Defensor del Pueblo Europeo

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 1151/2008/(DK)ANA - Objetividad y pluralismo en la elaboración de políticas de la Comisión en el campo de los biocombustibles

Decisión
Caso 1151/2008/(DK)ANA - **Abierto el** 26/06/2008 - **Recomendación sobre** 08/10/2012 - **Decisión de** 09/07/2013

La Plataforma Tecnológica Europea de Biocombustibles («la Plataforma») es un órgano independiente de la Comisión pero estrechamente vinculado a ella. La Plataforma realiza aportaciones directas a la política de investigación en materia de biocombustibles de la Comisión y aportaciones indirectas a la política energética global de la Comisión.

Una ONG, preocupada por el hecho de que la Comisión no tuviera suficientemente en cuenta las cuestiones de interés público en el ámbito de los biocombustibles, recurrió al Defensor del Pueblo Europeo.

La alegación principal, sobre la que el Defensor del Pueblo centró la investigación, fue que la Comisión no había abordado adecuadamente las inquietudes de la demandante respecto a la representación equilibrada de las partes interesadas en la composición de la Plataforma.

En su evaluación preliminar, el Defensor del Pueblo concluyó que, aunque la Comisión había aclarado el funcionamiento de la Plataforma en el contexto de la política de investigación sobre biocombustibles y, más globalmente, la política general de la Comisión; no había abordado de forma adecuada todas las preocupaciones de la demandante. El Defensor del Pueblo propuso, como solución amistosa, que la Comisión considerara especificar si existen mecanismos para asegurar (i) la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma, (ii) la atención a las cuestiones de interés público y (iii) en qué medida la Comisión tiene en cuenta las aportaciones externas.

Al analizar la respuesta de la Comisión a su propuesta, el Defensor del Pueblo reconoció las

iniciativas adoptadas por la Comisión, tanto en relación con la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma como con la igualdad de oportunidades de los interesados. No obstante, el Defensor del Pueblo identificó ciertas deficiencias y, en consecuencia, elaboró un proyecto de recomendaciones que la Comisión debería analizar para la adopción de (i) las iniciativas necesarias para mejorar la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma en el ámbito de la política de investigación sobre biocombustibles y (ii) medidas adicionales para garantizar que recibe aportaciones pluralistas y objetivas a las iniciativas políticas en el campo de las energías renovables.

A pesar de sus objeciones a las conclusiones del Defensor del Pueblo de mala administración, la Comisión expuso las iniciativas adoptadas para poner en práctica su proyecto de recomendaciones.

El Defensor del Pueblo concluyó que, si bien dichas iniciativas no estaban suficientemente detalladas, constituían un avance en la dirección correcta. El Defensor del Pueblo confió en que los compromisos de la Comisión se traducirían en acciones y prácticas concretas de cara a la aplicación del nuevo programa Horizonte 2020.

A la luz de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo consideró que no estaban justificadas nuevas investigaciones sobre la reclamación.

Antecedentes de la denuncia

1. La denuncia se refiere a la elaboración de políticas de la Comisión Europea en el ámbito de los biocarburantes. Fue presentado por una organización de la sociedad civil con sede en Bruselas [1] , que alega que la Comisión no garantizó que el interés público se tuviera suficientemente en cuenta en su política en el ámbito de los biocarburantes.

2. En la última década, la promoción de los biocombustibles se ha integrado en la política de la Unión Europea en materia de energías renovables [2] . La UE también ha incluido los biocombustibles como tema de investigación energética en el marco del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico («7PM») [3] . En 2005, el « *Consejo Consultivo de Investigación de Biocombustibles* » («BIOFRAC»), un grupo de expertos en la industria y en investigación, elaboró un informe titulado « *Una visión de los biocarburantes hasta 2030 y más allá* » [4] («Informe de Visión 2030»). En dicho informe, BIOFRAC examinó el uso de biocombustibles y presentó propuestas para una agenda de investigación. Una propuesta fue crear una « *Plataforma Tecnológica Europea de Biocombustibles* » [5] (la «Plataforma») para aplicar la agenda de investigación.

3. A modo de contexto, el término Plataforma Tecnológica Europea («ETP»), acuñado por primera vez en 2002, se refiere a las estructuras que reúnen a los agentes con el fin de promover determinados ámbitos de la investigación [6] . Estas plataformas, incluida la Plataforma en cuestión, no forman parte de la estructura institucional de la Comisión, pero la

Comisión puede financiarlas y orientarlas, y utilizar sus resultados para la elaboración de sus políticas. El objetivo principal de las PTE es aumentar la competitividad de la industria en la UE.

4. El objetivo principal de la Plataforma es aplicar las principales propuestas esbozadas en el Informe de Visión 2030. La composición de la Plataforma es compleja, involucrando a una serie de grupos de trabajo para diferentes campos de investigación [7] . Cuenta con la asistencia de una Secretaría y está parcialmente financiado por el 7.º PM.

5. El denunciante se puso en contacto con la Comisión para obtener información adicional sobre la Plataforma. A tal fin, en su correo electrónico de 20 de abril de 2007, solicitó información sobre los antecedentes de quienes solicitaron unirse al Comité Directivo de la Plataforma. En su respuesta de 25 de abril de 2007, la Comisión declaró que, si bien estaba dispuesta a facilitar la información solicitada, no podía hacerlo en esa fase y pidió al denunciante que tuviera paciencia. En su correo electrónico de seguimiento de 2 de mayo de 2007, la Comisión informó al denunciante de que, una vez completada, la información solicitada se publicaría en el sitio web de la Plataforma. En los meses siguientes, el denunciante envió cuatro recordatorios sin recibir respuesta.

6. Paralelamente, mediante carta de 1 de junio de 2007 dirigida al Sr. Potočnik, que en ese momento era el Comisario responsable de ciencia e investigación, el denunciante expuso su preocupación por la influencia de la Plataforma en la política de biocarburantes de la Comisión. Esta preocupación se deriva de la opinión del demandante de que, en su labor, la Plataforma no tiene suficientemente en cuenta los intereses públicos distintos de la competitividad. El autor señaló que "[a] *parte de la producción del informe 'Biofuels en la Unión Europea. Una visión para 2030 y más allá», también se invitó a BIOFRAC a preparar el terreno para la Agenda Estratégica de Investigación y a aportar una contribución considerable al Séptimo Programa Marco (7PM)* . El denunciante consideró que la Comisión no debería haber permitido que BIOFRAC y la Plataforma estuvieran totalmente dominadas por intereses comerciales, como los de las industrias automotriz y petrolera, mientras que « *ni una sola organización de la sociedad civil de interés público* » estaba representada. En su opinión, esto estaba en contradicción con la « *democracia y la equidad en la formulación de políticas públicas* » y dio lugar *a «consejos unilaterales* » de estos organismos.

7. En su respuesta de 27 de junio de 2007, el Comisario reconoció las preocupaciones del demandante sobre el papel de la industria en la política de biocarburantes de la UE y las posibles implicaciones que esto puede tener para el desarrollo sostenible. Sin embargo, al mismo tiempo, el Comisario ha declarado que «la *participación activa de la industria en las políticas europeas de investigación y en la aplicación de los programas europeos de investigación es la consecuencia lógica de los objetivos de investigación y desarrollo tecnológico a nivel comunitario establecidos en el Tratado: la Comunidad tendrá como objetivo reforzar las bases científicas y tecnológicas de la industria de la Comunidad y alentarla a ser más competitiva a nivel internacional* ». A continuación, el Comisario explicó el papel de las PTE en la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa incorporando mejor las necesidades de la industria en las prioridades de investigación de la UE y reuniendo a las partes interesadas para definir un programa estratégico de investigación y sugerir posibles orientaciones para su

aplicación. Debido a esto, existe un « *centro industrial deliberado de plataformas tecnológicas* », reflejado en BIOFRAC y en la composición de la Plataforma. El Comisario señaló que la composición de la Plataforma puede evolucionar para adaptarse a las necesidades cambiantes; que la Plataforma es un foro abierto y transparente; y que todas las partes interesadas puedan contribuir a sus debates y resultados, principalmente a través del sitio web y la Asamblea General anual. Además, el Comisionado señaló que la Plataforma estaba elaborando la SRA que debía someterse a una consulta pública antes de ser presentada en la primera Asamblea General y alentó al demandante a « *contribuir a esta consulta pública y a considerar la posibilidad de solicitar la adhesión al grupo de partes interesadas* ».

8. El Comisario también expuso el proceso de toma de decisiones de la Comisión en el ámbito de los biocarburantes. Informó al denunciante de que la Plataforma es una iniciativa importante en este contexto, pero que « *no es la única fuente de participación de las partes interesadas en* el *proceso de toma de decisiones* [de la Comisión]» y señaló los ejemplos de « *información recibida a través de consultas públicas, por ejemplo, sobre el Plan de Acción sobre la Biomasa, sobre la revisión de la Directiva sobre biocombustibles, sobre cuestiones relativas a los biocombustibles en la nueva legislación sobre la promoción de las energías renovables y sobre el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética* ». En el diseño y la ejecución de los programas marco de investigación y desarrollo tecnológico de la UE, la Comisión utiliza una variedad de fuentes, de las cuales la Plataforma es solo una. Previa consulta a diferentes grupos consultivos, la Comisión presenta una propuesta de Programa Marco al Consejo y al Parlamento Europeo.

9. A continuación, el Comisario ha declarado que el desarrollo de los biocarburantes debe llevarse a cabo en un contexto de sostenibilidad. Consciente de la necesidad de promover los biocarburantes más eficientes y respetuosos con el medio ambiente, la Comisión da prioridad a la investigación sobre biocarburantes de segunda generación y al desarrollo, en un contexto más amplio, de criterios de sostenibilidad a escala mundial. El Comisario se refirió a la asociación entre la UE y Brasil a este respecto.

10. El Comisario concluyó su carta definiendo uno de los principales objetivos de la política de investigación de la UE del siguiente modo: «seguir *siendo competitiva, la industria europea necesita aumentar el contenido de alta tecnología de su actividad y transformar esta tecnología en productos y servicios comercializables altamente competitivos de una manera ambientalmente sostenible* ».

11. El demandante consideró que la respuesta del Comisario no abordó adecuadamente las preocupaciones que había planteado. El 21 de abril de 2008, presentó una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo.

Objeto de la investigación

12. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre las siguientes alegaciones relativas a mala administración por parte de la Comisión:

Alegaciones:

(1) La Comisión no abordó adecuadamente las preocupaciones del denunciante en relación con la representación equilibrada de las partes interesadas en la composición de la Plataforma.

(2) La Comisión no respondió a la solicitud del demandante de que se le informara sobre el desglose por antecedentes de quienes solicitaron formar parte del Comité Directivo de la Plataforma y de sus grupos de trabajo.

La investigación

13. El 26 de junio de 2008, el Defensor del Pueblo solicitó a la Comisión que presentara un dictamen sobre estas dos alegaciones. La Comisión remitió su dictamen el 30 de octubre de 2008. El dictamen de la Comisión se transmitió al denunciante con una invitación a presentar observaciones. El denunciante envió sus observaciones el 27 de marzo de 2009.

14. El 8 de noviembre de 2010, el Defensor del Pueblo presentó una propuesta de solución amistosa. El 4 de marzo de 2011, la Comisión envió su respuesta, que se transmitió al denunciante. El denunciante envió sus observaciones sobre la respuesta de la Comisión el 29 de abril de 2011.

15. El 8 de octubre de 2012, el Defensor del Pueblo remitió los proyectos de recomendaciones a la Comisión. El 4 de marzo de 2013, la Comisión envió su dictamen detallado sobre los proyectos de recomendaciones del Defensor del Pueblo, que se transmitió al demandante para que formulara observaciones. El denunciante no presentó observaciones sobre el dictamen detallado de la Comisión.

Análisis y conclusiones del Defensor del Pueblo

A. Alegación de que la Comisión no abordó adecuadamente las preocupaciones del denunciante en relación con la representación equilibrada de las partes interesadas en la composición de la Plataforma

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

16. El denunciante alegó que la Comisión no abordó adecuadamente las preocupaciones expresadas en relación con la representación equilibrada de las partes interesadas en la composición de la Plataforma. Argumentó que cuando la Comisión inició BIOFRAC en 2005 y,

en 2006, creó la Plataforma como su seguimiento directo, permitió que ambas fueran controladas casi en su totalidad por empresas interesadas en la expansión de los biocarburantes. En su respuesta, el Comisario Potočnik no negó que BIOFRAC y la Plataforma estuvieran dominadas por la industria e influyentes. El denunciante alegó que la Plataforma estaba dominada por representantes de empresas y grupos de presión que representaban intereses comerciales estrechos, a saber, la industria automotriz, una empresa forestal, una empresa energética, un representante de agricultores y ocho miembros de centros de investigación o universidades estrechamente vinculados a la industria petrolera y biotecnológica, pero no había un solo representante de grupos de interés público. En su opinión, la composición desequilibrada de la Plataforma dio lugar a recomendaciones que ignoraron el impacto social y medioambiental negativo de determinadas opciones políticas, como el uso acelerado de «agrocombustibles» [8] en el sector del transporte.

17. El denunciante señaló además que los miembros del Comité Directivo de la Plataforma fueron seleccionados por el Presidente y los Vicepresidentes de BIOFRAC, en consulta con la Comisión. Esta forma de proceder dio lugar a que el Comité Directivo de la Plataforma estuviera dominado por la industria, mientras que no había un solo representante de las organizaciones ciudadanas. Los cinco grupos de trabajo de la Plataforma también estaban fuertemente dominados por la industria, y la falta de una representación equilibrada parecía ser una opción deliberada. El boletín de la Plataforma incluso declaró que «se *estableció un equilibrio adecuado entre la industria y los centros públicos/investigación con el fin de preservar la Plataforma como un grupo liderado por la industria».*

18. En vista de lo anterior, el denunciante consideró que la Comisión no garantizaba una composición equilibrada de estos órganos influyentes y les permitía ser impulsados por intereses comerciales estrechos. Esta política dio lugar a recomendaciones erróneas que ignoraron cuestiones de interés público, como la sostenibilidad ambiental, y los derechos humanos de las comunidades locales en los países productores de agrocombustibles. El denunciante continuó argumentando que, aunque la Comunicación de la Comisión sobre los principios generales y las normas mínimas para la consulta de las partes interesadas por parte de la Comisión [9] (la «Comunicación de la Comisión sobre las consultas») no fuera aplicable en este caso, la Comisión debería cumplir las normas mínimas respecto a las cuales invita a participar en las PTE.

19. En su dictamen, la Comisión resumió en primer lugar los antecedentes del asunto. Explica que la Estrategia de Lisboa hace hincapié en la importancia de que la política de investigación de la UE maximice el impacto de los nuevos conocimientos en la economía. Este objetivo fue abordado por el debate que precedió a la preparación del 7.º PM. Un objetivo claro era aumentar la inversión en investigación, en particular por parte del sector privado. Se hicieron esfuerzos para mejorar el diálogo con la industria en relación con las prioridades de investigación. La Comisión quería que los investigadores industriales compartieran sus puntos de vista con los investigadores públicos y los consumidores a fin de garantizar que las estrategias de investigación no se definieran sin saber lo que estaba sucediendo en el mercado, perdiendo así oportunidades para contribuir a la competitividad de la UE. En este contexto, la Comisión alentó la creación y el desarrollo de PTE.

20. A continuación, la Comisión expuso las principales características de las PTE, su establecimiento y funcionamiento. Como primer paso, la Comisión desarrolla un concepto y anima a los sectores industriales y a otras partes interesadas a que se reúnan para definir una visión compartida de la investigación en su ámbito y trabajar en el desarrollo de una ERA. En general, la Comisión proporciona orientación y participa en calidad de observadora en reuniones y actos. Sin embargo, la Comisión no está vinculada por las recomendaciones de las PTE. Tampoco está obligada en modo alguno a aceptar sus sugerencias en sus programas de trabajo de investigación. De hecho, las PTE son redes de partes interesadas independientes, muy a menudo sin identidad legal. Se reúnen varias veces al año en eventos abiertos de partes interesadas. No tienen ninguna relación contractual con la Comisión, que no los posee, controla ni gestiona. La Comisión no determina la composición de las PTE, pero sí les anima a mantener sus actos abiertos a las partes interesadas pertinentes.

21. Sin embargo, la Comisión explicó que se consulta a las PTE sin excluir a otras partes interesadas de las consultas pertinentes. De hecho, cualquier organización o ciudadano particular es libre de presentar sugerencias y opiniones a la Comisión. Las PTE son autónomas en lo que respecta a los procedimientos de adhesión, gestión y toma de decisiones. Por consiguiente, la Comisión no puede ser considerada responsable de su composición. Por lo tanto, el argumento del denunciante sobre « *la elección deliberada de la Comisión* » carece de fundamento. En concreto, la Plataforma en cuestión da la bienvenida a todas las organizaciones que solicitan participar como partes interesadas y organiza conferencias periódicas abiertas a cualquier parte interesada.

22. Por lo que se refiere a la primera alegación del denunciante, la Comisión señaló que la SRA de la Plataforma no era más que un documento de visión elaborado por una red autónoma que representaba a la comunidad europea de biocarburantes. Sin embargo, la Comisión es libre de decidir si acepta o no las conclusiones de la ASR y de considerar otras aportaciones y sugerencias. La Comunicación sobre las consultas establece una serie de principios que afectan al proceso legislativo de la Comisión. Estos principios se aplican a los procesos de consulta y diálogo de la Comisión con las partes interesadas, incluidas las PTE, pero no regulan la forma en que las redes independientes, como la Plataforma, llevan a cabo sus propios procedimientos de consulta. No obstante, la Comisión siempre ha alentado a las PTE a buscar una amplia participación.

23. Por último, la Comisión hizo hincapié en que la Plataforma, como sugirió reiteradamente el denunciante, no dialoga ni debate sobre la política energética en general, con el fin, por ejemplo, de definir los objetivos de la UE en materia de biocarburantes. El propósito de la Plataforma es más bien llegar a un acuerdo sobre las prioridades de investigación que surgen de esos debates y que siguen siendo una aportación muy técnica. La Comisión declaró que no había motivos para la opinión subjetiva del denunciante de que la Plataforma ejerce una « *influencia enorme* » en la política energética de la Comisión.

24. En sus observaciones, el denunciante sostenía que, según la Comisión, el objetivo de las PTE era que los investigadores industriales « *compartieran puntos de vista con investigadores*

públicos y consumidores ». Sin embargo, en el caso de la Plataforma, los intereses de los consumidores se habían olvidado claramente y no estaban representados. Por lo que se refiere a la declaración de la Comisión de que las PTE son redes independientes de partes interesadas, a menudo sin identidad jurídica, y que se reúnen varias veces al año, el denunciante observó que esta descripción deja fuera la característica más significativa de la Plataforma. De hecho, este último podría reunirse en reuniones de partes interesadas, pero su labor, similar a la SRA, está redactada *en grupos de trabajo no abiertos* que están dominados desproporcionadamente por representantes empresariales. Aunque el proyecto estaba abierto a observaciones antes de su aprobación final, «los *elementos esenciales no estaban abiertos a cambios* » y el proyecto final *«no incluía las objeciones fundamentales planteadas por muchas presentaciones* ».

25. El denunciante también observó que el hecho de que « *cualquier organización o ciudadanos individuales tengan libertad para presentar sugerencias y opiniones a la Comisión* » no es en absoluto comparable al papel desempeñado por las PTE, que influyen en la determinación del programa de investigación de la Unión Europea y en la asignación de fondos de la UE. El denunciante también alegó que la declaración de la Comisión de que no puede ser considerada responsable de la composición o la composición de las PTE ignora el hecho de que los miembros del Comité Director de la Plataforma fueron seleccionados por el presidente y los vicepresidentes de BIOFRAC nombrados por la Comisión, en consulta con la Comisión. Además, los miembros de los cinco grupos de trabajo fueron « *elegidos* » por el mismo Comité Directivo entre los candidatos disponibles.

Evaluación preliminar del Defensor del Pueblo que lleva a una propuesta de solución amistosa

26. En su evaluación preliminar, el Defensor del Pueblo recordó en primer lugar que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TUE») establece que « *su Tratado marca una nueva etapa en el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se adoptan de la manera más abierta y próxima posible al ciudadano* ». Esta disposición se ajusta a la práctica establecida por la Comisión de consultar a las partes interesadas a la hora de formular sus políticas. En 2002, esta práctica se codificó parcialmente en la Comunicación de la Comisión sobre consultas. La Comunicación confirmó la pluralidad de aportaciones a la elaboración de políticas de la Comisión y dio lugar a grandes expectativas en relación con la evolución futura en esa dirección. A este respecto, tras la modificación del Tratado de Lisboa, el artículo 11 del TUE tiene el siguiente tenor:

«1. Las instituciones, por los medios adecuados, darán 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 la acción de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. La Comisión Europea llevará a cabo amplias consultas con las partes interesadas a fin de garantizar que las acciones de la Unión sean coherentes y transparentes.»

27. Por lo que se refiere al ámbito específico en cuestión, el Defensor del Pueblo señaló que el considerando 25 de la Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables para el transporte (*en lo sucesivo, la «Directiva sobre biocombustibles»)* [10] *, establece que «el aumento del uso de biocarburantes debe ir acompañado de un análisis detallado del impacto medioambiental, económico y social para decidir si es aconsejable aumentar la proporción de biocarburantes en relación con los combustibles convencionales». el considerando 9 de* la Decisión del Séptimo Programa Marco [11] establece que «[*...]* debe intensificarse el diálogo entre la ciencia y la sociedad en Europa a fin de desarrollar una agenda científica y de investigación que responda a las preocupaciones de los ciudadanos, en particular fomentando la reflexión crítica, y tenga por objeto reforzar la confianza del público en la ciencia». En este contexto, el Defensor del Pueblo también señaló que las políticas de apoyo a los biocombustibles son controvertidas [12] .

28. Antes de evaluar los argumentos que se le presentaron, el Defensor del Pueblo consideró apropiado aclarar determinados conceptos o distinciones, a los que se aludía expresa o implícitamente en el intercambio de correspondencia entre el demandante y la Comisión y en sus respectivas observaciones.

29. Partiendo de los términos « *representación* », « *consulta*» , « *órganos consultivos/asesores* », el Defensor del Pueblo observó que, en su carta a la Comisión, el demandante se refería a « *consulta* », « *asesoramiento* » y « *órganos consultivos* ». En su respuesta, la Comisión se refirió a la « *consulta pública* » en diversos ámbitos, y a los « *diferentes órganos consultivos* », para demostrar que las aportaciones para su formulación de políticas en materia de biocarburantes proceden de múltiples fuentes. En su opinión, la Comisión dio una explicación detallada de cómo todos los tipos de agentes pueden expresar sus opiniones sobre las cuestiones que está debatiendo la Plataforma. En un momento dado, afirmó que, básicamente, cualquier ciudadano de la UE puede expresar sus puntos de vista en el marco de la Plataforma. El Defensor del Pueblo señaló que de lo anterior se desprende que ambas partes en este caso han utilizado términos que, dependiendo del ámbito político en cuestión, pueden referirse a procedimientos muy diferentes y a diferentes niveles de impacto e interacción con la Comisión.

30. A continuación, el Defensor del Pueblo definió los términos « *representatividad* » y « *objetividad* ». A este respecto, señaló que, en su carta a la Comisión de 1 de junio de 2007, el denunciante expresó dos preocupaciones: en primer lugar, que la Plataforma no era representativa de la « *democracia y la equidad* » y, en segundo lugar, que el producto de la Plataforma [13] no era objetivo. Esto era motivo de especial preocupación para el denunciante, ya que la Comisión utiliza los resultados de la Plataforma como orientación y considera sus recomendaciones. El Defensor del Pueblo señaló que era importante distinguir claramente entre las dos cuestiones. Para que la Plataforma sea *representativa* de los valores democráticos o justos debe, por ejemplo, tener en cuenta diferentes puntos de vista en un

contexto que, como mínimo, garantizará la igualdad de participación desde el punto de vista procedimental. Para que la producción sea representativa, debe formarse a partir de puntos de vista de muy diferentes tipos, algunos de los cuales pueden no ser de naturaleza puramente técnica. *Sin* embargo, la objetividad plantea cuestiones más concretas en relación con el contenido técnico y la calidad del producto y la base sobre la que se formula. Plantea cuestiones específicas en cuanto a si el producto es, o puede esperarse razonablemente, fundado de hecho y en consonancia con la opinión informada y pericial.

31. Por lo que se refiere a los términos « *obligatorio » y «no vinculante* », el Defensor del Pueblo señaló que la Comisión señaló que las orientaciones que emanan de la Plataforma no son vinculantes y que puede decidir no seguir ese asesoramiento. Si bien es cierto, esta observación no aborda las preocupaciones del demandante. En opinión del Defensor del Pueblo, la afirmación del demandante no era que la Plataforma pretendiera de alguna manera hacerse cargo de la toma de decisiones de la Comisión, que obviamente sigue siendo formalmente independiente y autónoma, sino que su orientación **influyó** en esa toma de decisiones.

32. A continuación, el Defensor del Pueblo subrayó que el presente asunto se refiere a cuestiones intersectoriales, es decir, que no se refieren exclusivamente al ámbito de la acción administrativa de una Dirección General específica. Señaló que el denunciante y la Comisión son naturalmente plenamente conscientes de ello. En su carta al Comisario Potočnik de 1 de junio de 2007, el denunciante señaló que «[w] *e enviará una copia* [de] *esta carta al Presidente de la Comisión Barroso y al Vicepresidente de la Comisión Kallas, ya que el acceso privilegiado y la influencia concedidos a BIOFRAC y a la* [Plataforma] *subrayan un desafío más amplio para la Comisión a la hora de abordar la representación frecuentemente desequilibrada de intereses en los grupos consultivos que asisten a su preparación de propuestas políticas [* 14] Este aspecto intersectorial se tuvo plenamente en cuenta en la evaluación del presente caso y en la propuesta correspondiente de una solución amistosa.

33. Una lectura cuidadosa de la carta del Comisario Potočnik dirigida al demandante el 27 de junio de 2007 mostró que contiene cierta información positiva y útil. La carta del Comisario estaba bien estructurada y proporcionaba información básica útil. Puso el asunto en su contexto relevante, y explicó sucintamente el fuerte enfoque de la Plataforma en la industria y la composición correspondiente de sus miembros. Además, el Comisario abordó las preocupaciones más generales del demandante dando garantías de que la Comisión basa sus políticas en las aportaciones que recibe a través de diversas consultas públicas. En particular, en la carta del Comisario se afirmaba que las políticas de la Comisión en materia de investigación se basan en las aportaciones de los órganos consultivos. Sin embargo, no proporcionó más detalles sobre este aspecto de las preocupaciones del denunciante.

34. Tras examinar la legislación que rige el 7.º PM, el Defensor del Pueblo consideró razonable que la Comisión considerara que la Plataforma debería centrarse en la industria. Aunque la Comisión debe tener en cuenta las opiniones de los ecologistas, los defensores de los derechos humanos y los representantes de los consumidores, así como las de los industriales y otras personas interesadas en las empresas, ni el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea

(«TUE») ni la Comunicación de la Comisión sobre consultas exigen que cada PTE tenga una representación equilibrada de intereses diferentes. También se podría encontrar un equilibrio general escuchando una variedad de fuentes de asesoramiento, cada una de las cuales representa un interés diferente. La Comisión debe disponer necesariamente de un amplio margen de apreciación para decidir cómo lograr el equilibrio global necesario.

35. En este contexto, la respuesta del Comisario a la carta del demandante contenía una explicación satisfactoria sobre el enfoque de la Plataforma en la industria. Sin embargo, habría sido razonable y apropiado que la Comisión proporcionara una respuesta más detallada a las demás preocupaciones expresadas en la carta del denunciante.

36. En particular, ni la carta del Comisario ni, posteriormente, el dictamen de la Comisión explicaron si existen mecanismos para garantizar la objetividad fáctica de las aportaciones de la Plataforma, a saber, la objetividad de su asesoramiento/recomendaciones. Se trataba de una cuestión sobre la que el demandante expresó preocupaciones particulares. Del mismo modo, aunque la Comisión mencionó brevemente « *consulta pública* » en diversos contextos, y « *diferentes grupos consultivos* », no explicó si las fuentes de información garantizan que se preste atención a cuestiones de interés público, tal como se menciona tanto en el denunciante como en la Directiva sobre biocombustibles citada anteriormente (« *impacto medioambiental, económico y social* »).

37. Por último, la Comisión no facilitó al denunciante información que le permitiera obtener ni siquiera una idea básica de cuánto peso atribuye la Comisión a las aportaciones de estas múltiples fuentes. El Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que probablemente es difícil calcular con precisión el impacto que cada fuente puede tener en cada caso concreto. Sin embargo, en opinión del Defensor del Pueblo, la alusión de la Comisión a la gran cantidad de procedimientos y a la masa de aportaciones que recibe a través de consultas públicas y de órganos consultivos no podía considerarse razonablemente una respuesta suficiente a las preocupaciones planteadas por el demandante en el presente asunto [15] .

38. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo constató que la respuesta de la Comisión no respondía adecuadamente a todas las preocupaciones del demandante y que esto podría constituir un caso de mala administración. Por lo tanto, presentó a la Comisión una propuesta de solución amistosa correspondiente.

39. En este punto, el Defensor del Pueblo consideró pertinente señalar brevemente los siguientes puntos. En primer lugar, el denunciante se dirigió inicialmente a la Dirección General de Investigación. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo entendió que este último podría haber pensado inicialmente que era mejor proporcionar una respuesta sucinta, que contenía breves puntos sobre el contexto pertinente. Sin embargo, dado que el denunciante es una organización de la sociedad civil que aboga por la buena gobernanza, habría sido razonable y apropiado que la DG Investigación implicara a los servicios especializados de la Comisión en materia de buena gobernanza y comunicación con la sociedad civil o la Secretaría General, a fin de proporcionar al denunciante una respuesta más satisfactoria e informativa. En segundo lugar, a la luz de la atención cada vez mayor a la elaboración de políticas inclusivas de la UE,

reforzada en particular por el artículo 11 del TUE, la propia Comisión se beneficiaría si estableciera una práctica sólida de proporcionar información y respuestas claramente estructuradas cuando se le preguntara sobre sus fuentes de aportaciones externas, y cómo influyen en su proceso de elaboración de políticas. La adopción de la propuesta de solución amistosa del Defensor del Pueblo sería un paso en esa dirección.

40. En vista de las consideraciones anteriores, el Defensor del Pueblo presentó a la Comisión la siguiente propuesta de solución amistosa:

« *Teniendo en cuenta las conclusiones del Defensor del Pueblo, la Comisión podría considerar la posibilidad de completar su respuesta al demandante facilitando información sobre:*

1) si existen mecanismos para garantizar la objetividad objetiva del asesoramiento o las recomendaciones de la Plataforma Tecnológica Europea de Biocombustibles a la Comisión en relación con su formulación de políticas;

2) si los mecanismos de consulta pública y los diferentes grupos consultivos a los que se refiere la respuesta original de la Comisión están destinados a garantizar efectivamente que se preste suficiente atención a las cuestiones de interés público planteadas por el denunciante. Además, la Comisión podría proporcionar información sobre los órganos consultivos, su composición y cualquier mecanismo introducido para garantizar la objetividad de su contribución a la elaboración de políticas de la Comisión en materia de biocarburantes;

3) en qué medida se tiene en cuenta la contribución separada de diversas fuentes externas en la elaboración de las políticas de la Comisión en materia de biocarburantes.»

Los argumentos presentados al Defensor del Pueblo tras su propuesta de solución amistosa

Respuesta de la Comisión

1) Disponibilidad de mecanismos para garantizar la objetividad objetiva del asesoramiento o las recomendaciones de la Plataforma

41. En cuanto al punto 1) de la propuesta del Defensor del Pueblo, la Comisión aclaró, con carácter preliminar, que la Plataforma « *puede participar en la formulación de recomendaciones sobre los objetivos generales de la política energética, por ejemplo, sobre la fijación de objetivos en materia de energías renovables, únicamente mediante consultas públicas abiertas a todas las partes interesadas y también al público en general* ».

42. La contribución directa de la Plataforma a la elaboración de políticas de la Comisión se refiere a la política de investigación de biocombustibles de la Comisión y, por lo tanto, es

esencialmente de carácter técnico. En su ERA, la Plataforma identificó los cuellos de botella técnicos que obstaculizan el desarrollo de tecnologías innovadoras de biocombustibles y propuso acciones de investigación que contribuyan a superarlos.

43. Por lo tanto, la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma debe juzgarse en función de la ausencia de un sesgo tecnológico resultante, por ejemplo, de los intereses creados de sus miembros y, por lo tanto, de proporcionar una evaluación justa de todas las opciones tecnológicas pertinentes. En opinión de la Comisión, las aportaciones de la Plataforma pueden caracterizarse efectivamente por su apertura a un amplio espectro de opciones tecnológicas. Esta neutralidad tecnológica resulta, en primer lugar, del propio proceso de toma de decisiones de la Plataforma, que garantiza que la aportación aportada refleje las opiniones del sector en su conjunto y no las opiniones de determinados agentes. La elaboración de las recomendaciones de la Plataforma implica un proceso de debate interno y consenso antes de su presentación a la Comisión o a otros órganos. En el caso de la última ASR, también se organizó una consulta pública que influyó significativamente en el documento final emitido.

44. La Comisión observó además que evalúa la objetividad del asesoramiento y las recomendaciones recibidos de la Plataforma, en particular a) asistiendo sistemáticamente a las reuniones del Comité Directivo de la Plataforma y observando el proceso de toma de decisiones; B) proporcionar directrices/buenas prácticas; C) examinar los documentos elaborados por la Plataforma y utilizarlos como base para el debate al establecer acciones e iniciativas pertinentes para la UE, como el Plan Estratégico de Tecnología Energética (Plan EETE); y d) debatir con la gestión de la Plataforma cuestiones relativas a su composición o a la organización de sus actividades de divulgación, cuando una de las partes considere que tal acción es apropiada. A modo de ejemplo, tras esa interacción, la Plataforma decidió incluir en su Comité Directivo una ONG, la Fundación Bellona, una organización ambiental noruega centrada en la tecnología. Otro ejemplo es la apertura de la reunión anual de partes interesadas de la Plataforma a otros sectores con un posible interés en la zona. Sobre la base de lo anterior, la Comisión consideró que la Plataforma se caracteriza por la apertura e inclusión de sus procedimientos y de sus principales resultados.

2) Mecanismos para garantizar la atención a las cuestiones de interés público y la objetividad de las aportaciones, y 3) la medida en que las aportaciones externas se tienen en cuenta en la elaboración de las políticas de la Comisión en materia de biocarburantes

45. En su respuesta, la Comisión examinó conjuntamente los dos puntos siguientes de la propuesta del Defensor del Pueblo para una solución amistosa y lo hizo esencialmente en tres niveles en relación con sus principales iniciativas políticas en materia de biocarburantes: a) el nivel global de la política energética, b) el nivel de la política de investigación y tecnología, y c) el nivel de ejecución de la investigación y el desarrollo. Con respecto a cada uno de estos niveles, la Comisión proporcionó ejemplos detallados de cómo se han abordado e integrado las

cuestiones de interés público relacionadas con los biocarburantes, qué fuentes externas han participado y cómo se han tenido en cuenta sus aportaciones.

46. Por lo que se refiere a la letra a), la Comisión se refirió al paquete sobre energía y cambio climático (en lo sucesivo, el «Paquete de Energía»), que agrupa los principales instrumentos políticos de la UE en este ámbito y señaló que las consultas públicas se han utilizado ampliamente para garantizar que los instrumentos reflejen adecuadamente las preocupaciones y sensibilidades del público. En el ejemplo de la Directiva sobre energías renovables (RED) [16] , se establecieron objetivos vinculantes para el uso de energía procedente de fuentes renovables, incluido un objetivo vinculante específico (se espera que los biocarburantes cumplan en gran medida) del 10 % para el uso de energías renovables en el transporte de aquí a 2020. La Comisión organizó cinco consultas públicas que contribuyeron a su propuesta RED. Estas consultas recibieron respuestas de una amplia gama de partes interesadas, incluidos ciudadanos y ONG. En particular, la segunda consulta abordó específicamente los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes. La Comisión alegó que, si bien la mayoría de los encuestados apoyaban en general los criterios propuestos, muchas partes interesadas sugirieron un mayor refuerzo del régimen de sostenibilidad, por ejemplo, en relación con el porcentaje mínimo sugerido de ahorro de gases de efecto invernadero en biocarburantes, que en general se consideraba insuficiente. Este porcentaje se incrementó posteriormente del 10 % en la propuesta original de la Comisión presentada para consulta al 35 % en la propuesta RED de la Comisión.

47. Por lo que se refiere a la letra b), la Comisión presentó el ejemplo del Plan EETE, es decir, la « *arma tecnológica* » del paquete energético, cuyo objetivo principal era armonizar la política de investigación de la UE con otras políticas e iniciativas pertinentes. El Plan EETE incluyó audiencias y talleres con grupos consultivos y de partes interesadas establecidos, así como una consulta pública. El Plan EETE adoptó un enfoque amplio con respecto a las tecnologías hipocarbónicas e introdujo una serie de medidas para impulsar su despliegue en la UE. La aplicación del Plan EETE consiste en un conjunto de iniciativas industriales, una de las cuales es la Iniciativa Europea de Bioenergía Industrial («EIBI»). El BEII tiene como objetivo hacer que las tecnologías avanzadas de bioenergía estén disponibles comercialmente a gran escala para 2020, y reforzar el liderazgo tecnológico de la UE para los combustibles renovables para el transporte. Como se indica en el Plan EETE, se centra en los biocombustibles de *«nueva generación* ». Como todas las iniciativas industriales de SET-Plan, está dirigida por la industria. Las principales líneas del BEII han sido propuestas por la Plataforma y se han utilizado como base para el debate con varias partes interesadas (asociaciones industriales y plataformas tecnológicas, DG de la Comisión interesadas en la iniciativa, la Alianza Europea de Investigación Energética («EERA»), los Estados miembros de la UE y los países asociados del 7.º PM). El BEII se ha presentado en varias ocasiones a un público más amplio (incluido el público en general, las ONG y el mundo académico). La ejecuta un «Equipo IEI» compuesto por representantes de la industria, los Estados miembros y los países asociados del 7.º PM que han declarado su interés particular en la iniciativa, así como la Comisión y el EERA.

48. Por lo que se refiere a la letra c), la Comisión explicó que las actividades del Plan EETE influyen en la definición del programa de trabajo anual («WP») que se refiere a la asignación de

fondos a través del 7.º PM. Por lo que se refiere a los biocarburantes, el contenido del WP se define mediante un procedimiento específico del siguiente modo. En primer lugar, los servicios de la Comisión que se ocupan de la investigación energética elaboran un documento de estrategia inspirado en varias fuentes. Estos incluyen el Plan EETE, el Grupo Consultivo sobre Directrices Energéticas («AGE»), los intercambios y la interacción con la comunidad de biocombustibles, dentro y fuera de la Plataforma, y los resultados de proyectos anteriores. En segundo lugar, los gabinetes de los Comisarios encargados de Investigación e Innovación y de Energía debaten y acuerdan el presente documento de estrategia, antes de enviarlo al Comité del Programa Energético para solicitar posibles sugerencias. Tras la consulta interservicios, se aprueba y publica el Grupo de Trabajo.

49. La Comisión alegó que existen numerosos ejemplos de casos en los que se incorporan cuestiones de interés público al WP en el ámbito de los biocarburantes. Por ejemplo, teniendo en cuenta la necesidad de evitar posibles efectos adversos de la producción de biocarburantes en el mercado de alimentos y piensos, y la necesidad de aumentar el potencial de los biocarburantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte, la Comisión, desde el comienzo del 7.º PM, ha apoyado exclusivamente la investigación de biocombustibles en biocarburantes *avanzados* . Además, en la convocatoria de biorrefinerías en el marco del WP, se pidió a los consorcios de investigación que llevaran a cabo una evaluación completa de la sostenibilidad basada en la metodología de análisis del ciclo de vida (ACV).

50. En conclusión, la Comisión alegó que, al facilitar la información solicitada, ha dado el seguimiento adecuado a la propuesta del Defensor del Pueblo de una solución amistosa.

Observaciones del denunciante

1) Disponibilidad de mecanismos para garantizar la objetividad objetiva del asesoramiento o las recomendaciones de la Plataforma

51. En sus observaciones, el demandante alegó que la respuesta de la Comisión no abordaba adecuadamente el punto 1) de la propuesta del Defensor del Pueblo. En primer lugar, comentó el argumento de la Comisión de que la Plataforma solo participa en la formulación de recomendaciones sobre los objetivos generales de la política energética a través de consultas públicas abiertas a todas las partes interesadas y al público en general. El denunciante subrayó que el hecho de que varias partes interesadas puedan emitir un dictamen sobre una cuestión concreta no implica que se tenga en cuenta en la elaboración de las políticas de la Comisión. El papel asignado a la Plataforma para influir en la política a través del diseño de la Agenda Estratégica de Investigación («SRA») y el peso de sus aportaciones en la asignación de fondos en el marco del 7.º PM « *no pueden compararse con el papel más simbólico otorgado a otras partes interesadas que solo pueden presentar su opinión* ». La posibilidad de que las partes interesadas presenten un dictamen « *no puede utilizarse para justificar el acceso privilegiado o el papel desproporcionado otorgado a una categoría, por ejemplo, los intereses comerciales* ».

Además, el hecho de que otras partes interesadas puedan emitir un dictamen no garantiza la objetividad del asesoramiento o las recomendaciones de la Plataforma.

52. En segundo lugar, el denunciante no estaba de acuerdo con el argumento de la Comisión de que las aportaciones de la Plataforma son esencialmente de carácter técnico y de que la objetividad de su dictamen debe juzgarse a la luz de la ausencia de cualquier sesgo tecnológico. En opinión del denunciante, las aportaciones de la Plataforma van mucho más allá de las opciones técnicas para los agrocombustibles. Por ejemplo, la recomendación de BIOFRAC de un objetivo del 25 % de uso de agrocombustibles en el Informe de Visión 2030 difícilmente puede considerarse de carácter técnico. El establecimiento de un objetivo para los agrocombustibles « *dentro de los objetivos de energía renovable fue una cuestión política importante con implicaciones de gran alcance* ». El denunciante atribuyó la muy alta tasa de uso de agrocombustibles en la UE al hecho de que la Plataforma está tan dominada por la industria. Esto resulta en un consejo de que « *está sesgado hacia los intereses comerciales de sus miembros* ». Según el denunciante, era imposible, dentro de la composición de la Plataforma dominada por la industria, cuestionar el uso de agrocombustibles. Además, el denunciante llamó la atención sobre el reconocimiento por parte de la Comisión del papel de las PTE en las decisiones relativas al 7.º PM y sobre la afirmación de que « *están demostrando ser actores poderosos en el desarrollo de la política europea de investigación, en particular en la orientación del Séptimo Programa Marco de Investigación para satisfacer mejor las necesidades de la industria* [17] ». El denunciante consideró que la asignación de fondos, las decisiones sobre la política de investigación y los objetivos en materia de energías renovables son cuestiones de gran importancia.

53. En tercer lugar, el denunciante comentó sobre la referencia de la Comisión a la toma de decisiones de la Plataforma en el caso de la ASR, en la que se organizó una consulta pública. El denunciante alegó que la alegación de la Comisión de que esta consulta tenía una influencia significativa en el documento final ignoraba claramente el hecho de que no se había tenido en cuenta en absoluto el hecho de que muchos grupos de la sociedad civil que comentaban el proyecto de la ASR no se habían tenido en cuenta. Aunque muchos grupos rechazaron el objetivo del 25 % para el uso de agrocombustibles en la UE, que se propuso como objetivo principal de la ASR, ni siquiera se señaló en el texto. El denunciante alegó que, por el contrario, la Comisión y la Plataforma utilizan la consulta para « *recubrir* » la ASR en una capa de legitimidad.

54. En cuarto lugar, el denunciante no estuvo de acuerdo con las explicaciones de la Comisión sobre la forma en que evalúa la objetividad del dictamen de la Plataforma y con su conclusión de que la ASR y el BEII constituyen un ejemplo de apertura e inclusión del procedimiento y de sus principales resultados. Argumentó que la Plataforma podría estar abierta a diferentes sectores de la industria relacionados con los agrocombustibles, pero aparte de esto, no es incluyente. Según el denunciante, los resultados de la Plataforma reflejan únicamente los intereses comerciales y no representan las opiniones y preocupaciones de sectores como los consumidores o las comunidades afectadas por el crecimiento de los agrocombustibles. El hecho de que la ASR y el BEII hayan sido objeto de consultas no significa que el asesoramiento resultante sea objetivo. Los procedimientos internos de la Plataforma siguen

reflejando el hecho de que se trata de un organismo absolutamente dominado por los intereses empresariales. El objetivo esencial, el impulso de los agrocombustibles, no está abierto a discusión.

55. Además, el demandante rebatió el argumento de la Comisión de que garantizaba la objetividad de la Plataforma asistiendo a las reuniones del Comité Directivo y a los debates sobre su composición. El Comité Directivo sigue estando dominado de forma abrumadora por las empresas y, en opinión del demandante, la Comisión es en parte responsable de ello. El Comité Directivo fue elegido por el presidente del BIOFRAC nombrado por la Comisión y los dos vicepresidentes en consulta con la Comisión. Los 125 miembros de los 5 grupos de trabajo fueron seleccionados por el Comité Directivo entre más de 300 candidatos. Solo dos representantes de ONG fueron finalmente seleccionados.

56. A continuación, el autor de la queja restó importancia a la participación de una ONG, Bellona, en el Comité Directivo. Argumentó que la inclusión de una ONG en el Comité Directivo no cambia la realidad de que este sigue siendo un organismo dominado por la industria. Además, Bellona había sido criticada por su papel en la Plataforma Cero Emisiones (en lo sucesivo, «ZEP»), plataforma tecnológica en el ámbito de la captura y almacenamiento de carbono (CCS). Según el denunciante, «[h] fuertemente *financiado por la industria, Bellona ha estado promoviendo activamente la controvertida tecnología de CAC* ». A través de la participación en el Comité Directivo de ZEP, ayudó a « *legitimar la influencia sesgada de ese cuerpo* ».

2) Mecanismos para garantizar la atención a las cuestiones de interés público y la objetividad de las aportaciones, y 3) la medida en que las aportaciones externas se tienen en cuenta en la elaboración de las políticas de la Comisión en materia de biocarburantes

57. Por lo que se refiere a la respuesta de la Comisión a los puntos 2) y 3) de la propuesta del Defensor del Pueblo para una solución amistosa, el demandante alegó que es discutible si la Comisión encabezó la integración de cuestiones de interés público en sus iniciativas políticas en materia de energía y cambio climático.

58. En el ejemplo de la propuesta de la Comisión sobre el nivel global de la política energética con arreglo a la letra a), el denunciante señaló que la propuesta inicial de la Comisión contenía solo tres criterios de sostenibilidad. En opinión del denunciante, cualquier referencia a la «sostenibilidad» sin incluir cuestiones sociales es injustificada, mientras que la referencia posterior de la Comisión a la «sostenibilidad medioambiental» es engañosa. Esto se debe a que todos los problemas ambientales relacionados con el suelo, el aire y el agua se abordaron con meros requisitos de información. De hecho, el criterio del cambio indirecto del uso de la tierra («ILUC») fue introducido en la DER en una fase posterior por el Parlamento Europeo. Por lo que se refiere al establecimiento de objetivos obligatorios, el denunciante alegó que el objetivo obligatorio de los agrocombustibles es una medida muy costosa para ayudar a

combatir el cambio climático. Sin embargo, la Comisión siguió adelante con los objetivos obligatorios y declaró que « *el uso de objetivos obligatorios recibió un amplio apoyo* ». Esto fue a pesar del hecho de que todas las ONG en todos los ámbitos expresaron su oposición al objetivo obligatorio de los agrocombustibles.

59. El denunciante alegó que, en el marco de la DER, no podía alegarse que las consultas públicas hubieran «asegurado» una «reflexión adecuada» de las «preocupaciones y sensibilidades públicas». La Comisión nunca consideró reducir el objetivo de los agrocombustibles ni dejarlo por completo. Por lo que se refiere a los recortes de emisiones propuestos, al criterio de la biodiversidad y a los «requisitos de notificación» relativos a todas las demás cuestiones medioambientales (suelo, aire, agua) y sociales, la propuesta de la Comisión no «refleja adecuadamente» las «preocupaciones y sensibilidades públicas». El denunciante consideró que el argumento de la Comisión de que, después de la segunda ronda de consultas públicas, el umbral de reducción de emisiones se elevó del 0 % al 35 %, demostró que la propuesta constituía una mala formulación de políticas porque promovía el uso de tierras agrícolas como una «medida climática», mientras que solo exigía una reducción de emisiones tan pequeña. El denunciante también sugirió que «[s] *ome han argumentado que la Comisión puede haber propuesto un umbral de reducción de emisiones tan bajo para tener un instrumento de negociación… al tiempo que se sale con la suya con otros defectos importantes, como dejar de lado el cambio indirecto del uso de la tierra y las cuestiones sociales* ». En cualquier caso, el denunciante alegó que la Comisión no podía alegar haber consultado adecuadamente al público.

60. Por lo que se refiere al Plan EETE e iniciativas como el BEI en el ámbito de la investigación y la tecnología en virtud de la letra b), el denunciante señaló que la Comisión reconocía que éstas estaban dirigidas por la industria. La respuesta de la Comisión en el sentido de que las iniciativas industriales del Plan EETE se han utilizado «como base para el debate» con otras «partes interesadas», incluidas las PTE, otras DG de la Comisión, el EERA y los Estados miembros de la UE, significaba que no se habían tenido en cuenta las opiniones de la sociedad civil y las organizaciones medioambientales. Como señaló la Comisión, «se *han presentado en varias ocasiones a un público más amplio* ». El denunciante subrayó que esto demostraba que la Comisión no prestaba suficiente atención a cuestiones de interés público ni cumplía el requisito de objetividad para la aportación de los grupos consultivos.

61. A continuación, el denunciante presentó sus observaciones sobre la influencia de las actividades del Plan EETE en el alcance de la aplicación de la política de investigación y tecnología en relación con el 7.º PM WP, examinada en la letra c). En opinión del demandante, el hecho de que el Plan EETE conduzca a la formulación de convocatorias de propuestas implica que la industria configura el programa de investigación e influye en la forma en que se gasta el presupuesto de investigación. El procedimiento de WP, descrito por la Comisión en su respuesta, no contiene ningún elemento de participación o consulta de la sociedad civil. El denunciante alegó que la afirmación de la Comisión de que el Programa Marco del Séptimo Programa Marco tiene en cuenta cuestiones de interés público al centrarse exclusivamente en los biocarburantes «avanzados» ignora el hecho de que esta política de investigación solo dará sus frutos en el futuro, mientras que los objetivos obligatorios exigidos en la ASR y establecidos

en la DER ya son aplicables. Mientras tanto, los objetivos de los agrocombustibles podrían intensificar el cambio climático en lugar de ayudar a combatirlo.

62. El denunciante resumió lo que percibía como el problema central en este ámbito de la siguiente manera: « *la Comisión ha creado un organismo dominado por las empresas para asesorar sobre el mismo tema en el que tienen una participación comercial y con un objetivo predeterminado de impulsar el uso de agrocombustibles en la UE. Este objetivo predefinido y la adhesión desequilibrada han dado lugar a recomendaciones ciegas a los impactos sociales y medioambientales negativos de acelerar el uso de agrocombustibles en la UE* ».

63. El demandante concluyó sus observaciones afirmando que la Comisión no abordó satisfactoriamente: a) las preguntas formuladas por el Defensor del Pueblo en su propuesta de solución amistosa y b) las preocupaciones del demandante.

Evaluación del Defensor del Pueblo tras su propuesta de solución amistosa

64. El Defensor del Pueblo inició su evaluación señalando que, en sus observaciones, el demandante sostenía que la respuesta de la Comisión era insatisfactoria. De ello se deduce que la búsqueda de una solución amistosa por parte del Defensor del Pueblo no ha sido del todo satisfactoria.

Observaciones preliminares

65. Antes de proceder a su evaluación de la reclamación a raíz de su propuesta de solución amistosa, el Defensor del Pueblo consideró necesario aclarar el alcance de su investigación sobre la primera alegación del demandante.

66. A tal fin, la respuesta de la Comisión a la propuesta del Defensor del Pueblo fue útil en la medida en que elucidaba el alcance total de la doble función de la Plataforma: en primer lugar, la Plataforma formula recomendaciones a la Comisión sobre la política de investigación sobre biocombustibles y, en segundo lugar, puede contribuir a la elaboración de políticas de la Comisión en lo que respecta a los objetivos de la política energética mediante la participación en consultas públicas. El Defensor del Pueblo entiende que esto significa que la Plataforma tiene a) una contribución directa a la elaboración de políticas de la Comisión en el ámbito estrecho de la política de investigación sobre biocombustibles, y b) aportaciones indirectas, mediante la participación en consultas públicas sobre el ámbito más amplio de la política energética. Debido a este doble papel, la representatividad de la Plataforma (la « *representación equilibrada de las partes interesadas en la composición de la Plataforma* », para utilizar la formulación de la alegación) puede no entenderse de la misma manera en el contexto, por ejemplo, de las prioridades de investigación en la investigación sobre biocarburantes en el marco del 7.º PM y de la cuestión mucho más amplia de la mezcla de fuentes de energía renovable de la UE. La evaluación de la representatividad de la Plataforma,

por lo tanto, debe ser contextual.

67. A este respecto, el denunciante alegó: i) que el dictamen de la Plataforma no es suficientemente objetivo y ii) que la Comisión no garantiza que todos los puntos de vista se escuchen adecuadamente en general. La Comisión entendió las preocupaciones del denunciante en ese sentido y abordó en consecuencia los argumentos de este último en apoyo de la alegación. El Defensor del Pueblo entiende que este enfoque significa que la representatividad de la Plataforma solo puede evaluarse adecuadamente examinando la objetividad del asesoramiento de la Plataforma y las oportunidades que otras partes interesadas tienen de participar en la elaboración de políticas de la Comisión. Esto está en consonancia con la propia comprensión del Defensor del Pueblo de la alegación y, por lo tanto, consideró apropiado proceder sobre esa base.

68. En apoyo de sus diferentes puntos de vista, tanto la Comisión como el denunciante comentaron extensamente la influencia sustantiva de la Plataforma y otras partes interesadas en la elaboración de políticas de la Comisión en el ámbito de los biocarburantes. A pesar de la utilidad de estas observaciones para contribuir a la comprensión de las cuestiones por parte del Defensor del Pueblo, se señaló que, a los efectos de la evaluación en cuestión, no era necesario abordar las cuestiones sustantivas planteadas. Por el contrario, debe subrayarse desde el principio que el análisis del Defensor del Pueblo se centrará en los aspectos procedimentales.

69. Sin embargo, antes de proceder a su análisis, el Defensor del Pueblo consideró apropiado profundizar en el marco analítico a la luz del cual tendría lugar el examen de la respuesta de la Comisión a su propuesta de solución amistosa. A este respecto, cabe señalar que, en su propuesta de solución amistosa, el Defensor del Pueblo aclaró conceptos clave, como «representatividad» y «objetividad», y definió la terminología pertinente utilizada en la formulación de políticas de la Comisión en el ámbito de los biocarburantes (véanse los apartados 28 a 31 supra).

70. Además, el Defensor del Pueblo resumió las disposiciones básicas sobre los principios democráticos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en particular los artículos 1 y 11 del TUE (véase el apartado 26 supra). En pocas palabras, el artículo 11 del TUE establece determinados derechos democráticos y obliga a las instituciones a emplear los medios adecuados para 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 la acción de la Unión. Establece la obligación de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil, y establece la obligación, que incumbe específicamente a la Comisión, de llevar a cabo amplias consultas con las partes interesadas a fin de garantizar que las acciones de la Unión sean coherentes y transparentes. De este modo, el Tratado proporciona los contornos de un espacio deliberativo en el que las instituciones de la UE interactúan con los ciudadanos, las asociaciones representativas y la sociedad civil.

71. En concreto, los dos primeros párrafos del artículo 11 del TUE pretenden garantizar que

las políticas de la Unión se formen mediante una aportación plural que incluya las opiniones de los ciudadanos, las asociaciones representativas y la sociedad civil. La participación en la vida democrática de la Unión establece un vínculo entre los ciudadanos de la UE y sus instituciones y, sobre la base de los principios de igualdad y transparencia, aumenta la confianza de los ciudadanos en la UE y en la administración de la UE. Sin embargo, la participación no es ilimitada, sino que debe tener lugar « *por los medios apropiados* ». Por consiguiente, para cumplir sus funciones, las instituciones de la UE deben determinar « *los medios adecuados* » para que los ciudadanos y las asociaciones representativas tengan la oportunidad de dar a conocer e intercambiar públicamente sus puntos de vista. El Defensor del Pueblo consideró que la forma precisa de hacer efectiva la democracia participativa en cualquier circunstancia dependerá de la naturaleza específica de la acción de la Unión en cuestión y de los procedimientos establecidos. A este respecto, las instituciones de la UE disponen necesariamente de un margen de discrecionalidad, especialmente en ámbitos técnicamente complejos. Sin embargo, siempre deben asegurarse de que pueden justificar objetivamente la forma en que ejercen ese margen de discrecionalidad.

72. El artículo 11 TUE, párrafo tercero, está estrechamente vinculado al proceso legislativo. Esta disposición, según la cual «la *Comisión Europea llevará a cabo* amplias *consultas* » [18] debe interpretarse ampliamente de modo que permita a *las «partes interesadas* » participar en las consultas de la Comisión. Esto está en consonancia con la posición de la Comisión, señalada en su Comunicación sobre las consultas, de *que «mantendrá un enfoque integrador en consonancia con el principio de gobernanza abierta: Cada ciudadano, empresa o asociación individual seguirá siendo capaz de proporcionar a la Comisión sus aportaciones* " [19] . Como ya ha reconocido la Comisión, para que la participación sea adecuadamente inclusiva, es muy importante garantizar la igualdad de acceso al proceso de consulta. A este respecto, la Comisión subrayó su intención de « *reducir el riesgo de que los responsables políticos solo escuchen un lado del argumento o que determinados grupos obtengan un acceso privilegiado* » [20] . Este modelo inclusivo de participación adoptado por la Comisión no debe excluir *a priori* los ámbitos de elaboración de políticas con un enfoque específico o que presupongan un cierto nivel de conocimientos especializados.

73. En este contexto, el Defensor del Pueblo examinó la alegación del demandante y, al hacerlo, siguió el orden de análisis y el examen conjunto de los puntos segundo y tercero que la Comisión propuso y el demandante siguió en sus observaciones.

1) Disponibilidad de mecanismos para garantizar la objetividad objetiva del asesoramiento o las recomendaciones de la Plataforma

74. Por lo que se refiere a los ámbitos en los que la Plataforma contribuye directamente a la toma de decisiones de la Comisión, la Comisión defendió, en su opinión, la disponibilidad de mecanismos para garantizar la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma en la política de investigación sobre biocarburantes. Tras señalar que el objetivo principal de la Plataforma es proponer acciones de investigación para desarrollar tecnologías innovadoras de biocarburantes, la Comisión argumentó que la Plataforma no muestra ningún sesgo

tecnológico, sino que realiza una evaluación justa de todas las opciones tecnológicas pertinentes. Según la Comisión, la neutralidad tecnológica y la apertura de la Plataforma se derivan de su propio proceso de toma de decisiones, lo que garantiza que la aportación aportada refleje las opiniones del sector en su conjunto y no las opiniones de determinados agentes. Además, la Comisión garantiza la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma, entre otras cosas, asistiendo a las reuniones del Comité Directivo, debatiendo las actividades de composición y divulgación y proporcionando directrices y buenas prácticas. Cuando la Plataforma lleva a cabo consultas públicas, la Comisión la alienta sistemáticamente a garantizar una amplia participación en ellas. En cualquier caso, la Comisión se reserva el derecho de rechazar las recomendaciones de la Plataforma.

75. En sus observaciones, el denunciante expresó la opinión de que la asignación de fondos, las decisiones sobre la política de investigación y los objetivos en materia de energías renovables son cuestiones de gran importancia. Expresó su desacuerdo con la manera en que la Comisión gestiona estas cuestiones y se centró específicamente en el 7.º PM, que, en su opinión, se adapta « *para satisfacer mejor las necesidades de la industria* [21] ». Además, el denunciante criticó la forma en que la Plataforma llevó a cabo una consulta pública sobre la Agenda Estratégica de Investigación [22] .

76. El Defensor del Pueblo subrayó anteriormente (apartado 67) que la alegación en cuestión solo puede analizarse adecuadamente examinando la objetividad del asesoramiento de la Plataforma y las oportunidades que otras partes interesadas tienen de participar en la elaboración de políticas de la Comisión. A continuación, hizo hincapié en que, en los ámbitos en los que la Plataforma contribuye directamente a la elaboración de políticas de la Comisión, es especialmente importante garantizar la objetividad de esas aportaciones.

77. A este respecto, las observaciones de la Comisión y del denunciante en el transcurso de la investigación plantean tres cuestiones importantes en relación con la contribución directa de la Plataforma a la elaboración de políticas de la Comisión en materia de investigación sobre biocarburantes: I) la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma desde el punto de vista de la ausencia de « *sgos tecnológicos* »; II) la facultad discrecional de la Comisión para rechazar las recomendaciones de la Plataforma; y iii) la forma en que la Comisión garantiza que la Plataforma, teniendo en cuenta su independencia formal de la Comisión, funcione de conformidad con los principios que el Defensor del Pueblo ha expuesto anteriormente.

78. Por lo que se refiere al inciso i), el Defensor del Pueblo reconoció que todas las opciones en el ámbito de la política de investigación, aunque sean de carácter técnico o de alcance limitado, no pueden disociarse de otras numerosas consideraciones medioambientales, sociales y económicas. De ello se deduce que para que las recomendaciones de la Plataforma cumplan el requisito de objetividad en las esferas de la política de investigación y desarrollo tecnológico, a las que tiene una contribución directa, la Plataforma debe tener en cuenta todas las consideraciones pertinentes. Si la Comisión mide la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma en el ámbito de la política de investigación de biocarburantes por la falta de sesgo tecnológico, adopta una perspectiva demasiado estrecha. Además, como reconoció la propia Comisión, el objetivo principal del Plan EETE es armonizar la política de investigación de

la UE con otras políticas e iniciativas pertinentes. Ese objetivo no se logrará si no se tiene en cuenta el impacto de las recomendaciones de la Plataforma en otras políticas e iniciativas pertinentes.

79. Pasando al inciso ii), el argumento de la Comisión de que no está obligada a seguir las recomendaciones de la Plataforma, incluida su visión del SRA, no es convincente. Si bien la Comisión puede decidir no seguir las recomendaciones de la Plataforma en materia de política de investigación sobre biocombustibles, las tiene en cuenta en sus decisiones por las que se establecen prioridades de financiación de la investigación en el ámbito de la energía. Por lo tanto, la Comisión no queda exonerada de la obligación de garantizar la objetividad de los dictámenes que recibe a este respecto.

80. Por lo que se refiere al inciso iii), la Comisión reconoció la obligación de garantizar la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma y explicó sus iniciativas para cumplirla. El denunciante no estaba satisfecho con estas iniciativas.

81. La primera iniciativa de la Comisión fue alentar a la Plataforma a llevar a cabo sus propios procedimientos de consulta y garantizar que estos sean lo más abiertos e inclusivos posible, reconociendo al mismo tiempo que no se aplica la Comunicación sobre las consultas. El Defensor del Pueblo consideró que esto se ajusta plenamente al marco analítico resumido en los párrafos 69 a 72 supra y, por lo tanto, es loable.

82. La segunda iniciativa se refería a la apertura de los miembros de la Plataforma para incluir a una ONG, la Fundación Bellona. A este respecto, parecía que la Comisión y el denunciante perciben la pertenencia de Bellona a la Plataforma de maneras diametralmente opuestas. El punto de vista de la Comisión es que esto demuestra la apertura de la Plataforma a la sociedad civil, y el demandante es que, en el mejor de los casos, se trata de una excepción a la norma de que la Plataforma está dominada por la industria. El Defensor del Pueblo no estaba convencido de que la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma pudiera medirse mediante un simple ejercicio de aritmética, en el que esa objetividad fuera directamente proporcional al número de ONG entre los miembros de la Plataforma. En cambio, el Defensor del Pueblo consideró que este debería ser un ejercicio cualitativo que trataría de determinar si la composición actual de la Plataforma compromete la objetividad de sus recomendaciones. Sobre la base de la información que se le presentó, el Defensor del Pueblo no pudo establecer que la composición actual de la Plataforma per se, que incluyera a una ONG, comprometiera la objetividad de sus recomendaciones. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no encontró mala administración en lo que respecta a la cuestión de la pertenencia a la Plataforma.

83. Por último, el tercer grupo de iniciativas de la Comisión para garantizar la objetividad de los resultados de la Plataforma consistió en 1) la asistencia a las reuniones del Comité Directivo, 2) las reuniones periódicas de gestión y 3) el asesoramiento sobre cuestiones de buena administración. El Defensor del Pueblo consideró que estas iniciativas serían convincentes si iban acompañadas de medidas específicas adoptadas para demostrar que el contenido de esas reuniones refleja la declaración de la Comisión. Tal como estaban, las medidas de la Comisión transmitieron la impresión de que la Plataforma es un interlocutor privilegiado que

influye en la política de la Comisión en materia de biocarburantes. De hecho, los argumentos de la Comisión pueden interpretarse en el sentido de que la Comisión gestiona efectivamente la Plataforma y que las aportaciones de la Plataforma llegan a la Comisión de manera informal antes de hacerlo formalmente, impidiendo así que cualquier otra parte interesada participe en el proceso. Esto equivalía a un caso de mala administración.

84. A la luz de las consideraciones anteriores, se deduce que, habida cuenta de las características democráticas de la Unión que se han reforzado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión no adoptó medidas adecuadas para aumentar la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma en el ámbito de la política de investigación sobre biocombustibles y, por lo tanto, lo suficiente para abordar las preocupaciones del denunciante y satisfacer las expectativas de los ciudadanos. Consciente de la discrecionalidad de que dispone la Comisión en este ámbito, el Defensor del Pueblo formuló a continuación un proyecto de recomendación correspondiente.

85. El Defensor del Pueblo reconoció que la independencia formal de la Plataforma como red independiente de partes interesadas y el hecho de que no entre en la estructura administrativa de la Comisión podrían limitar el alcance de las futuras iniciativas de la Comisión. A pesar de ello, la Comisión ha presentado una serie de iniciativas que ha adoptado hasta la fecha que, respetando la independencia de la Plataforma, ejercen una influencia significativa en su funcionamiento. En opinión del Defensor del Pueblo, si la Comisión hiciera un seguimiento y complementara sus iniciativas anteriores con un contenido más específico y con salvaguardias en favor de la transparencia de los procedimientos de la Plataforma, no interferiría en la independencia de la Plataforma.

2) Mecanismos para garantizar la atención a las cuestiones de interés público y la objetividad de las aportaciones, y 3) la medida en que las aportaciones externas se tienen en cuenta en la elaboración de las políticas de la Comisión en materia de biocarburantes

86. Las consideraciones relativas a la atención de la Plataforma a las cuestiones de interés público y a la disponibilidad de oportunidades de contribución de otras partes interesadas y de la sociedad civil ocupan una posición más destacada en el debate sobre las aportaciones indirectas de la Plataforma en el ámbito de la política energética *lato sensu* . En el contexto de la elaboración de políticas en el ámbito de la energía y el cambio climático, el denunciante expresó su preocupación por la atención de la Comisión a las cuestiones de interés público y sobre si la Comisión tiene en cuenta otras fuentes de contribución en sus propuestas o si la Plataforma constituye un interlocutor privilegiado.

87. En su respuesta a la propuesta del Defensor del Pueblo de una solución amistosa, la Comisión añadió aclaraciones al asunto y reconoció que la Plataforma contribuyó a las consultas públicas relativas a la Directiva sobre energías renovables («RED») y a otras iniciativas, como la Iniciativa Europea de Bioenergía Industrial («EIBI»). Sin embargo, la

Comisión rechazó el argumento del denunciante de que la Plataforma ejerce una « *influencia enorme* » en la política energética de la Comisión y mencionó ejemplos específicos de aportaciones de otras fuentes.

88. En sus observaciones, el denunciante alegó que, en el marco de las consultas públicas relativas a la DER, las sugerencias de la Plataforma se siguieron en gran medida, mientras que se ignoraron las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil. En particular, en relación con cuestiones como la fijación de objetivos para el uso de agrocombustibles, la definición de criterios de sostenibilidad para el desarrollo de biocarburantes y el uso del criterio de cambio indirecto del uso de la tierra («ILUC»), se ignoraron las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil. El denunciante alegó esencialmente que la Comisión no prestó suficiente atención a las cuestiones de interés público y no tuvo en cuenta las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

89. El Defensor del Pueblo hizo hincapié en que es consciente de las dificultades que surgen para tratar de medir las aportaciones resultantes de una consulta pública sobre cualquier iniciativa política. A este respecto, el Defensor del Pueblo reconoció que, en su respuesta a su propuesta de solución amistosa, la Comisión proporcionó abundante información acompañada de ejemplos para defender su posición de que, en todas las iniciativas en el ámbito de las energías renovables con énfasis en los biocarburantes, presta atención a las cuestiones de interés público para garantizar una aportación plural y objetiva. El denunciante respondió invocando varios ejemplos que apuntaban en sentido contrario.

90. Aunque, inevitablemente, la Comisión puede utilizar indicadores cuantitativos para evaluar el resultado de una consulta pública sobre una iniciativa política determinada, estos no pueden sustituir a un análisis cualitativo de la representatividad y objetividad de las aportaciones a la elaboración de políticas de la UE. A este respecto, el Defensor del Pueblo se refirió a las orientaciones que dio en su propuesta de una solución amistosa, en el sentido de que la «objetividad» debe entenderse en el sentido de que plantea cuestiones concretas relativas al contenido técnico y la calidad de la producción, así como a la base sobre la que se formula dicho producto. Obviamente, las garantías procedimentales que la Comisión ofrece a los participantes en las consultas públicas son cruciales. Sin embargo, una mayor participación y la disponibilidad de consultas públicas por sí solas no garantizan una aportación plural. Según las propias palabras de la Comisión, « *no debe subestimarse el desafío de garantizar un trato adecuado y equitativo de los participantes en los procesos de consulta* » [23] .

91. Teniendo en cuenta que su investigación tenía una perspectiva procedimental (apartado 68 supra), el Defensor del Pueblo examinó a continuación los aspectos específicos del presente asunto, en particular las cuestiones planteadas en el contexto de la DER. A este respecto, el Defensor del Pueblo señaló que la Comisión había llevado a cabo cinco rondas de consultas, parecía haber recibido y evaluado las aportaciones aportadas y que la había tenido en cuenta en al menos un caso relativo al objetivo de reducción de emisiones. Si bien el denunciante calificó la propuesta original de mala formulación de políticas, la propuesta final de la Comisión también podría caracterizarse por responder a las observaciones de otras fuentes tras sus consultas públicas. En estas circunstancias y tras un examen minucioso del expediente de

reclamación, no se demostró que la Comisión incumpliera las obligaciones que el Defensor del Pueblo analizó en los apartados 69 a 72 supra.

92. Por el contrario, el Defensor del Pueblo consideró que, en lo que respecta a la forma en que la Comisión ha formulado sus iniciativas industriales, su enfoque no era ejemplar. En el ejemplo del BEII, la Comisión reconoció que fue desarrollado por la Plataforma en cooperación con numerosas partes interesadas, entre ellas la industria y otras PTE, las direcciones generales de la Comisión y los Estados miembros. A continuación, la Comisión explicó que el BEII se presenta posteriormente a «un *público más amplio* », incluido el público en general, las ONG y los académicos. Esto parece significar que el BEII se acuerda primero entre la Plataforma y las partes interesadas antes mencionadas y luego simplemente se presenta a terceros.

93. El Defensor del Pueblo consideró que para que los ciudadanos y las asociaciones representativas ejerzan el derecho a la participación democrática en todos los ámbitos de la acción de la Unión, deben tener una verdadera oportunidad de expresar sus puntos de vista y disfrutar de la esperanza de que las instituciones de la UE tengan en cuenta estas opiniones. Para lograrlo, la Comisión debe garantizar la igualdad de oportunidades para todas las partes implicadas, incluidos el público en general, las ONG y los académicos. A este respecto, parecía que la Comisión no garantizaba esa igualdad de oportunidades y, por lo tanto, no abordaba adecuadamente las preocupaciones que se le habían expresado. Esto constituía un caso de mala administración y el Defensor del Pueblo hizo un proyecto de recomendación correspondiente a la Comisión.

94. Para recapitular, a la luz de su análisis anterior, el Defensor del Pueblo formuló a la Comisión los siguientes proyectos de recomendaciones:

« *1) Habida cuenta de las características democráticas de la Unión que se han reforzado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión debe considerar la posibilidad de adoptar, en consonancia con las conclusiones del Defensor del Pueblo, las iniciativas necesarias para mejorar la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma Tecnológica Europea de Biocombustibles en el ámbito de la política de investigación sobre biocarburantes.*

2) En consonancia con las conclusiones del Defensor del Pueblo, la Comisión debería considerar la posibilidad de adoptar nuevas medidas para garantizar que reciba una aportación plural y objetiva en relación con las iniciativas políticas en el ámbito de las energías renovables, como la Iniciativa Europea sobre Bioenergía Industrial.

Los argumentos presentados al Defensor del Pueblo después de su proyecto de recomendaciones

Primer proyecto de recomendación

95. En su dictamen detallado, la Comisión resumió su respuesta a la propuesta del Defensor del Pueblo de una solución amistosa y las conclusiones del Defensor del Pueblo en su evaluación tras la propuesta de solución amistosa. Reconoció que el Defensor del Pueblo clasificó las iniciativas de la Comisión para mejorar la objetividad de la Plataforma en tres grupos temáticos y reconoció que el primer proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo solo se refería al tercer grupo de iniciativas de la Comisión, que comprendía 1) la asistencia a las reuniones del Comité Directivo, 2) las reuniones periódicas de gestión y 3) el asesoramiento sobre cuestiones de buena administración, pero que no convencía al Defensor del Pueblo y, por lo tanto, equivalía a un caso de mala administración (apartado 83 supra).

96. En esencia, la Comisión señaló en primer lugar que las PTE, cuyo objetivo era reunir « *conocimientos tecnológicos, industria, reguladores e instituciones financieras para desarrollar una agenda estratégica para las tecnologías líderes* », han tenido éxito en el desarrollo de visiones conjuntas, el establecimiento de agendas estratégicas de investigación y la contribución a la definición de prioridades de investigación, incluidas las de los programas marco de investigación, y demostradas por las evaluaciones realizadas en 2008, 2009 y 2010.

97. La Comisión no estuvo de acuerdo con la declaración del Defensor del Pueblo «de *que sus interacciones con las plataformas tecnológicas constituyen un caso de mala administración y está preocupada por el uso de este término, que constituye una acusación grave* ». La Comisión atribuyó esta conclusión a un malentendido que puede haber resultado de una falta de precisión en la redacción utilizada en su respuesta a la propuesta de solución amistosa del Defensor del Pueblo. A este respecto, la Comisión alegó que enumeraba las iniciativas destinadas a evaluar la objetividad de la Plataforma junto con medidas prácticas destinadas a aumentar su objetividad, y añadió que consideraba que esta forma de proceder constituía la forma más práctica y realista de abordar la cuestión de la objetividad. La Comisión señaló que no considera que asistir a las reuniones de la Plataforma, debatir su composición y actividades de divulgación y proporcionar directrices y recomendaciones para su gestión implique que gestione la Plataforma. Además, la Comisión declaró que no comparte la opinión del Defensor del Pueblo de que recibir aportaciones informales de una plataforma tecnológica (o de cualquier otro organismo externo) en ninguna fase de una iniciativa política impide que otras partes interesadas participen en el proceso.

98. No obstante, la Comisión añadió que está de acuerdo con el primer proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo en el sentido de que debe adoptar iniciativas para mejorar aún más la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma. La Comisión señaló que consideraba que esto era igualmente pertinente para cualquier plataforma tecnológica u organismo similar en torno a la aplicación del Plan EETE, y, de hecho, para la ejecución de otras actividades del Programa Marco cuando procediera. A este respecto, la Comisión informó al Defensor del Pueblo de que, en la transición del Séptimo Programa Marco a Horizonte 2020 [24] , está estudiando la posibilidad de revisar las diferentes estructuras y organismos que rodean la ejecución del Programa Marco, incluidas las PTE. Esta revisión incluye la elaboración de un conjunto de criterios comunes para evaluar y supervisar las aportaciones y el rendimiento de las PTE. La Comisión subrayó que estos criterios incluyen la apertura a la gama más amplia posible de partes interesadas, a fin de que las PTE tengan la perspectiva más amplia posible

sobre sus respectivas estrategias de investigación e innovación.

99. A la luz de estos argumentos, la Comisión expresó su convicción de que respondía adecuadamente al primer proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo.

Segundo proyecto de recomendación

100. En su dictamen detallado, la Comisión no estuvo de acuerdo con la conclusión del Defensor del Pueblo de que « *no ha garantizado tal igualdad de oportunidades»* en relación con las iniciativas industriales, ya *que su formulación es «desarrollada por la Plataforma en cooperación con numerosas partes interesadas, entre ellas la industria y otras PTE, las Direcciones Generales de la Comisión y los Estados miembros* », y solo « *presentada posteriormente a un público más amplio* ».

101. La Comisión señaló que comparte la opinión del Defensor del Pueblo de que " podrían adoptarse *nuevas medidas para recibir una contribución más pluralista en relación con las iniciativas políticas en el ámbito de las energías renovables, y más particularmente del público en general y de las ONG. Estos deben tener la oportunidad de expresar sus puntos de vista en una fase suficientemente temprana como para tener la oportunidad de influir en el proceso de toma de decisiones* ». Además, la Comisión señaló que esta cuestión tiene relevancia que va más allá del BEII.

102. Sin embargo, teniendo en cuenta todas las medidas que ya ha adoptado para implicar a las partes interesadas más allá de las esferas puramente técnicas e industriales, la Comisión no estuvo de acuerdo con la declaración del Defensor del Pueblo de que no garantizaba la igualdad de oportunidades para todas las partes interesadas y que esto equivalía a un caso de mala administración. La Comisión reiteró su preocupación por el uso de este término, que constituye una acusación seria.

103. Dicho esto, la Comisión aceptó el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo y propuso que, en el contexto de la mejora del funcionamiento del Plan EETE en Horizonte 2020, y además de la consulta pública prevista sobre los principales elementos del futuro Plan EETE, esté considerando crear un organismo cuyo objetivo sea interactuar de manera más eficaz con la sociedad civil en general y contribuir a las iniciativas industriales y de otro tipo del Plan EETE de manera más oportuna, estructurada y eficaz.

104. A la luz de estos argumentos, la Comisión expresó su convicción de que respondía adecuadamente al segundo proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo.

Evaluación del Defensor del Pueblo tras su proyecto de recomendaciones

Observación preliminar

105. En su dictamen detallado sobre ambos proyectos de recomendación, la Comisión señaló que a) le preocupa el uso por parte del Defensor del Pueblo del término «mala administración», que constituye una acusación grave, y que b) no está de acuerdo con las constataciones de mala administración del Defensor del Pueblo en el presente asunto.

106. Por lo que respecta a la letra a), el Defensor del Pueblo recuerda que, de conformidad con el artículo 228 del TFUE, está facultado para recibir reclamaciones relativas a casos de mala administración en las actividades de las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Según la definición que figura en su informe anual de 1997, *«la mala administración se produce cuando un organismo público no actúa de conformidad con una norma o principio que le vincula* ». El Defensor del Pueblo siempre ha considerado que la mala administración es un concepto amplio y que la buena administración exige, entre otras cosas, el cumplimiento de las normas jurídicas y de los principios de buena administración [25] .

107. Por lo tanto, una constatación de mala administración implica que el Defensor del Pueblo considera que la práctica administrativa de una institución no se ajusta a las normas jurídicas o a los principios de buena administración. Sin embargo, no implica ningún tipo de acusación contra una institución, y mucho menos una acusación seria. En este contexto, cabe señalar que, en sus proyectos de recomendaciones, el Defensor del Pueblo circunscribió cuidadosamente los casos de mala administración que había identificado, motivó su opinión y pidió a la Comisión que presentara un dictamen detallado, lo que le permitió reaccionar a sus conclusiones. Por lo tanto, no está de acuerdo con la afirmación de la Comisión de que las conclusiones expresadas en sus proyectos de recomendaciones equivalen a una acusación grave.

108. Por lo que respecta a la letra b), el Defensor del Pueblo observa que la Comisión se opuso a su conclusión contenida en su primer proyecto de recomendación (véanse los apartados 83 a 85 supra) y consideró que tal conclusión podría haberse visto afectada por un malentendido. La Comisión alegó, en esencia, que tomó el tercer grupo de iniciativas para evaluar en lugar de aumentar la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma. Sin embargo, esta distinción no es pertinente a efectos del presente análisis, dado que la evaluación y el aumento de la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma simplemente constituyen pasos sucesivos en ese mismo proceso. De ello se deduce que la opinión de la Comisión sobre la existencia de un malentendido no convence. El análisis del Defensor del Pueblo que condujo al primer proyecto de recomendación tampoco supuso una crítica que la Comisión gestiona la Plataforma, como parece sugerir la Comisión.

109. Del mismo modo, en relación con el segundo proyecto de recomendación, la Comisión no estuvo de acuerdo con la declaración del Defensor del Pueblo de que no garantizaba la igualdad de oportunidades para todas las partes interesadas y que esto equivale a un caso de mala administración. A este respecto, el Defensor del Pueblo explicó en los apartados 92 a 93 supra que, en lo que respecta a las iniciativas industriales y, más concretamente, al BEII, el trabajo pertinente se desarrolló en cooperación con la industria, las PTE, otras DG de la

Comisión y los Estados miembros, mientras que solo se presentó a un público más amplio, incluidas ONG y académicos. El Defensor del Pueblo lamenta que la Comisión parezca reacio a aceptar su conclusión de mala administración a este respecto, pero también señala que, en su dictamen detallado, la Comisión se refirió a iniciativas concretas destinadas a una mayor apertura y pluralismo que se evaluarán a continuación.

Primer proyecto de recomendación

110. El Defensor del Pueblo observa que, en su dictamen detallado, la Comisión le informó de que estaba considerando una revisión de los organismos que participan en la ejecución del Programa Marco [26] . Dicha revisión incluye las PTE para las que se prevén criterios comunes para evaluar y supervisar sus aportaciones y resultados. Entre estos criterios, la Comisión tuvo en cuenta la apertura a la gama más amplia posible de partes interesadas, a fin de que las PTE tengan la perspectiva más amplia posible sobre sus respectivas estrategias de investigación e innovación.

111. Aunque estas iniciativas son de carácter general y, en esta fase, carecen de detalles, el Defensor del Pueblo desea señalar que los elementos descritos anteriormente constituyen pasos en la dirección correcta que contribuirían a una evaluación cualitativa (véase el apartado 81 de la presente Decisión) de la objetividad de las recomendaciones de las PTE, incluidas las de la Plataforma Tecnológica Europea de Biocombustibles. Además, el Defensor del Pueblo aplaude el hecho de que la Comisión reconozca la apertura a la gama más amplia posible de partes interesadas como criterio para evaluar y supervisar el rendimiento de las PTE. El Defensor del Pueblo confía en que esa declaración se transforme en acciones y prácticas concretas.

112. En un plano más general, el Defensor del Pueblo observa que, tanto en su respuesta a la propuesta de solución amistosa del Defensor del Pueblo como en su dictamen detallado, la Comisión aceptó que tenía el deber de garantizar la objetividad de las recomendaciones de la Plataforma. Además, el Defensor del Pueblo considera importante destacar la declaración de la Comisión de que debe reforzar la objetividad no solo de las recomendaciones de la Plataforma, según el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo, sino también de todas las PTE. El Defensor del Pueblo aplaude este compromiso de la Comisión. Consciente de que la cuestión se refiere tanto al refuerzo de las características democráticas de la Unión como a un ámbito político próximo a los ciudadanos de la Unión, el Defensor del Pueblo confía en que la Comisión le asigne la importancia necesaria en la ejecución del programa Horizonte 2020.

113. Teniendo en cuenta que el proceso de aprobación de los instrumentos legislativos del programa Horizonte 2020 está en curso [27] , el Defensor del Pueblo considera que no son necesarias nuevas investigaciones sobre este aspecto de la reclamación.

Segundo proyecto de recomendación

114. El Defensor del Pueblo observa que, a pesar de su desacuerdo con su razonamiento que condujo al segundo proyecto de recomendación, la Comisión señaló que aceptó este proyecto de recomendación. En concreto, la Comisión declaró que, para su aplicación, estaba considerando, en el contexto de la mejora del funcionamiento del Plan EETE en Horizonte 2020, crear un organismo cuyo objetivo sería interactuar de manera más eficaz con la sociedad civil. La Comisión señaló que la misión específica de dicho organismo sería contribuir a las iniciativas industriales y de otro tipo del Plan EETE de manera más oportuna, estructurada y eficaz.

115. El Defensor del Pueblo considera que, a primera vista, no puede pasarse por alto que el objetivo de esta iniciativa, presentado por la Comisión, es garantizar la interacción efectiva de la sociedad civil con otras partes interesadas en el contexto del Plan EETE. A este respecto, la iniciativa podría garantizar que la Comisión reciba aportaciones pluralistas y objetivas en sus iniciativas de política industrial en el ámbito de las energías renovables. Dicho esto, la cuestión sigue siendo si este órgano se estructurará y funcionará de manera que garantice que obtenga y procese las aportaciones de todas las partes interesadas de manera satisfactoria. El Defensor del Pueblo confía en que la Comisión tenga presente esta preocupación cuando, en el curso de la aplicación de Horizonte 2020, traduzca esta iniciativa en medidas concretas.

116. A un nivel más general, el Defensor del Pueblo toma nota de la declaración positiva de la Comisión en el sentido de que debe garantizarse una aportación plural y objetiva no solo en relación con el BEII, sino también con todas las iniciativas industriales. Dado que este compromiso va más allá del segundo proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo considera esencial destacarlo y aplaudirlo.

117. En vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo considera que este aspecto de la reclamación tampoco justifica nuevas investigaciones.

118. Teniendo en cuenta lo anterior, el Defensor del Pueblo considera que no se justifica ninguna otra investigación sobre la primera alegación del demandante.

B. Alegación de no informar al demandante sobre los antecedentes de los solicitantes que desean unirse al Comité Directivo

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

119. En su denuncia, el autor señaló que, en su correo electrónico de 20 de abril de 2007, solicitaba información sobre los antecedentes de quienes solicitaron formar parte del Comité Directivo de la Plataforma. En su respuesta de 25 de abril de 2007, la Comisión declaró que, si bien estaba dispuesta a facilitar esta información, no le era posible hacerlo en esa fase y pidió al denunciante que tuviera paciencia. En su correo electrónico de seguimiento de 2 de mayo de 2007, la Comisión informó al denunciante de que, una vez completada, la información solicitada

se publicaría en el sitio web de la Plataforma. En los meses siguientes, el denunciante envió cuatro recordatorios sin recibir respuesta.

120. En su opinión, la Comisión alegó que no se había comprometido a facilitar ninguna información, sino que remitió al denunciante al sitio web de la Plataforma. Todos los recordatorios del demandante se enviaron a la Secretaría de la Plataforma y no a la Comisión. Por lo tanto, la Comisión no dejó de « *responder a la solicitud del denunciante y no puede ser acusada de mala administración* ».

121. En sus observaciones, el autor afirmó que había un malentendido. Sostuvo que era muy consciente de que la Secretaría de la Plataforma no era un servicio de la Comisión. Su queja se refería al hecho de que la Secretaría de la Plataforma no divulgó información sobre los antecedentes de los candidatos de los grupos de trabajo, incluso después de cuatro recordatorios. En sus observaciones sobre la respuesta de la Comisión a la propuesta de solución amistosa del Defensor del Pueblo, el demandante señaló que, a pesar de sus promesas, la Plataforma no dio a conocer información sobre los antecedentes de los solicitantes que deseaban unirse al Comité Director. El denunciante también lamentó el hecho de que la Comisión « *aún no haya aceptado ni presentado nada* ».

Evaluación del Defensor del Pueblo

122. Por lo que respecta a la cuestión de procedimiento de la supuesta falta de respuesta por parte de la Comisión a las cuatro cartas de recordatorio del denunciante, mediante la presente investigación se ha aclarado que los recordatorios se enviaron a la Secretaría de la Plataforma y no a la Comisión. Por lo que respecta al fondo de la solicitud de información del denunciante sobre los antecedentes de los solicitantes que desean adherirse al Comité Directivo de la Plataforma, que se presentó tanto a la Comisión como a la Plataforma, cabe señalar que, si bien la Comisión expresó su voluntad de acceder a la solicitud, explicó que la información no estaba disponible y dirigió al reclamante a la Secretaría de la Plataforma y a su sitio web. Por lo tanto, no existen pruebas de mala administración en relación con el comportamiento de la Comisión a este respecto.

C. Conclusiones

Sobre la base de su investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la concluye con las siguientes conclusiones:

No se justifica ninguna otra investigación sobre la primera alegación del demandante.

No hay mala administración en relación con la segunda alegación del denunciante.

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

P. Nikiforos Diamandouros

Hecho en Estrasburgo, el 9 de julio de 2013

[1] http://www.corporateeurope.org [Enlace]

[2] Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte (DO 2003, L 123, p. 42).

[3] Decisión 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013) (DO 2006, L 412, p. 1).

[4] Disponible en: http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/biofuels_vision_2030_en.pdf [Enlace]

[5] http://www.biofuelstp.eu/index.html [Enlace]

[6] http://cordis.europa.eu/technology-platforms/home_en.html [Enlace]

[7] http://www.biofuelstp.eu/wgmembers.html [Enlace]

[8] El Defensor del Pueblo entiende el término «agrocombustibles» utilizado por el demandante para referirse a los combustibles derivados de los cultivos alimentarios y oleaginosos.

[9] Comunicación de la Comisión hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo — Principios generales y normas mínimas para la consulta de las partes interesadas por parte de la Comisión, COM(2002) 704 final.

[10] Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte (DO 2003, L 123, p. 42).

[11] Decisión no 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013) (DO 2006, L 412, p. 1).

[12] Véase el informe de la OCDE, Políticas *de apoyo a los biocombustibles: Una evaluación económica* , OCDE 2008 (disponible en: http://www.oecd.org/document/28/0,3343,fr_2649_33717_41013916_1_1_1_1,00.html [Enlace])

[13] La denuncia se refería al « *consejo unilateral» surgido* de la Plataforma, e incluso

cuestionaba si la idea de los biocombustibles cumplía su propio propósito (objetivo y técnico), refiriéndose a «la *creciente evidencia de que los agrocombustibles agravan, no mitiguen, la amenaza del cambio climático* ».

[14] La Secretaría General, por ejemplo, se ocupa específicamente de la representación de intereses, la transparencia, la consulta y cuestiones conexas: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/index_en.htm [Enlace]

[15] Se recuerda que la iniciativa específica mencionada por el denunciante en este caso implicaba la puesta en marcha de un informe, por parte de la Comisión, titulado « *Una visión de los biocarburantes hasta 2030 y años posteriores* ». Por lo tanto, no parece irrazonable que el denunciante haya llegado a la conclusión de que la Comisión pedía asesoramiento y recomendaciones que pudieran influir en sus políticas a largo plazo.

[16] Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO 2009, L 140, p. 16).

[17] http://cordis.europa.eu.technology-platforms/ [Enlace]

[18] El subrayado es mío.

[19] Véase la nota a pie de página 9.

[20] Véase, a este respecto, el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea, COM(2001) 428.

[21] http://cordis.europa.eu/technology-platforms/ [Enlace]

[22] http://www.biofuelstp.eu/srasdd/080111_sra_sdd_web_res.pdf [Enlace]

[23] Véase la Comunicación de la Comisión sobre consultas (citada en la nota 9 supra).

[24] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) COM(2011) 809 final.

[25] Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se archiva su investigación sobre la reclamación 2660/2009/(BU)RT contra el Consejo de la Unión Europea, apartado 21.

[26] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) [COM(2011) 809 final].

[27] http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020-timeline [Enlace]