

*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 de la Defensora del Pueblo Europeo por la que se cierra su investigación de propia iniciativa OI/10/2014/RA relativa a la Comisión Europea

Decisión

Caso OI/10/2014/RA - Abierto el 29/07/2014 - Decisión de 06/01/2015 - Institución concernida Comisión Europea (No se justifican medidas de investigación adicionales) |

La Comisión Europea está negociando actualmente, en nombre de la Unión Europea, un amplio acuerdo de asociación en materia de comercio e inversión con los Estados Unidos (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión — ATCI). Las negociaciones han atraído un interés público sin precedentes, dado el potencial impacto económico, social y político que puede tener la ATCI.

La investigación del Defensor del Pueblo tiene por objeto ayudar a garantizar que el público pueda seguir el progreso de estas negociaciones en la medida de lo posible y contribuir a dar forma a sus resultados. En julio de 2014, el Defensor del Pueblo presentó una primera serie de sugerencias a la Comisión. La Defensora del Pueblo también recopiló ideas del público durante su investigación para ayudar a que las conversaciones fueran más transparentes y accesibles. A raíz de las preocupaciones expresadas por el Parlamento Europeo y la sociedad civil, la Comisión expuso en noviembre de 2014 una serie de ambiciosas medidas de transparencia.

El Defensor del Pueblo presenta ahora diez sugerencias adicionales a la Comisión en relación con los textos de negociación comunes, una mayor divulgación proactiva de los documentos de la ATCI y una mayor transparencia de las reuniones de la ATCI. El Defensor del Pueblo considera que, siguiendo estas sugerencias, la Comisión velaría por que el proceso de negociación de la ATCI pueda gozar de una mayor legitimidad y confianza pública.

Antecedentes de la investigación de propia iniciativa



1. Esta investigación se refiere a los esfuerzos de la Comisión Europea para que las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión («ATCI») sean transparentes y accesibles al público. La Comisión está negociando actualmente este acuerdo en nombre de la Unión. Si se acuerda, el TTIP será el mayor acuerdo bilateral de libre comercio de la historia. Dará forma a futuras reglas y normas en ámbitos como la seguridad alimentaria, los automóviles, los productos químicos, los productos farmacéuticos, la energía, el medio ambiente y el lugar de trabajo.

La investigación

2. La Defensora del Pueblo observó, cuando inició esta investigación [1] , que la Comisión había realizado esfuerzos reales para hacer transparente el proceso de negociación de la ATCI y promover la participación pública. La Comisión había publicado numerosos documentos y elaborado listas de reuniones en relación con la ATCI. Al mismo tiempo, se produjeron retrasos en la respuesta a algunas solicitudes de documentos de la ATCI. También se ha expresado preocupación por algunas partes interesadas externas que reciben un acceso privilegiado y por la divulgación no autorizada de documentos.

3. El Defensor del Pueblo señaló que un enfoque proactivo de la transparencia podría hacer que el proceso de negociación fuera más legítimo a los ojos de los ciudadanos. En su carta de apertura de esta investigación, formuló una serie de sugerencias, alentando a la Comisión a publicar documentos de forma proactiva y a facilitar información sobre las reuniones.

4. A continuación, el Defensor del Pueblo llevó a cabo una consulta pública, invitando a ideas para ayudar a la Comisión a hacer que las conversaciones fueran más transparentes y accesibles. El Defensor del Pueblo también recibió el dictamen de la Comisión en este caso. La decisión del Defensor del Pueblo tiene en cuenta este material.

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

5. La Defensora del Pueblo recibió 315 presentaciones en su buzón de consulta pública y más de 6000 correos electrónicos en total sobre este tema. El informe de consulta pública está disponible en el sitio web del Defensor del Pueblo [2] .

6. En su dictamen [3] , la Comisión respondió a las dos preguntas planteadas por el Defensor del Pueblo, a saber: a) ¿Qué aprendizaje ha logrado la Comisión a partir del acceso a los documentos solicitados que ha tratado hasta ahora en relación con la ATCI? B) ¿Podría explicar la Comisión si tiene una política de compartir selectivamente determinados documentos de negociación con las partes interesadas privilegiadas? La Comisión también respondió a las sugerencias del Defensor del Pueblo en relación con i) la publicación de documentos en su sitio web; II) establecer un registro público de documentos de la ATCI; III) velar por que pueda tratar los documentos de terceros de manera transparente; IV) publicación



de listas en línea de reuniones con las partes interesadas; y v) las medidas que ha adoptado en relación con los documentos confidenciales de la ATCI.

7. En resumen, la Comisión declaró que:

- Publicar y actualizar periódicamente una lista de documentos de la ATCI compartidos con el Parlamento y el Consejo y volver, en 2015, a la cuestión de la publicación en línea de documentos relacionados con la ATCI publicados tras el acceso a las solicitudes de documentos.
- Comience a preguntar a las organizaciones, que proporcionan documentos escritos al Comisario responsable de la ATCI, si están de acuerdo con la publicación de documentos, ya sea como entregados o en una versión no confidencial.
- Publicar información sobre todas las reuniones celebradas sobre cuestiones pertinentes por los miembros de la Comisión, los miembros del gabinete o los directores generales con organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia.
- Revisar las disposiciones para el acceso de las instituciones de la UE a la información y los documentos relacionados con la política comercial.

8. La Comisión también anunció que está dispuesta a examinar si estas medidas podrían ampliarse a lo largo del tiempo a otras negociaciones.

Evaluación del Defensor del Pueblo

Observaciones preliminares

9. El Tratado de la Unión Europea prevé que las decisiones se tomen de la forma más abierta posible y lo más cercana posible a los ciudadanos. Además, para promover la buena gobernanza y garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión deben llevar a cabo su trabajo de la manera más abierta posible. Los métodos tradicionales para llevar a cabo negociaciones comerciales internacionales, sin embargo, se caracterizan por la confidencialidad y la participación pública limitada. Estos métodos tradicionales están mal equipados para generar la legitimidad necesaria para el acuerdo ATCI, que, en su forma más ambiciosa, podría dar lugar a un mercado único transatlántico, con normas vinculantes en una amplia gama de ámbitos que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos.

10. Las respuestas a la consulta pública del Defensor del Pueblo confirman que los ciudadanos esperan y exigen el derecho a conocer y a participar en la ATCI. Las sugerencias del Defensor del Pueblo que se exponen a continuación tienen por objeto ayudar a la Comisión a satisfacer en la medida de lo posible estas demandas públicas y, de este modo, garantizar que las negociaciones y, en su caso, el posible acuerdo gocen de legitimidad y confianza pública. Habida cuenta de la suerte del ACTA (Acuerdo Comercial contra la Falsificación) [4], el Defensor del Pueblo considera que las consideraciones de eficacia también deberían llevar a la Comisión a tener en cuenta estas sugerencias a medida que avanzan las negociaciones.



A. Mayor acceso público a los documentos de negociación

11. La Comisión ha realizado esfuerzos reales para mejorar la transparencia del proceso de negociación de la ATCI. Por primera vez, ha puesto a disposición determinadas categorías de documentos de negociación. De gran importancia es la Comunicación de la Comisión de 25 de noviembre de 2014 [5] , que establece que la Comisión hará públicos todos los textos de negociación de la UE que comparte con los Estados miembros y el Parlamento (por ejemplo, propuestas formales de negociación sobre la parte «reglas» del acuerdo comercial). En el contexto de la ATCI, la Comisión también ha publicado una serie de posiciones iniciales de negociación de la UE.

12. La Comisión está dando ejemplo a este respecto. En su Comunicación de 25 de noviembre de 2014, la Comisión declaró que su acción tendrá un impacto directo en el Consejo, ya que la publicación de los textos de negociación de la UE hará público en la práctica también el contenido de las directrices de negociación decididas por el Consejo (que ya han sido publicadas por el Consejo para las negociaciones de la ATCI, pero aún no son públicas para otras negociaciones en curso sobre comercio e inversión).

13. El Defensor del Pueblo reconoce que la Comisión debe crear un contexto en el que pueda negociar eficazmente con los Estados Unidos sobre la ATCI, a fin de lograr el mejor acuerdo posible para la Unión y sus ciudadanos [6] . Esto puede significar que la Comisión puede legítimamente mantener la confidencialidad de determinadas informaciones y documentos, al menos durante determinadas fases de las negociaciones. Sin embargo, para mantener la legitimidad del proceso de negociación, toda política de no divulgación debe estar debidamente justificada.

14. La presente investigación no pretende determinar qué documentos concretos relativos a las negociaciones de la ATCI deben hacerse públicos o no [7] . No obstante, procede subrayar que la Comisión debe interpretar restrictivamente cualquier excepción al derecho fundamental de acceso del público a los documentos. Si decide denegar el acceso del público a los documentos de la ATCI, la Comisión debe presentar argumentos específicos, basados en el contenido de los documentos y en el contexto de la negociación, haciendo especial hincapié en el calendario de la divulgación [8] . Si la divulgación de un documento, en un punto particularmente sensible de las negociaciones, perjudicaría intereses legítimos, el acceso a ese documento puede denegarse válidamente en ese momento.

15. En su Comunicación de 25 de noviembre de 2014, en la que la Comisión se comprometió a hacer públicos determinados textos de negociación de la UE, la Comisión también declaró que « *no debería haber intención de publicar* » documentos estadounidenses o documentos de negociación comunes sin el acuerdo explícito de los Estados Unidos. Si bien, como se ha señalado anteriormente, el Defensor del Pueblo no puede, sin haber visto documentos específicos, orientar a la Comisión sobre qué documentos de la ATCI deben o no hacerse públicos, es necesario pronunciarse sobre la declaración anterior.



16. Las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos [9] prevén, en relación con los documentos de terceros [10] , como los documentos originarios de los Estados Unidos, que se consulte al tercero con el fin de evaluar si se aplica una excepción al acceso del público, a menos que esté claro que el documento se divulgará o no. Nada impide que la Comisión decida consultar con los Estados Unidos también en relación con los documentos elaborados con los negociadores estadounidenses, como los documentos de negociación comunes.

17. En una carta de 5 de julio de 2013 [11] , titulada «Acuerdos sobre los documentos de negociación de la ATCI», el negociador principal de la UE para la ATCI (director de la Comisión) confirmó al negociador principal de los Estados Unidos que la Comisión consultará con los EE.UU. en relación con la divulgación de información [12] con el fin de ayudarle a llegar a una opinión sobre la sensibilidad del documento.

18. No obstante, al llevar a cabo estas consultas, la Comisión debe tener en cuenta que siempre está legalmente obligada a cumplir las normas sobre acceso del público a los documentos establecidas en el Reglamento 1049/2001. Una lectura cuidadosa de la citada carta establece que no contiene ningún compromiso por parte de la UE, lo que limitaría la plena aplicación del Reglamento 1049/2001 [13] .

19. En la carta de 5 de julio de 2013, el negociador principal de la UE declaró que la aplicación de cualquier excepción al acceso del público se evaluará caso por caso, en función del contenido de los documentos. El Defensor del Pueblo señala que, en lo que respecta a la excepción al acceso del público en relación con las relaciones internacionales, esta excepción no se aplica simplemente porque el objeto de un documento se *refiera* a las relaciones internacionales. Más bien, es necesario demostrar, sobre la base del contenido de un documento solicitado, que su divulgación *perjudicaría* el interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales.

20. Existe un interés público en mantener la confianza de cualquier socio internacional de la UE que formule solicitudes razonables y fundamentadas de no divulgación de documentos, sobre la base de la necesidad de proteger los intereses legítimos del socio internacional. Sin embargo, en lo que respecta a las relaciones internacionales, no existe ningún interés público en el cumplimiento de solicitudes injustificadas o irrazonables de no divulgar documentos. Considerar lo contrario implicaría que el socio internacional tendría un veto sin restricciones sobre la divulgación de *cualquier* documento de este tipo en posesión de las instituciones de la UE [14] .

21. El Defensor del Pueblo opina, por tanto, que si una solicitud estadounidense de no divulgar un documento está motivada, y esa razón se basa en intereses legítimos de los EE.UU., la Comisión debe tener en cuenta esa solicitud al examinar si debe publicar el documento. Sin embargo, las autoridades estadounidenses no pueden esperar que una relación adecuada con la UE se vea «socavada» simplemente porque la UE se niega a cumplir con una solicitud irrazonable o irrazonable de los Estados Unidos. En este contexto, el mero hecho de que los Estados Unidos desagraden que se publique un documento no es suficiente para activar la



excepción en relación con el menoscabo del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales.

22. El Defensor del Pueblo subraya, en relación con lo anterior, que cualquier falta de voluntad para justificar adecuadamente las decisiones de no divulgar los documentos de la ATCI podría tener consecuencias negativas considerables. El derecho de los ciudadanos de la UE a tener acceso público a los documentos en poder de las instituciones de la UE es un derecho fundamental destinado a garantizar que puedan participar en la toma de decisiones de la UE y exigir que la UE y sus instituciones rindan cuentas. Este derecho profundiza el carácter democrático de la UE y de sus instituciones. Las respuestas a la consulta pública del Defensor del Pueblo han dejado claro la importancia que las partes interesadas conceden a los documentos, como los textos consolidados que contienen las posiciones de la UE y de los Estados Unidos. Por consiguiente, **es vital que la Comisión informe a los Estados Unidos de la importancia de poner a disposición de la UE, en particular, textos comunes de negociación antes de que se finalice el acuerdo sobre la ATCI. La Comisión también debe informar a los EE.UU. de la necesidad de justificar cualquier solicitud de no divulgar un documento determinado. La Comisión debe estar convencida de este razonamiento.**

23. La publicación temprana de textos comunes de negociación permitiría informar oportunamente a los negociadores en relación con las secciones del acuerdo que plantean problemas particulares. El Defensor del Pueblo asume que es preferible conocer estos problemas más pronto que tarde, de modo que puedan abordarse eficazmente.

24. Por último, algunos encuestados en la consulta pública del Defensor del Pueblo sostuvieron que, al menos, los diputados al Parlamento Europeo deberían estar en condiciones de examinar el proyecto y las versiones finales del acuerdo en nombre de sus electores. Si bien el acceso del Parlamento a los documentos no forma parte de esta investigación, el Defensor del Pueblo acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión, también de 25 de noviembre de 2014, de que ampliará el acceso a determinados documentos de negociación a todos los diputados al Parlamento Europeo. El Defensor del Pueblo reconoce la responsabilidad democrática especial de los diputados al Parlamento Europeo en el control de las negociaciones en nombre de sus electores.

B. Divulgación más proactiva de los documentos

25. Los ciudadanos son cada vez más conscientes de que la ATCI producirá normas que les repercuten de manera análoga a la forma en que la legislación les afecta. Por lo tanto, existe un interés público significativo en los documentos generados como resultado de las negociaciones de la ATCI, como lo confirman las respuestas a la consulta del Defensor del Pueblo. La Comisión aporta pruebas adicionales de este interés en su dictamen. Desde enero de 2013, la DG Comercio ha respondido a 30 solicitudes iniciales de acceso a documentos relacionadas con la ATCI. Dio acceso (total o parcial) a 520 de los 807 documentos evaluados.



26. El dictamen de la Comisión también sugiere que los solicitantes de acceso a los documentos están, en general, satisfechos con la forma en que la Comisión ha atendido su solicitud. Solo el 20 % optó por pedir a la Comisión que reconsiderara su respuesta a su solicitud inicial [15] . Hasta la fecha, solo una persona ha presentado posteriormente una reclamación ante el Defensor del Pueblo.

27. La Comisión ha tratado bien muchas de las solicitudes de acceso a documentos relativos a la ATCI. Sin embargo, el gran número de solicitudes de este tipo lleva al Defensor del Pueblo a preguntarse si no sería más eficiente y eficaz que la Comisión examinara la cuestión del acceso, en la medida de lo posible, desde el principio. Para ello, la Comisión necesita un proceso que tenga, como su supuesto subyacente, que el público quiera acceder a todos los documentos de la ATCI [16] . **La Comisión debe llevar a cabo una evaluación sobre si un documento de la ATCI puede hacerse público tan pronto como el documento en cuestión se haya finalizado internamente y a intervalos regulares y predeterminados a partir de entonces (incluido, entre otros, cuando el documento se presente en las negociaciones). Si no se aplica ninguna excepción, la Comisión debe publicar de forma proactiva el documento en cuestión. Si un documento no puede hacerse público de manera proactiva, la referencia del documento (y, si es posible, su título) debe hacerse pública, junto con una explicación de por qué el documento no puede ser puesto a disposición .**

28. Un enfoque tan proactivo no implica que la Comisión tenga que entregar más documentos de los que habría sido liberado si la Comisión se hubiera limitado a esperar a recibir las solicitudes. Sin embargo, tal «distribución anticipada» (i) daría a los ciudadanos acceso a los documentos pertinentes lo antes posible y sin necesidad de solicitarlos, simplificando así el ejercicio del derecho fundamental de acceso; II) garantizar que la Comisión es y se considera lo más transparente posible sobre los documentos de la ATCI que posee y lo que puede y no puede divulgarse de forma proactiva; III) subrayar a los ciudadanos la determinación de la Comisión de responder a una necesidad legítima de mayor información sobre las negociaciones de la ATCI; y iv) reforzar la legitimidad del proceso de la ATCI y, en términos más generales, de la Comisión y de la UE.

29. Además, el enfoque proactivo no debería ser más intensivo en recursos que esperar a recibir solicitudes. Las respuestas a la consulta pública del Defensor del Pueblo sugieren que la Comisión va a recibir solicitudes de acceso a estos documentos de todos modos y, por lo tanto, tendrá que analizar los documentos en cuestión en algún momento. El enfoque recomendado por el Defensor del Pueblo simplemente implica el análisis pertinente que se está realizando en una fase anterior.

30. También con el fin de simplificar el ejercicio del derecho fundamental de acceso del ciudadano y garantizar que la Comisión sea transparente en cuanto a los documentos que posee, la Defensora del Pueblo sugirió, en su carta de apertura de esta investigación, que la Comisión estableciera un registro público de documentos de la ATCI.

31. Como parte de su Comunicación de 25 de noviembre de 2014, la Comisión anunció que publicaría y actualizaría periódicamente una lista de documentos de la ATCI (no clasificados)



que se compartan con el Parlamento y el Consejo. Esto se hará a través de su sitio web dedicado a la política comercial. También se considerará la inclusión de documentos clasificados en la lista.

32. El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción este anuncio y **anima encarecidamente a la Comisión a que vele por que la lista de documentos de la ATCI que se publicará en su sitio web específico sobre política comercial sea exhaustiva** . La Comisión ha explicado que, al tramitar las solicitudes de acceso a los documentos de la ATCI, se dedicó un tiempo considerable a la revisión de un gran número de archivos y correos electrónicos para identificar el material que puede entrar en el ámbito de una solicitud dada. La Comisión se refirió además a la complejidad de tales solicitudes, que a menudo implican ocho o más unidades administrativas dentro de la Comisión; la presión excepcional sobre estas mismas personas en el marco de las negociaciones; el volumen total de solicitudes de documentos relacionados con el comercio tramitadas por la Comisión (de las cuales los documentos de la ATCI son solo una parte) [17] ; y la forma comparativamente abierta en la que se formulan muchas solicitudes. El Defensor del Pueblo considera que estas explicaciones hacen que el argumento a favor de una lista completa de documentos de la ATCI sea aún más acuciante. Sería razonable, y de conformidad con las normas de acceso del público, que la Comisión respondiera a solicitudes imprecisas remitiendo al solicitante a la lista de documentos de la ATCI para que el solicitante pudiera aclarar la solicitud.

33. Por último, la Defensora del Pueblo reitera la sugerencia que hizo, al inicio de esta investigación, de que **la Comisión publicara en su sitio web los numerosos documentos de la ATCI que ya había publicado en respuesta a las solicitudes de acceso a documentos** .

34. En su respuesta a esta sugerencia, la Comisión explica que puede ver ciertas ventajas si permitiera al público encontrar información sin necesidad de presentar solicitudes; por otra parte, en tales circunstancias, sería útil establecer las garantías procedimentales necesarias para garantizar que dicha publicación eliminaría la necesidad de que la Comisión identificara los mismos documentos en futuras solicitudes. Si la Comisión adopta tal práctica, su introducción debe ser gradual y estar vinculada a la adaptación de las herramientas informáticas actuales, automatizar el proceso de publicación de dicha información y garantizar que cualquier carga de trabajo asociada no sea desproporcionada.

35. La Comisión explica además que estas consideraciones no pueden limitarse a la ATCI. Dado el carácter transversal de la propuesta, podrían publicarse todos los documentos liberados en virtud de las normas de acceso a los documentos. Esto requiere una mayor reflexión por parte de los servicios centrales de la Comisión. La Comisión seguirá reflexionando sobre esta cuestión y volverá a examinarla a principios de 2015, cuando responda a las conclusiones del Defensor del Pueblo en esta investigación.

36. El Defensor del Pueblo observa que, en su Resolución de 11 de marzo de 2014 sobre el acceso del público a los documentos [18] , el Parlamento pidió a las instituciones que establecieran registros públicos de documentos con estructuras claras y accesibles, una buena



funcionalidad de búsqueda, información actualizada periódicamente sobre los nuevos documentos producidos y registrados, la inclusión de referencias a documentos no públicos y, para ayudar a los usuarios públicos, orientaciones sobre los tipos de documentos conservados en un registro determinado. La Comisión debería dar seguimiento a esta petición del Parlamento, con carácter prioritario en relación con los documentos de la ATCI. De hecho, es importante que la Comisión ponga los documentos pertinentes, o al menos una referencia a ellos, disponibles de manera estructurada para que el público pueda identificar fácilmente los documentos que más les interesan. La Comisión también podría publicar una página web con enlaces a documentos solicitados con frecuencia o documentos que más se hayan descargado.

C. Participación pública más equilibrada y transparente

37. La mejora del alcance y la intensidad de la participación de los ciudadanos en la labor de las instituciones de la UE refuerza el carácter democrático de la Unión. La participación ciudadana es especialmente importante en áreas, como la ATCI, que tienen una estrecha conexión con el proceso legislativo.

38. La transparencia facilita la participación ciudadana al garantizar el acceso a la información y los medios para participar en el proceso de gobernanza al que están sujetos los ciudadanos. En el contexto de la ATCI, el público solo puede ayudar a dar forma al acuerdo final si está informado durante todo el proceso y, por lo tanto, está facultado para contribuir a él de manera oportuna.

39. Las referencias en el Tratado de la Unión Europea a «*un diálogo abierto, transparente y regular*», a puntos de vista que se intercambian «*públicamente*» y a acciones «*coherentes y transparentes*» subrayan que el proceso de participación en sí no debe protegerse del escrutinio público.

40. La Comisión ha tratado activamente de aumentar la participación pública en relación con la ATCI. Como reconocieron los encuestados en la consulta pública del Defensor del Pueblo, la Comisión ha adoptado una serie de enfoques innovadores para las formas de participación más estructuradas, como el establecimiento de un grupo consultivo y la celebración de reuniones informativas con las partes interesadas durante y al final de las rondas de negociación. Las medidas proactivas de transparencia que ha adoptado, como la publicación de documentos de posición iniciales, también favorecen la participación efectiva.

41. El informe sobre la consulta pública del Defensor del Pueblo contiene una serie de medidas prácticas adicionales que la Comisión podría adoptar para promover la participación. A modo de ejemplo, la Comisión podría organizar reuniones de partes interesadas más frecuentes sobre cuestiones específicas [19]. **La Defensora del Pueblo anima a la Comisión a que tenga en cuenta las sugerencias pertinentes esbozadas en la sección «Participación del público» de su informe de consulta pública.**



42. Además de las formas más estructuradas de participación, hay formas menos estructuradas que implican, en su mayor parte, reuniones bilaterales y correspondencia con la Comisión. Un número abrumador de respuestas a la consulta pública del Defensor del Pueblo plantearon preocupación por el supuesto predominio empresarial de las reuniones y contactos con la Comisión en relación con la ATCI y la necesidad de una mayor transparencia a este respecto.

43. En su carta de apertura de esta investigación, la Defensora del Pueblo formuló una serie de sugerencias a la Comisión para abordar estas cuestiones de equilibrio y transparencia. En concreto, el Defensor del Pueblo sugirió que la Comisión estudiara la posibilidad de establecer y publicar listas en línea de reuniones que celebra con las partes interesadas en relación con la ATCI, así como los documentos conexos.

44. En su dictamen, la Comisión señaló que el presidente Juncker había invitado a cada miembro de la Comisión entrante a *«hacer públicos todos los contactos y reuniones que mantenemos con organizaciones profesionales o trabajadores por cuenta propia sobre cualquier asunto relacionado con la elaboración y aplicación de las políticas de la UE»*. La Comisión confirmó esta nueva política para los Comisarios, los miembros del Gabinete y los Directores Generales, con efecto a partir del 1 de diciembre de 2014, mediante decisiones de 25 de noviembre de 2014 [20]. El Defensor del Pueblo acogió públicamente esta evolución.

45. Para aprovechar este primer paso, el Defensor del Pueblo formularía la siguiente sugerencia: **La Comisión debe, al menos en el contexto de la ATCI, ampliar estas obligaciones de transparencia en relación con las reuniones con organizaciones profesionales o trabajadores por cuenta propia, a los niveles de director, jefe de unidad y negociador. Esto debe incluir los nombres de todas las personas que participan en esas reuniones.**

46. También es importante el contenido de lo que los representantes de interés debaten con la Comisión y los documentos que intercambian con ella. La propia Comisión confirmó que los solicitantes de acceso a los documentos de la ATCI expresaban un gran interés en reunir informes y correspondencia con la industria.

47. La Defensora del Pueblo acoge con satisfacción la respuesta de la Comisión a la sugerencia que hizo a este respecto. En concreto, la Comisión anunció que está dispuesta a pedir a las organizaciones empresariales, grupos de presión u ONG que presenten documentos al miembro de la Comisión responsable de las negociaciones de la ATCI, si el documento (o una versión no confidencial del mismo) puede publicarse. El Defensor del Pueblo considera que **la Comisión debe ir más allá y confirmar que todas las presentaciones se publicarán a menos que el remitente dé buenas razones de confidencialidad y proporcione un resumen no confidencial para su publicación. Además, la Comisión debe publicar proactivamente los órdenes del día de las reuniones y las actas de las reuniones que celebre sobre la ATCI con organizaciones empresariales, grupos de presión u ONG.**

48. El Defensor del Pueblo también preguntó a la Comisión si tenía una política de compartir



determinados documentos de negociación de forma selectiva con las partes interesadas privilegiadas que considera que pueden desempeñar un papel en la configuración de la posición negociadora de la UE sobre determinados temas. La Comisión respondió que no lo hacía. Explicó que tiene una práctica establecida de compartir documentos de negociación con el Parlamento Europeo y con el Consejo. Además, en el caso de la ATCI, la Comisión comparte, con los miembros del Grupo Consultivo de la ATCI, los documentos de negociación de la UE, que se han compartido con los Estados miembros y el Parlamento Europeo. Sin embargo, ese grupo actúa en un contexto experto (institucional) y no puede equipararse a un grupo de «partes interesadas privilegiadas», dijo.

49. Sin embargo, la Comisión expresó su propia preocupación en relación con lo que denomina «el flujo constante de fugas de documentos clasificados («Restreint UE») y sensibles de la ATCI.

50. La Defensora del Pueblo destaca que su pregunta a la Comisión trató de determinar si los documentos de la ATCI se comparten selectivamente con terceros interesados no institucionales, como grupos de la industria, organizaciones de la sociedad civil o particulares. Su pregunta no se refiere a cuál debería ser la política adecuada en relación con la divulgación de documentos a los agentes institucionales, como el Parlamento y el Consejo. El Defensor del Pueblo subraya que el Parlamento y el Consejo no son terceros en estas negociaciones. Por lo tanto, no pueden equipararse a un grupo de «partes interesadas privilegiadas». Por lo que respecta a la divulgación de lo que el Defensor del Pueblo llamó «partes interesadas privilegiadas», el Defensor del Pueblo no ha visto pruebas concretas que pongan en tela de juicio la afirmación inequívoca de la Comisión de que no tiene una política de divulgación a favor de las «partes interesadas privilegiadas». El Defensor del Pueblo espera que la Comisión **garantice que los documentos que se comunican a determinadas terceras partes interesadas se entreguen a todos, garantizando así que todos los ciudadanos reciban el mismo trato.**

51. Por lo que se refiere a una representación equilibrada, el Defensor del Pueblo acoge con satisfacción la declaración, esbozada en los «Métodos de trabajo de la Comisión Europea 2014-2019» [21], de que los miembros de la Comisión deben tratar de garantizar un equilibrio y una representatividad adecuados en las partes interesadas con las que se reúnen. Los métodos de trabajo también establecen que, por regla general, los miembros de la Comisión no deben reunirse con organizaciones profesionales o personas que trabajan por cuenta propia que no estén inscritas en el Registro de transparencia.

52. Si bien estas medidas son encomiables, **la Comisión debe examinar la manera de ampliar, a niveles inferiores al nivel de Comisario, las obligaciones (también en relación con el Registro de transparencia) destinadas a garantizar un equilibrio y representatividad adecuados en sus reuniones con organizaciones profesionales o personas que trabajan por cuenta propia en la ATCI. Estas obligaciones podrían, por ejemplo, extenderse a los niveles de Director, Jefe de Unidad y Negociador.**



Los beneficios de una mayor transparencia

53. El informe del Defensor del Pueblo sobre la consulta pública describe en detalle el impacto que los encuestados creen que tendrá una mayor transparencia en las negociaciones de la ATCI y en el propio acuerdo. Ese impacto se considera abrumadoramente positivo, que va desde una mayor legitimidad, una mayor confianza, un debate educado y un mejor acuerdo en cuanto al fondo.

54. El Defensor del Pueblo es consciente de los argumentos de que, dada la complejidad de las cuestiones relacionadas con la ATCI, una mayor transparencia podría dar lugar a confusión y malentendidos entre los ciudadanos. En opinión del Defensor del Pueblo, tales argumentos están profundamente equivocados. La única manera efectiva de evitar la confusión y los malentendidos públicos es una mayor transparencia y un mayor esfuerzo de manera proactiva para informar el debate público. En su opinión, la Comisión, si considera que un documento está abierto a interpretaciones erróneas, simplemente debe proporcionar las explicaciones necesarias cuando publique el documento. También debe colaborar con quienes expresan preocupaciones legítimas.

55. En términos más generales, si se asegura al público, en relación con la ATCI, que ha sido informado de los hechos; ii) facultados para comprender lo que está en juego; y iii) si se permite comunicar sus preocupaciones, preguntas y sugerencias y se ha recibido una respuesta motivada, se reforzarán las credenciales democráticas y la legitimidad de la Unión y se reforzará la confianza en sus instituciones.

Conclusión

Al concluir esta investigación, el Defensor del Pueblo acoge con satisfacción la respuesta de la Comisión hasta la fecha y formula el siguiente conjunto de sugerencias adicionales. La Comisión debería :

1. Informar a los Estados Unidos de la importancia de poner a disposición de la UE, en particular, textos comunes de negociación antes de que finalice el acuerdo sobre la ATCI . La Comisión también debe informar a los EE.UU. de la necesidad de justificar cualquier solicitud de no divulgar un documento determinado. La Comisión debe estar convencida de este razonamiento.

2. Llevar a cabo una evaluación sobre si un documento de la ATCI puede hacerse público tan pronto como el documento en cuestión se haya finalizado internamente y a intervalos regulares y predeterminados a partir de entonces (incluido, entre otros, cuando el documento se presente en las negociaciones). Si no se aplica ninguna excepción, la Comisión debe publicar de forma proactiva el documento en cuestión. Si un documento no puede hacerse público de manera proactiva, la referencia del documento (y, si es posible, su título) debe hacerse pública, junto con una explicación de por qué el documento no puede ser puesto a disposición.



- 3. Garantizar que la lista de documentos de la ATCI que se publicará en su sitio web específico sobre política comercial sea exhaustiva .**
- 4. Publicar en su sitio web los numerosos documentos de la ATCI que ya ha publicado en respuesta a las solicitudes de acceso a documentos.**
- 5. Tener en cuenta las sugerencias pertinentes esbozadas en la sección «Participación del público» del informe de consulta pública del Defensor del Pueblo.**
- 6. Ampliar las obligaciones de transparencia en relación con las reuniones con organizaciones profesionales o personas que trabajan por cuenta propia, en el contexto de la ATCI, a los niveles de director, jefe de unidad y negociador. Esto debe incluir los nombres de todas las personas que participan en esas reuniones.**
- 7. Publicar proactivamente las agendas de las reuniones y los registros de las reuniones que celebra sobre la ATCI con organizaciones empresariales, grupos de presión u ONG.**
- 8. Examinar cómo ampliar, a niveles inferiores al nivel de Comisario, las obligaciones (incluso en relación con el Registro de Transparencia) destinadas a garantizar un equilibrio y representatividad adecuados en sus reuniones con organizaciones profesionales o personas que trabajan por cuenta propia en el marco de la ATCI . Estas obligaciones podrían, por ejemplo, extenderse a los niveles de Director, Jefe de Unidad y Negociador.**
- 9. Confirme que todas las comunicaciones de las partes interesadas que se le presenten en el contexto de la ATCI se publicarán a menos que el remitente dé buenas razones de confidencialidad y proporcione un resumen no confidencial para su publicación.**
- 10. Garantizar que los documentos que se comunican a determinadas terceras partes interesadas se entreguen a todos, garantizando así que todos los ciudadanos reciban el mismo trato.**

Se informará a la Comisión de esta decisión. La Comisión debe indicar cómo y cuándo aplicará cada medida que se haya sugerido. Dado que las negociaciones están en curso, sería útil que la Comisión pudiera realizar un seguimiento en un plazo de dos meses, a más tardar el 6 de marzo de 2015.

Emily O'Reilly

Estrasburgo, 6.1.2015

[1] La carta del Defensor del Pueblo a la Comisión en la que solicita su dictamen puede consultarse en:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54633/html.bookmark>



[2] El informe puede consultarse en:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58643/html.bookmark>

[Enlace]

[3] El dictamen de la Comisión puede consultarse en:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58450/html.bookmark>

[4] El ACTA fue firmado el 26 de enero de 2012 por la UE y 22 de sus Estados miembros. Dado que el ACTA contenía disposiciones de aplicación penal, tuvo que ser firmado y ratificado por la UE y por todos los Estados miembros. Por lo que se refiere a la ratificación de la UE, se requiere la aprobación del Parlamento. El 4 de julio de 2012, el Parlamento votó a favor de rechazar la ratificación del ACTA.

[5] Comunicación a la Comisión relativa a la transparencia en las negociaciones de la ATCI. C(2014) 9052 final.

[6] A modo de ejemplo, la Comisión explica, en su Comunicación de 25 de noviembre de 2014, que las ofertas de apertura del mercado de la UE sobre tarifas, servicios, inversión y contratación pública no deben, en principio, hacerse públicas, ya que son la esencia de la parte confidencial de las negociaciones.

[7] El Defensor del Pueblo abrió recientemente una investigación sobre la negativa de la Comisión a divulgar una serie de documentos específicos de la ATCI. El Defensor del Pueblo se pronunciará sobre la divulgación de esos documentos específicos en el contexto de dicha investigación. Véase el asunto 1777/2014/PL, disponible en:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/caseopened.faces/en/58372/html.bookmark>.

[8] El paso del tiempo normalmente tiende a hacer que la divulgación de un documento en particular sea menos probable que sea perjudicial.

[9] Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43).

[10] Los documentos de negociación comunes no son documentos de terceros.

[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf [Enlace]

[12] Por lo que se refiere a lo que se entiende por «información», la Comisión remite a la letra a) de la carta en cuestión, que dice lo siguiente: «*Todos los documentos relacionados con la negociación o el desarrollo del Acuerdo ATCI, incluidos los textos de negociación, las propuestas de cada parte, el material explicativo adjunto, los documentos de debate, los correos electrónicos relacionados con el fondo de las negociaciones y otra información intercambiada en el contexto de las negociaciones, se proporcionan y se mantendrán confidencialmente, de*



conformidad con el Derecho de la UE y los procedimientos pertinentes.»

[13] El Defensor del Pueblo observa que las partes contratantes del ACTA acordaron que los documentos de negociación solo se harían públicos con el apoyo unánime de todas las partes contratantes. El Defensor del Pueblo entiende que no se ha firmado ningún acuerdo de confidencialidad en el contexto de la ATCI.

[14] El Reglamento (CE) no 1049/2001 ofrece específicamente a los Estados miembros de la UE la posibilidad de limitar el derecho de acceso del público a los documentos procedentes de ellos. El alcance de esta posibilidad ha sido aclarado por el Tribunal de Justicia en el asunto C-64/05 P, *Suecia/Comisión*, Rec. 2007, p. I-11389. En opinión del Defensor del Pueblo, el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 no debe interpretarse de modo que ofrezca a los terceros países una mayor posibilidad de limitar el derecho fundamental del ciudadano a acceder a los documentos.

[15] La Comisión tramitó seis solicitudes confirmatorias.

[16] Véanse, por ejemplo, las categorías descritas en la sección 3 del informe de consulta pública del Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo observa, sin embargo, que estas categorías no incluyen documentos oficiosos (documentos destinados a estimular el debate sobre un tema concreto pero que no representan la posición oficial de la institución), documentos conceptuales y otros que la Comisión ha elaborado en relación con la ATCI.

[17] Desde enero de 2013, la Comisión ha tramitado 484 solicitudes iniciales de acceso a documentos relacionadas con el comercio, además de las cuales se concedió acceso (total o parcial) a 1738 documentos. En el contexto de estas estadísticas, la declaración de la Comisión de que está dispuesta a examinar si las medidas que ha anunciado en relación con la ATCI «podría extenderse con el tiempo a otras negociaciones» es bienvenida.

[18] Disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0203>

[19] Véase, por ejemplo, la reunión organizada por la Comisión el 25 de noviembre de 2014 sobre sustancias químicas, antes de la cual la Comisión publicó los documentos pertinentes.

[20] Véanse la Decisión C(2014) 9051 final de la Comisión, de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información sobre las reuniones celebradas entre miembros de la Comisión y organizaciones o trabajadores por cuenta propia, y la Decisión C(2014) 9048 final de la Comisión, de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información sobre las reuniones celebradas entre los directores generales de la Comisión y las organizaciones o los trabajadores por cuenta propia.

[21] Véase la Comunicación del Presidente a la Comisión — Los métodos de trabajo de la Comisión Europea 2014-2019, C(2014) 9004.