los argumentos presentados por el



Consejo. Sin embargo, el Consejo no hizo referencia a ningún principio u objetivo de orden superior que pudiera facultarlo a negarse a abrir al público las reuniones que celebra en su capacidad legislativa. Al contrario, el Defensor del Pueblo observó que el Consejo había subrayado la gran importancia que concedía a la cuestión de la transparencia. En su carta de 19 de noviembre de 2003 a los demandantes, el secretario general del Consejo había aceptado que abrir al público las deliberaciones legislativas del Consejo era una cuestión que gozaba de un amplísimo apoyo.

2.6 En su informe, el Consejo se refirió a los acuerdos existentes para informar al público acerca de las actividades legislativas del Consejo, entre los que figura la posibilidad de tener acceso a los documentos en virtud del Reglamento 1049/2001. El Defensor del Pueblo consideró que estos acuerdos, por importantes y encomiables que pudieran ser, no eran relevantes para la presente indagación, que concernía al acceso a las reuniones del Consejo, y no a la información sobre estas reuniones.

3 Conclusión

A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo concluyó que el hecho de que el Consejo se negara a decidir reunirse en público siempre que actúe en su capacidad legislativa sin dar una buena razón para esta negativa era un caso de mala administración.

Informe detallado del Consejo

Después de haber recibido el proyecto de recomendación, y de conformidad con el apartado 6 del artículo 3 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, el Consejo envió un informe detallado el 17 de febrero de 2005.

En su informe detallado, el Consejo realizaba los comentarios siguientes:

El apartado 1 del artículo 2 del Estatuto del Defensor del Pueblo definía que una de las funciones del Defensor del Pueblo era contribuir a descubrir la mala administración en la «acción» de las instituciones u órganos comunitarios. El reglamento interno del Consejo no era en sí mismo una «acción» del Consejo, sino que más bien regulaba la manera en que el Consejo ejercía sus actividades.

El Consejo no podía estar de acuerdo con la distinción realizada por el Defensor del Pueblo entre la forma en que organizaba el Consejo sus procedimientos internos y el hecho de que el público no fuera admitido a todas las reuniones del Consejo que trataban de cuestiones legislativas. De hecho, el grado de publicidad de las reuniones del Consejo era una de las opciones políticas adoptadas por el Consejo cuando organizaba sus procedimientos internos. La organización de las tareas del Consejo era una cuestión de suma importancia para sus miembros. El hecho de que las disposiciones vigentes fueran la aplicación de una decisión política del Consejo Europeo -el máximo órgano político de la UE- demostraba en sí mismo la



sensibilidad política de la cuestión.

El Consejo continuaba creyendo por tanto que la presente reclamación estaba fuera del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo.

El apartado 2 del artículo 1 del TUE establecía que «el presente Tratado constituye *una nueva etapa en el proceso creador* de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» (cursiva añadida). El razonamiento del Defensor del Pueblo parecía descansar en la suposición incorrecta de que las palabras subrayadas eran superfluas. El apartado 2 del artículo 1 no era directamente aplicable. Y, lo que es más importante, por su redacción, esta disposición tenía un carácter programático. Esa redacción por sí misma no permitía que el marco legal en el que operaba el Consejo se juzgara según el apartado 2 del artículo 1; a lo sumo, indicaba que la futura Unión Europea debería ser lo más abierta posible, pero que en el momento de redactar el proyecto del Tratado UE esto todavía no era posible.

En efecto, el artículo 3 del TUE preveía que «[l]a Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario.»

El apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE se redactó de la manera siguiente:

«El Consejo establecerá su reglamento interno.

A efectos de la aplicación del apartado 3 del artículo 255, el Consejo fijará en dicho reglamento las condiciones en las que el público tendrá acceso a los documentos del Consejo. A efectos del presente apartado, el Consejo definirá los casos en los que deba considerarse que actúa en su capacidad legislativa a fin de permitir un mayor acceso a los documentos en esos casos, sin menoscabo de la eficacia de su proceso de toma de decisiones. En cualquier caso, cuando el Consejo actúe en su capacidad legislativa, se harán públicos los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto, así como las declaraciones en el acta.»

El apartado 2 del artículo 1 del TUE no era superior jerárquicamente al artículo 207 del Tratado CE. Ambos eran disposiciones del Derecho comunitario básico. Efectivamente, como el apartado 2 del artículo 1 ni siquiera establecía un principio que regulara la legislación *vigente*, sino que más bien establecía un objetivo a largo plazo, no podía invalidar el lenguaje claro y explícito del artículo 207.

Además, la redacción actual del apartado 2 del artículo 1 del TUE y del apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE databa del Tratado de Amsterdam, lo que demostraba que la primera disposición no reflejaba el pensamiento actual más que la segunda. Más bien, el apartado 3 del artículo 207 era el reflejo práctico en lo que respecta al funcionamiento del Consejo- de hasta dónde se podía insistir en el objetivo establecido en el apartado 2 del artículo 1 en opinión de los autores de los Tratados.



El Consejo concluyó diciendo que estaba por tanto convencido de que su reglamento interno no constituía un caso de mala administración.

Observaciones de los demandantes

En sus observaciones, los demandantes mantuvieron su reclamación e hicieron los siguientes comentarios:

Era cierto que tanto el apartado 2 del artículo 1 del TUE como el apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE eran disposiciones del Derecho comunitario básico y, por consiguiente, estaban al mismo nivel en lo respecta a la jerarquía de las normas. Por lo tanto, el apartado 2 del artículo 1 del TUE no tenía prioridad sobre el apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 1 del TUE tenía efectos legales para la Unión porque era un «principio» jurídicamente vinculante de la UE. Así pues, había que tener en cuenta la necesidad de tomar decisiones de la «forma más abierta que sea posible» en lo que respecta a cada decisión tomada por la UE. Al deber de las instituciones de tener en cuenta el principio de transparencia en sus decisiones correspondía el deber de revisar sus normas básicas de procedimiento a la luz del apartado 2 del artículo 1 del TUE.

El hecho de que el apartado 2 del artículo 1 del TUE estableciera que este Tratado «constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» no contradecía este punto de vista, dado que su aplicación constituía un proceso que ya había empezado con el Tratado de Amsterdam.

Evaluación del Defensor del Pueblo del informe detallado del Consejo

El Defensor del Pueblo observa que el Consejo pone objeciones a su posición por dos razones principales. En primer lugar, el Consejo opina que la presente reclamación está fuera del ámbito de competencia del Defensor del Pueblo. En segundo lugar, el Consejo cree que, en cualquier caso, no hubo mala administración.

Con respecto a la *primera* de estas objeciones, conviene recordar que el artículo 195 del Tratado CE encomienda al Defensor del Pueblo la tarea de examinar 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. La presente reclamación concierne a la cuestión de si el Consejo debería reunirse en público siempre que actúe en su capacidad legislativa. El Defensor del Pueblo opina que las reuniones del Consejo son «acción» del Consejo en el sentido del artículo 195 del Tratado CE. Además, al Defensor del Pueblo le resulta difícil entender por qué no debería también considerarse una «acción» de una institución comunitaria la adopción del reglamento



interno por parte del Consejo.

En cuanto al argumento del Consejo de que la presente reclamación afecta a una opción política que no es competencia del Defensor del Pueblo, habría que recordar que esta reclamación no afecta a la forma en que el Consejo organiza sus procedimientos internos, sino a la cuestión de si se puede excluir al público de las reuniones del Consejo cuando actúa en su capacidad legislativa. El Defensor del Pueblo observa que el Consejo alega que el grado de publicidad de sus reuniones pertenece al ámbito de las opciones políticas que haya de adoptar el Consejo. En opinión del Defensor del Pueblo, y como se explica más abajo, resulta difícil conciliar esta posición con el apartado 2 del artículo 1 del TUE. Aunque el artículo 207 del Tratado CE prevé que el Consejo adopte su propio reglamento interno, no estipula que el grado hasta el que estarán abiertas al público las reuniones del Consejo en su capacidad legislativa deba considerarse una opción política y dejarse a criterio del Consejo. Independientemente de la cuestión relativa al efecto que hay que atribuir al apartado 2 del artículo 1 del TUE, debería tenerse en cuenta que esta disposición prevé que en la UE las decisiones deberán tomarse de la forma más abierta «que sea posible». No hay nada que sugiera que el grado de transparencia tenga que depender de la voluntad política de las instituciones u órganos pertinentes de la UE. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo sigue creyendo que la presente reclamación se encuentra dentro de su ámbito de competencias.

En cuanto a la cuestión *sustantiva*, el Consejo hace notar justamente la redacción íntegra del apartado 2 del artículo 1 del TUE según el cual «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible». El Defensor del Pueblo está de acuerdo en que esta disposición prevé un proceso encaminado hacia una situación en la que las «decisiones serán tomadas de la forma más abierta posible». Sin embargo, el Defensor del Pueblo no puede estar de acuerdo con la opinión del Consejo de que el apartado 2 del artículo 1 del TUE debería contemplarse como una disposición programática sin efecto legal.

La cláusula pertinente del apartado 2 del artículo 1 del TUE fue introducida por el Tratado de Ámsterdam, que se firmó el 2 de octubre de 1997 y que entró en vigor en 1999. Como ha señalado correctamente el Consejo, la redacción actual del apartado 3 del artículo 207 del Tratado CE también fue adoptada mediante dicho Tratado. Sin embargo, nada en el apartado 3 del artículo 207 impide al Consejo abrir al público sus reuniones como legislador. En opinión del Defensor del Pueblo, la referencia del Consejo a esta disposición no es, por lo tanto, concluyente.

El Defensor del Pueblo señala la opinión del Consejo de que el apartado 2 del artículo 1 del TUE simplemente indicaba que la *futura* Unión debería ser lo más abierta posible, pero que en el momento de redactar el Tratado de la UE esto todavía no era posible. Sin embargo, aun cuando esta opinión fuese correcta, el Defensor del Pueblo considera que el Consejo no ha prestado la debida atención a dos cuestiones importantes: en primer lugar, el apartado 2 del artículo 1 del TUE indica claramente que en la Unión Europea las decisiones deberán tomarse de la «forma más abierta que sea posible». El apartado 2 del artículo 1 del TUE señala así



inequívocamente la dirección en la que deben avanzar la Unión y sus instituciones. No obstante, el Consejo no ha presentado ninguna razón objetiva que explique por qué es incapaz de avanzar en esa dirección y abrir al público sus reuniones cuando actúa en su capacidad legislativa. En segundo lugar, en lo que respecta al proceso encaminado a lograr ese objetivo, el tiempo es un factor importante. El Defensor del Pueblo considera por lo tanto que el análisis no puede limitarse a las disposiciones que introducía el Tratado de Amsterdam, sino que debe tener en cuenta la evolución posterior. En este contexto, es importante observar que el propio Consejo introdujo en el nuevo reglamento interno de 2000 normas que preveían una mayor transparencia de sus reuniones como legislador. En opinión del Defensor del Pueblo, el Consejo dejó claro que había que tomar, y se podían tomar, medidas para incrementar la transparencia de su actividad legislativa. La adopción del nuevo reglamento interno en 2000 confirma asimismo que era y es posible hacerlo al amparo del Derecho comunitario vigente en la actualidad.

En su reclamación, los demandantes alegaron que la adopción de un proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2003 y su firma por todos los Estados miembros de la UE en 2004 constituyeron unos acontecimientos importantes que fueron significativos para su caso. Este Tratado todavía no ha sido ratificado por todos los Estados miembros y, por consiguiente, todavía no ha entrado en vigor. Para evitar cualquier duda, debería tenerse en cuenta que la valoración que hace el Defensor del Pueblo del presente caso se basa en los Tratados vigentes y en el Derecho comunitario vigente en la actualidad, no en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo mantiene su opinión de que el hecho de que el Consejo se niegue a decidir reunirse en público cuando actúa en su capacidad legislativa sin dar una razón válida para su negativa es un caso de mala administración.

Recomendación del defensor del pueblo

A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo reitera su proyecto de recomendación al Consejo de la manera siguiente:

El Consejo de la Unión Europea debería revisar su negativa a reunirse en público siempre que actúe en su capacidad legislativa.

El Parlamento Europeo podría estudiar la adopción de la recomendación en forma de resolución.

Estrasburgo, 4 de octubre de 2005



P. Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] Decisión 94/262 del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, DO L 113 de 4.5.1994, p. 15.

[2] DO L 230 de 28.8.2002, p. 7. El texto de estas disposiciones se cita en el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo en el presente caso, que está disponible (en alemán e inglés) en la página web del Defensor del Pueblo (<http://www.euro-ombudsman.eu.int> [Enlace]).

[3] Véase pp. 22-23.

[4] Véase el Informe Anual de 2002 del Defensor del Pueblo, p. 18.

[5] Quizá convenga señalar que el apartado 2 del artículo 49 del Proyecto de Tratado constitucional se convirtió en el apartado 2 del artículo 50 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y fue redactado de una manera ligeramente diferente. Ahora la redacción de la disposición es la siguiente: «Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.»