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 del Defensor del Pueblo Europeo por la que se formulan propuestas tras su investigación estratégica OI/8/2015/JAS sobre la transparencia de los diálogos tripartitos

Decisión
Caso OI/8/2015/JAS - **Abierto el** 26/05/2015 - **Decisión de** 12/07/2016 - **Instituciones responsables** Parlamento Europeo (No se justifican medidas de investigación adicionales) | Consejo de la Unión Europea (No se justifican medidas de investigación adicionales) | Comisión Europea (No se justifican medidas de investigación adicionales) |

Esta investigación estratégica se refiere a la transparencia de una parte informal importante del proceso legislativo de la UE, a saber, la transparencia de los «diálogos **tripartitos** ».

Los dos órganos legislativos de la UE, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, promulgan legislación a propuesta de la Comisión Europea. Durante este proceso, ambos colegisladores, asistidos por la Comisión, a menudo negocian en los llamados diálogos **tripartitos** , que son **reuniones informales** entre representantes de las tres instituciones implicadas. Durante un diálogo tripartito, el Parlamento y el Consejo tratan de acordar un texto común, basado en sus posiciones iniciales, que luego se somete a votación con arreglo al procedimiento legislativo formal. Los diálogos tripartitos han demostrado ser muy eficaces para alcanzar tales acuerdos, y la mayoría de la legislación se adopta de esta manera.

La Unión Europea es una **democracia representativa** , en la que los ciudadanos tienen derecho a **responsabilizar** a sus representantes de las decisiones políticas tomadas en su nombre. Los ciudadanos también tienen derecho a **participar** en el proceso democrático de la UE. La transparencia de los diálogos tripartitos es un elemento clave para garantizar la efectividad de estos derechos y para legitimar las leyes adoptadas por la UE. El Tribunal de Justicia de la UE ha declarado que la capacidad de los ciudadanos de la UE para conocer las consideraciones que sustentan la acción legislativa es una condición previa para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos.

Si bien el proceso legislativo de la UE en general es bastante transparente, incluso en comparación con muchos Estados miembros, esta parte del proceso ha suscitado preocupación por el equilibrio entre la eficiencia del proceso del diálogo tripartito y su transparencia.

En este contexto, el Defensor del Pueblo Europeo abrió una **investigación estratégica** . Examina qué información y documentos deben ponerse **a disposición del público de manera proactiva** y en qué momento, para que los ciudadanos puedan hacer uso de sus derechos.

La transparencia del diálogo tripartito es un elemento esencial de la legitimidad legislativa de la UE. Los ciudadanos deben estar en condiciones de controlar el desempeño de sus representantes durante esta parte clave del proceso legislativo. Los ciudadanos también necesitan información sobre los temas que se están debatiendo durante los diálogos tripartitos para poder participar eficazmente en el proceso legislativo.

El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción los progresos realizados hasta la fecha en la mejora de la transparencia de los diálogos tripartitos; no obstante, propone que las tres instituciones pongan a disposición del público la siguiente documentación e información: **Fechas** del diálogo tripartito **, posiciones iniciales** de las tres instituciones, órdenes **del día** generales del **diálogo tripartito, documentos «cuatro columnas» , textos transaccionales finales , notas tripartitas** que se han hecho públicas, **listas de los responsables políticos implicados** y, en la medida de lo posible, una **lista de otros documentos presentados** durante las negociaciones. Todos ellos deben estar disponibles en una **base de datos conjunta** fácil de usar y fácil de entender. Si bien algunos documentos podrían ponerse a disposición mientras se están **llevando** a cabo las negociaciones tripartitas, las instituciones podrían considerar necesario, en aras del interés público, proporcionar un acceso público proactivo a determinados tipos de documentos solo **después de que hayan concluido las negociaciones** .

Resumen

Esta investigación estratégica se refiere a la transparencia de una parte informal importante del proceso legislativo de la UE, a saber, la transparencia de los «diálogos **tripartitos** *».*

Los dos órganos legislativos de la UE, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, promulgan legislación a propuesta de la Comisión Europea. Durante este proceso, ambos colegisladores, asistidos por la Comisión, a menudo negocian en los llamados diálogos **tripartitos** *, que son* **reuniones informales** *entre representantes de las tres instituciones implicadas. Durante un diálogo tripartito, el Parlamento y el Consejo tratan de acordar un texto común, basado en sus posiciones iniciales, que luego se somete a votación con arreglo al procedimiento legislativo formal. Los diálogos tripartitos han demostrado ser muy eficaces para alcanzar tales acuerdos, y la mayoría de la legislación se adopta de esta manera.*

La Unión Europea es una **democracia representativa** *, en la que los ciudadanos tienen derecho a* **responsabilizar** *a sus representantes de las decisiones políticas tomadas en su nombre. Los ciudadanos también tienen derecho a* **participar** *en el proceso democrático de la UE. La transparencia de los diálogos tripartitos es un elemento clave para garantizar la efectividad de estos derechos y para legitimar las leyes adoptadas por la UE. El Tribunal de Justicia de la UE ha declarado que la capacidad de los ciudadanos de la UE para conocer las consideraciones que sustentan la acción legislativa es una condición previa para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos.*

Si bien el proceso legislativo de la UE en general es bastante transparente, incluso en comparación con muchos Estados miembros, esta parte del proceso ha suscitado preocupación por el equilibrio entre la eficiencia del proceso del diálogo tripartito y su transparencia.

En este contexto, el Defensor del Pueblo Europeo abrió una **investigación estratégica** *. Examina qué información y documentos deben ponerse* **a disposición del público de manera proactiva** *y en qué momento, para que los ciudadanos puedan hacer uso de sus derechos.*

La transparencia del diálogo tripartito es un elemento esencial de la legitimidad legislativa de la UE. Los ciudadanos deben estar en condiciones de controlar el desempeño de sus representantes durante esta parte clave del proceso legislativo. Los ciudadanos también necesitan información sobre los temas que se están debatiendo durante los diálogos tripartitos para poder participar eficazmente en el proceso legislativo.

El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción los progresos realizados hasta la fecha en la mejora de la transparencia de los diálogos tripartitos; no obstante, propone que las tres instituciones pongan a disposición del público la siguiente documentación e información: **Fechas** *del diálogo tripartito* **, posiciones iniciales** *de las tres instituciones, órdenes* **del día** *generales del* **diálogo tripartito, documentos «cuatro columnas» , textos transaccionales finales , notas tripartitas** *que se han hecho públicas,* **listas de los responsables políticos implicados** *y, en la medida de lo posible, una* **lista de otros documentos presentados** *durante las negociaciones. Todos ellos deben estar disponibles en una* **base de datos conjunta** *fácil de usar y fácil de entender. Si bien algunos documentos podrían ponerse a disposición mientras se están* **llevando** *a cabo las negociaciones tripartitas, las instituciones podrían considerar necesario, en aras del interés público, proporcionar un acceso público proactivo a determinados tipos de documentos solo* **después de que hayan concluido las negociaciones** *.*

Los antecedentes

1. Esta investigación estratégica se refiere a la transparencia de los **diálogos** tripartitos, la parte informal del proceso legislativo de la UE mediante el cual el Parlamento y el Consejo, los « **colegisladores** », llegan a un acuerdo sobre la legislación propuesta. Esta parte importante del proceso se basa en negociaciones directas y presenciales entre los colegisladores,

asistidas por la Comisión.

2. El **Parlamento Europeo** , cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos de la UE y son democráticamente responsables ante ellos, y el **Consejo de la Unión Europea** , compuesto por ministros de todos los Estados miembros, que rinden cuentas democráticamente ante sus Parlamentos nacionales y ante los ciudadanos de sus Estados miembros, adoptan la legislación de la UE tras deliberar sobre una propuesta presentada por la **Comisión Europea** . El Parlamento y el Consejo pueden modificar o, si así lo desean, rechazar por completo las propuestas de la Comisión. Durante sus deliberaciones sobre la legislación propuesta, los colegisladores también tienen en cuenta las posiciones de los demás con vistas a encontrar un terreno común. Si se llega a un acuerdo, se adopta la legislación de la UE.

3. Los Tratados de la UE contienen normas detalladas que rigen cómo deben alcanzarse dichos acuerdos entre los colegisladores. Sin embargo, el proceso formal mediante el cual se llega a un acuerdo puede ser complejo y llevar mucho tiempo. Implica, potencialmente, múltiples etapas de deliberaciones y votos. Las reuniones formales entre los colegisladores (realizadas en un «Comité de Conciliación») pueden tener lugar, pero solo al final del proceso. Esto puede hacer un proceso largo y difícil.

4. No obstante, los colegisladores han explorado y aplicado medios más flexibles para conciliar las posiciones sobre la legislación propuesta, que adoptan la forma de diálogos tripartitos. **Los** diálogos tripartitos son negociaciones informales entre representantes del Parlamento y del Consejo, asistidas por la Comisión, con el fin de llegar a un acuerdo sobre la legislación, normalmente en una fase temprana del proceso legislativo. En los diálogos tripartitos, los representantes de los colegisladores negocian **directamente** entre sí para colmar las diferencias de opinión. Los diálogos tripartitos, que no están abiertos al público, pueden tener lugar en cualquier fase del procedimiento legislativo una vez que la Comisión haya presentado una propuesta. Si las negociaciones tienen éxito, se presenta un texto transaccional al Pleno del Parlamento y del Consejo. Si cada colegislador aprueba formalmente el texto de compromiso, se convierte en ley.

5. Aunque los diálogos tripartitos no están expresamente previstos en los Tratados, han demostrado ser un medio extremadamente eficaz y eficiente para llegar a un acuerdo entre los colegisladores. De hecho, la mayoría de la legislación se adopta ahora con la ayuda de los diálogos tripartitos, tras los debates, enmiendas y votaciones de ambos legisladores para formar sus posiciones iniciales. El uso de varias rondas de deliberaciones formales (o «lecturas») se ha convertido en la excepción más que en la regla.

6. El sistema estructurado de diálogo tripartito es una mejora de los medios aún más informales en los que se basaba en el pasado mediante negociaciones verbales, que no permitían un nivel adecuado de supervisión democrática.

7. De los muchos principios democráticos consagrados en los Tratados de la UE, dos tienen especial relevancia en el contexto de la presente investigación. En primer lugar, de conformidad con el artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, « *el funcionamiento de la Unión se basará*

en la **democracia representativa** ». Una democracia representativa no solo requiere que quienes adopten legislación sean elegidos; también implica que los ciudadanos están efectivamente facultados para **responsabilizar** a sus representantes electos de las decisiones específicas tomadas por sus representantes en su nombre. En segundo lugar, los ciudadanos tienen « *el derecho a* **participar** *en la vida democrática de la Unión* », principio consagrado también en el artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, que establece además que «las *decisiones se adoptarán de la manera más abierta y próxima posible al ciudadano* ».

8. Con el fin de garantizar la aplicación de estos principios, los Tratados de la UE exigen que el proceso legislativo sea transparente. Los ciudadanos solo pueden exigir cuentas a sus representantes electos si saben qué opciones y qué compromisos han hecho sus representantes en su nombre. Los ciudadanos solo pueden participar de manera real y sustantiva en el proceso legislativo si pueden expresar sus opiniones con conocimiento de causa. Si las instituciones de la Unión pueden garantizar el cumplimiento de estos principios, los ciudadanos considerarán que son más responsables e inclusivos y, por lo tanto, más legítimos.

9. En este contexto, el Defensor del Pueblo abrió esta investigación estratégica sobre la transparencia de los diálogos tripartitos. La investigación tiene por objeto apoyar a los colegisladores, que son responsables en última instancia de determinar cómo pueden y deben aplicarse los principios democráticos de la UE en el contexto de las negociaciones del diálogo tripartito.

La investigación estratégica

10. Esta investigación estratégica trata sobre la **transparencia proactiva de los diálogos tripartitos** . En concreto, examina qué información y documentos pueden ponerse a disposición del público de forma proactiva y en qué momento. La investigación no se refiere a la forma en que las instituciones estructuran el proceso legislativo ni a la forma en que organizan los diálogos tripartitos. La investigación tampoco implica cómo las instituciones tratan las solicitudes individuales de acceso público a documentos específicos del diálogo tripartito.

11. Como primer paso, el Defensor del Pueblo pidió al Parlamento, al Consejo y a la Comisión que respondieran a una serie de preguntas sobre los diálogos tripartitos. El Defensor del Pueblo inspeccionó dos expedientes de diálogo tripartito cerrados, a saber, los expedientes relativos a la Directiva sobre créditos hipotecarios [1] y el Reglamento sobre ensayos clínicos [2] , con el fin de formar una visión clara del funcionamiento de las negociaciones tripartitas y los tipos de documentos presentados normalmente durante una negociación tripartita. Tras analizar las respuestas de las instituciones y reflexionar sobre las inspecciones de los expedientes, el Defensor del Pueblo inició una **consulta pública** . Las comunicaciones recibidas de ciudadanos, ONG, académicos y Parlamentos nacionales abogaron abrumadoramente por una mayor transparencia en los diálogos tripartitos, pero algunos también expresaron su preocupación por la publicación prematura de documentos que citaban el daño potencial que podría causarse a las negociaciones en un momento delicado. La

Defensora del Pueblo tiene en cuenta estas observaciones al presentar su evaluación [3] .

12. Mientras se estaba llevando a cabo la investigación, el Parlamento, el Consejo y la Comisión concluyeron un nuevo Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, que incluye un firme compromiso con la transparencia legislativa [4] . El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción y alienta estos esfuerzos.

13. Por último, el Defensor del Pueblo agradece a todos los que contribuyeron a la consulta pública y a las tres instituciones su cooperación sincera y constructiva durante esta investigación.

Evaluación del Defensor del Pueblo

14. El Defensor del Pueblo empezará explicando por qué es necesario un proceso de diálogo tripartito transparente. Extraerá conclusiones de esta necesidad de transparencia y explicará lo que podría y debería significar en la práctica, teniendo en cuenta la necesidad legítima de las instituciones de llegar a acuerdos sobre propuestas legislativas. Por último, hará propuestas sobre cómo las instituciones podrían mejorar la confianza del público en el proceso y su comprensión, proporcionando de manera proactiva información, idealmente en un registro público conjunto fácil de usar.

A. La necesidad de transparencia

Rendición de cuentas democrática

15. En una **democracia representativa** , los ciudadanos eligen a representantes para que actúen en su nombre en los procesos de toma de decisiones, lo que es más importante, en el proceso de elaboración de leyes. A continuación, los ciudadanos obligan a sus representantes a rendir cuentas de su desempeño, sobre todo en las elecciones. Esto se aplica igualmente a los diputados al Parlamento Europeo (diputados, que son responsables de las elecciones al Parlamento Europeo) y a los ministros de los Estados miembros (que pueden rendir cuentas a través de elecciones nacionales o a través de sus **Parlamentos nacionales)** .

16. Con el fin de formar una opinión sobre el desempeño de sus representantes, los ciudadanos deben poder informarse sobre las decisiones que sus representantes han tomado en su nombre. La verdadera rendición de cuentas democrática sería imposible si los ciudadanos no pudieran conocer las posiciones adoptadas por sus representantes durante un proceso legislativo. El proceso legislativo en una democracia representativa requiere, por lo tanto, para que la democracia representativa funcione correctamente, un alto nivel de transparencia. De hecho, el Tribunal de Justicia de la UE ha declarado que la capacidad de los ciudadanos de la UE « *para conocer las consideraciones que sustentan la acción legislativa es una condición previa para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos* » [5] .

17. La rendición de cuentas no se limita a la información sobre cómo los representantes emitieron sus votos. Abarca los argumentos de los representantes a favor y en contra de una

propuesta legislativa concreta. Esto no es solo en beneficio de los ciudadanos, que obtienen una mejor comprensión de los problemas en cuestión, sino también en beneficio de los representantes, que pueden confiar en que los ciudadanos tengan una comprensión más profunda de las complejidades de su trabajo. Estas consideraciones se aplican también a los diálogos tripartitos.

18. Cada vez más legislación de la UE -85 % durante la última legislatura (2009-2014), frente al 29 % solo dos mandatos anteriores- se aprueba en la primera fase, lo que reduce la necesidad de varias rondas de deliberaciones y votaciones formales (llamadas «lecturas»). Este aumento de la adopción de legislación en primera lectura se debe, en gran medida, a la capacidad de los colegisladores para llegar a un acuerdo entre sí mediante negociaciones tripartitas.

19. Cada colegislador estará más dispuesto a negociar de buena fe con el otro colegislador durante el diálogo tripartito si considera que el acuerdo alcanzado se adoptará formalmente sin cambios. Por lo tanto, los cambios en el texto durante el procedimiento formal posterior (la votación en el Parlamento y la consideración por el Consejo) son infrecuentes. Por lo tanto, lo que sucede en las negociaciones del diálogo tripartito es clave para el contenido final de gran parte de la legislación.

20. De ello se deduce que cuando los ciudadanos desean controlar el trabajo de sus representantes, ya sean diputados al Parlamento Europeo o ministros nacionales, deben estar en condiciones de controlar su participación en esta parte clave del proceso legislativo. Incluso si un diputado o representante de un Estado miembro concreto no participa directamente en una negociación a tres bandas determinada, dicho representante podrá **aprobar** el resultado de una negociación tripartita al votar para aprobar el texto legislativo en el procedimiento formal. Por lo tanto, los ciudadanos deben estar facultados para controlar ese proceso de diálogo tripartito con el fin de evaluar el trabajo de los diputados al Parlamento Europeo y de los ministros nacionales.

21. Los Tratados de la UE también hacen hincapié en el papel especial de **los Parlamentos nacionales** en la adopción de la legislación de la UE. Durante la consulta pública del Defensor del Pueblo, varios Parlamentos nacionales expresaron su preocupación por la transparencia de los diálogos tripartitos [6] . Los Parlamentos nacionales deben estar facultados para ejercer un control democrático de las posiciones que sus gobiernos adoptan en el curso del proceso legislativo de la UE. Los ciudadanos de los Estados miembros pueden exigir a sus Parlamentos nacionales que rindan cuentas de la forma en que desempeñan ese importante papel. Si se rompe esta cadena de rendición de cuentas, la confianza en la legislación de la UE y la confianza en la UE se verá perjudicada. La transparencia suficiente en las negociaciones del diálogo tripartito es un elemento importante para garantizar que los Parlamentos nacionales puedan ejercer eficazmente su papel. También sustenta la conexión democrática muy necesaria entre lo que sucede en los Estados miembros y lo que sucede en las instituciones de la UE, especialmente en lo que respecta a la legislación que afecta a todos los ciudadanos de la UE.

Participación del público

22. Las democracias aceptan y alientan el deseo de sus ciudadanos de participar en el proceso democrático no solo en las urnas, sino también a través de debates públicos sobre los méritos de las propuestas legislativas. Estos debates refuerzan la legitimidad democrática de la legislación adoptada, ya que los ciudadanos sienten que tienen la oportunidad de que se escuchen sus puntos de vista. Un debate público también puede mejorar el contenido de la legislación, ya que **las partes interesadas** presentan argumentos a favor y en contra, lo que contribuye a una toma de decisiones legislativas mejor informada. Los Tratados de la UE reconocen explícitamente los méritos de la participación pública en la vida democrática de la Unión y tratan de fomentar un diálogo abierto y transparente entre las instituciones, las partes interesadas y los ciudadanos.

23. Ya existen mecanismos específicos para garantizar dicha participación a escala de la UE antes de que la Comisión presente una propuesta legislativa. Estos mecanismos incluyen iniciativas ciudadanas europeas [7] , consultas con las partes interesadas [8] y consultas públicas [9] . Estos mecanismos, si se aplican adecuadamente, contribuyen a aumentar el nivel de participación ciudadana en el proceso legislativo más amplio, al menos hasta el momento en que la Comisión presenta una propuesta legislativa. El Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones también asesoran sobre la legislación de la UE. Los dos colegisladores pueden entonces elegir si, y en qué medida, deberían tener en cuenta estas opiniones al deliberar, modificar, negociar y votar sobre la legislación.

24. La participación del público requiere un proceso legislativo transparente. Gran parte del proceso ya es transparente. El Parlamento, por ejemplo, debate, modifica y vota su posición inicial en la fase de comisión en público, mientras que el Consejo pone a disposición de forma proactiva numerosos documentos elaborados por sus grupos de trabajo. Sin embargo, los debates entre los colegisladores a puerta cerrada, sin que se ponga a disposición del público una documentación adecuada, pueden crear sospechas e incertidumbres públicas y pueden obstaculizar el debate informado sobre su contenido. La confianza pública puede verse debilitada si los ciudadanos tienen la preocupación de que solo ciertos **grupos privilegiados** , los llamados insiders, tengan acceso a la información y estén facultados para participar estrechamente en el proceso legislativo [10] . Dado que un número relativamente pequeño de personas participan directamente en las negociaciones del diálogo tripartito, la necesidad de transparencia se vuelve aún más aguda en el contexto de la legitimidad democrática.

25. En este contexto, es importante contrarrestar cualquier temor de que determinados grupos de interés disfruten de un mayor grado de información sobre las negociaciones tripartitas, a través del acceso privilegiado a los documentos y a los participantes en las negociaciones. El aumento de la divulgación **pública** de la información, al poner a disposición de todos los ciudadanos y de todas las partes interesadas información, de la que algunos temen que solo disfruten las personas con recursos suficientes, puede ayudar a asegurar al público en general que, de hecho, existe una «regla de juego equitativa».

26. Se ha expresado preocupación por el hecho de que una mayor transparencia dará lugar a una mayor «procuración» de los representantes públicos. La implicación es que el «lobby» de los representantes públicos es un problema. En opinión del Defensor del Pueblo, «lobbying» es legítimo y problemático solo si es el privilegio de unos pocos bien conectados y con recursos suficientes. Sin embargo, si la información se pone a disposición de todos, por igual, esta preocupación se aborda en cierta medida.

27. El «lobbying» también puede ser problemático si ocurre en un momento en que los representantes públicos requieren algo de espacio para deliberar y debatir sobre la legislación propuesta. Sin embargo, como se abordará a continuación, esto hace que el caso sea aún más sólido para la disponibilidad adecuada y oportuna de información para todos. En última instancia, la participación pública, teniendo en cuenta otras necesidades legítimas, solo puede fortalecer el proceso democrático y sus resultados.

28. No obstante, la Defensora del Pueblo aprecia las preocupaciones y los retos que puede plantear un aumento de los grupos de presión, y reitera su llamamiento en favor de un Registro de Transparencia sólido, fiable y obligatorio como «centro central de transparencia» en torno al cual se conectarían varios sistemas administrativos de la UE [11] . Tanto los legisladores como los ciudadanos quieren saber quién está haciendo lobby en la UE y contar con una herramienta fiable y fácil de usar para conocer la información básica requerida sobre cualquier grupo de interés, y tener la seguridad de que los grupos cumplen plenamente el Código de Conducta del Registro de Transparencia [12] .

La necesidad legítima de garantizar la organización efectiva del proceso legislativo

29. La rendición de cuentas ante los ciudadanos y la participación de los ciudadanos son de suma importancia para la legitimidad del proceso democrático. Al mismo tiempo, las democracias representativas, como la UE, otorgan a los representantes electos la responsabilidad y el mandato de negociar el contenido de la legislación en nombre de los ciudadanos. Para que esto funcione correctamente, los representantes electos deben tener algún espacio privilegiado para negociar. Sería contrario a la esencia misma de la democracia representativa, que terceros, que desean participar directamente en un debate parlamentario, interrumpan un debate entre los representantes elegidos democráticamente (por ejemplo, tratando de intervenir desde una galería pública mientras se está llevando a cabo un debate).

30. Por lo tanto, es necesario equilibrar el interés en tener un proceso transparente con la necesidad legítima de garantizar un espacio de negociación privilegiado. Si bien el derecho del público a participar en el proceso legislativo debe ser protegido y fomentado, los mecanismos precisos por los que se ejerce este derecho pueden tener que ser circunscritos en algunas situaciones. En tales casos, sin embargo, es aún más importante que después se proporcione al público toda la información necesaria para comprender y examinar el proceso que se ha producido.

31. Al presentar propuestas sobre las disposiciones prácticas necesarias para garantizar que los principios de rendición de cuentas democrática y participación pública estén bien servidos en relación con los diálogos tripartitos, el Defensor del Pueblo reconoce el interés público en permitir que el proceso legislativo funcione de manera eficaz y eficiente. En última instancia, un proceso en el que los participantes no tienen la oportunidad de deliberar durante un período en privado, tendrá poco propósito si es incapaz de producir resultados. Sin embargo, el alcance de esas deliberaciones privadas debe ser proporcional a la sensibilidad real de las cuestiones que se están debatiendo.

B. Transparencia de los diálogos tripartitos

32. El Defensor del Pueblo ha identificado tres cuestiones fundamentales, relacionadas con la transparencia de los diálogos tripartitos que surgen para los ciudadanos: los ciudadanos deben saber si se están llevando a cabo negociaciones tripartitas sobre una propuesta legislativa; necesitan información general sobre el contenido de esas negociaciones; y necesitan saber quién participa en las negociaciones. El Defensor del Pueblo presentará propuestas sobre cómo mejorar la transparencia del proceso del diálogo tripartito centrándose en los documentos que abordan estas cuestiones fundamentales.

33. Como punto preliminar, el Defensor del Pueblo reconoce que las instituciones de la UE ya publican información y documentación significativas en relación con el proceso legislativo y determinados diálogos tripartitos. Desafortunadamente, gran parte de esta información públicamente disponible a menudo se distribuye a través de diferentes bases de datos y sitios web, ya que no hay un espacio institucional compartido donde los ciudadanos puedan acceder más fácilmente a toda la documentación pertinente.

34. Si bien los expertos y los expertos pueden rastrear y localizar esta información dispersa, para la mayoría de los ciudadanos el acceso útil es difícil. Esto, lamentablemente, aumenta la «mística» de los diálogos tripartitos, desalentando a los ciudadanos de comprometerse y, por lo tanto, disminuyendo sus derechos democráticos. Por lo tanto, deben intensificarse los esfuerzos para consolidar la información, ya que el hecho de no hacerlo corre el riesgo de reforzar la brecha de acceso entre los expertos internos y los ciudadanos de a pie.

«Calendarios de diálogo tripartito»

35. Un aspecto clave de la legislación transparente es saber cuándo se están llevando a cabo los debates. Los ciudadanos pueden seguir el ciclo de vida de una propuesta legislativa de la UE a través de sitios web públicos separados [13] , pero estos sitios web no incluyen información completa sobre las negociaciones individuales del diálogo tripartito, en particular los diálogos tripartitos en curso y futuros. El Parlamento y la Comisión reconocieron en sus respuestas al Defensor del Pueblo que los diálogos tripartitos no se anuncian sistemáticamente públicamente. El Parlamento también expuso los esfuerzos que está realizando para proporcionar más información.

36. El Defensor del Pueblo considera que la publicación anticipada **de las fechas** del diálogo tripartito beneficiaría en gran medida a la transparencia. Incluso si los diálogos tripartitos no

forman parte formalmente del procedimiento legislativo, su reconocida centralidad en el proceso hace necesaria la publicación de las reuniones. La Declaración conjunta de las instituciones sobre los diálogos tripartitos lo reconoce, a condición de que se anuncien los diálogos tripartitos, cuando sea posible [14] . Ya se ha hecho pública cierta información a través de las comisiones del Parlamento [15] y del Comité de Representantes Permanentes del Consejo (COREPER) [16] , en los que se anuncian diálogos tripartitos recientes o futuros. Esta información forma parte de las actas de la reunión o de la secuencia de vídeo pertinente. Sin embargo, puede ser difícil encontrar si no está vinculado a sitios web que cubren todo el procedimiento. Esto también aboga por la creación de un espacio institucional compartido para la difusión pública de información básica pero crítica.

37. Las propias instituciones se beneficiarían de la publicación de las fechas del diálogo tripartito. Dado que el procedimiento formal se detiene durante las negociaciones del diálogo tripartito, las bases de datos legislativas contienen grandes lagunas durante las cuales el proceso parece inactivo [17] . Al facilitar dicha información, las instituciones muestran que se están realizando progresos.

El Defensor del Pueblo propone que las instituciones pongan a disposición del público un «calendario tripartito» en el que se identifiquen los próximos diálogos tripartitos. También deben referirse a los diálogos tripartitos en las bases de datos sobre expedientes legislativos.

38. Como han demostrado las respuestas de las instituciones, la información necesaria ya está disponible internamente. El Defensor del Pueblo considera que se puede crear un calendario público de diálogo tripartito sin ser excesivamente formalista y rígido: los ciudadanos son capaces de entender que las fechas pueden cambiar y que no todas las reuniones pueden anunciarse con antelación (como las convocadas con poca antelación). En caso necesario, el calendario podría marcarse como «borrador».

39. Cualquier dificultad administrativa en relación con la elaboración de un calendario de este tipo no es motivo para impedir a los ciudadanos seguir la marcha de un procedimiento legislativo. Esta información básica es una condición previa para la participación.

«Posiciones iniciales» de las instituciones

40. El procedimiento legislativo de la UE comienza con una propuesta de la Comisión que luego se presenta a los colegisladores -Parlamento y Consejo- y se hace pública. Antes de que comiencen las negociaciones tripartitas, cada colegislador acuerda internamente su propia **posición** sobre la propuesta, es decir, sobre los cambios que introduciría en el texto de la Comisión. Estas «posiciones iniciales» sirven entonces como punto de partida para las negociaciones.

41. Por parte del Parlamento, la posición es acordada por la comisión competente o por el Parlamento en su totalidad, el Pleno, tras debatir, modificar y votar el texto en público. Por

parte del Consejo, es el Coreper o los propios ministros los que se ponen de acuerdo sobre la posición inicial. El objetivo del diálogo tripartito es entonces acordar un texto transaccional aceptable basado en estas posiciones. Mientras tanto, la Comisión asiste a las negociaciones del diálogo tripartito, explicando y, si lo considera necesario, defendiendo los méritos de su propuesta. La Comisión también podrá retirar una propuesta en circunstancias excepcionales.

42. Si los ciudadanos deben examinar el desempeño de sus representantes, deben poder comparar el resultado del proceso con la posición inicial de sus representantes, de modo que, si es necesario, puedan preguntar por qué cambiaron las posiciones y asegurarse de que el proceso tuvo en cuenta todos los intereses y consideraciones. Esto es cierto para el proceso legislativo en general, y también debe ser cierto para el proceso informal pero muy decisivo del diálogo tripartito.

43. Las negociaciones tripartitas entre las instituciones solo comienzan **después** de que los colegisladores hayan establecido sus posiciones iniciales. Por lo tanto, poner estas posiciones a disposición del público de forma proactiva no perjudicaría la capacidad de negociación de los negociadores durante el propio diálogo tripartito. Las posiciones iniciales también proporcionan a los ciudadanos una visión clara de los parámetros de las negociaciones detalladas que están a punto de tener lugar.

44. La posición del Parlamento ya se hace pública siempre, mientras que la publicación por el Consejo ocurre ocasionalmente. La publicación, aunque sea intermitente por parte del Consejo, reconoce implícitamente que esto no socava la capacidad de negociación. Lo que queda por hacer es la **publicación sistemática** de las posiciones iniciales sobre cada propuesta legislativa.

45. La publicación debe ser independiente del nivel interno en el que se haya acordado la posición. En el Consejo, por ejemplo, algunas posiciones iniciales se acuerdan a niveles inferiores a los de Ministro. Los ciudadanos entienden que el documento contiene la **posición de apertura no vinculante** de la institución, y que es probable que esta posición (si no sea segura) cambie durante las negociaciones para llegar a un acuerdo. Esto ocurre también en muchos Parlamentos de los Estados miembros donde los cambios en una propuesta gubernamental son visibles para los ciudadanos. Si bien existen desafíos particulares en el marco interinstitucional de la UE, tales desafíos no pueden negar el derecho de los ciudadanos a participar adecuadamente en el proceso legislativo. La publicación de tales posiciones iniciales puede incluir declaraciones que clarifiquen que se trata solo de posiciones de apertura.

El Defensor del Pueblo propone que ambos colegisladores pongan a disposición proactivamente, antes de que comiencen las negociaciones tripartitas, sus posiciones sobre la propuesta de la Comisión, independientemente del nivel en el que la posición se haya adoptado internamente e independientemente de la propuesta legislativa.

Órdenes del día del diálogo tripartito

46. Si bien los calendarios de reuniones y las posiciones de apertura son importantes, solo se celebrará un debate público informado si se facilita información sobre los aspectos de una propuesta que se está debatiendo actualmente. Las instituciones deberían promover este debate informado publicando las **agendas de los diálogos tripartitos** .

47. Las instituciones ya elaboran agendas para diálogos tripartitos individuales. Estos órdenes del día suelen esbozar qué parte específica de la propuesta legislativa se debatirá en la reunión respectiva. Por lo tanto, las instituciones deben poder proporcionar al público una versión resumida más general de este orden del día, centrándose en los principales puntos de debate en el diálogo tripartito. La información se proporcionaría al público **sin revelar estrategias individuales** , **o sin comprometer las negociaciones** .

48. No obstante, el orden del día solo será pertinente si se publica antes de la reunión del diálogo tripartito pertinente. Cuando las limitaciones de tiempo impidan la publicación antes de la reunión, la publicación debe tener lugar poco después.

El Defensor del Pueblo propone que las instituciones faciliten un resumen general del orden del día antes o poco después de las reuniones del diálogo tripartito.

Documentos «cuatro columnas» y texto transaccional final

49. Un documento clave se ha convertido en la principal herramienta de trabajo del diálogo tripartito: el **documento de «cuatro columnas»** . Este documento combina las posiciones iniciales de las tres instituciones, establecidas en las tres primeras columnas, con una cuarta columna, el **texto transaccional** , a medida que evoluciona durante los debates, a menudo línea por línea o párrafo por párrafo. A medida que avanzan las negociaciones, cada vez se completa más de la cuarta columna. La cuarta columna completa y acordada constituye el **texto transaccional final** , que se hace público y debe ser adoptado en el procedimiento formal por cada colegislador para que se convierta en ley. Por lo tanto, el documento de cuatro columnas en evolución sigue el progreso de un diálogo tripartito. En efecto, es el «mapa» completo del proceso informal, pero decisivo, de negociación tripartita.

50. El acceso a las versiones en evolución del documento de cuatro columnas permitiría al público seguir cómo ha surgido un texto final de las diferentes posiciones de partida de las instituciones. La Defensora del Pueblo observa en sus inspecciones que normalmente se presenta una nueva versión del documento de cuatro columnas para cada reunión del diálogo tripartito. Los ciudadanos podrían, examinando estas versiones de los documentos de cuatro columnas, entender dónde y cuándo los representantes llegaron a un compromiso aceptando una redacción que difiera de su posición inicial. El documento también permite a los representantes presentar y explicar sus posiciones de negociación y éxitos. El documento mostrará dónde se han alcanzado compromisos, incluso dónde se han encontrado soluciones beneficiosas para todos.

51. Lo que es vital para el ciudadano es la oportunidad de rendición de cuentas que tal «mapa»

proporciona. La publicación de estos documentos proporciona información clara y detallada sobre el proceso del diálogo tripartito y es una parte necesaria de la rendición de cuentas democrática.

52. El Defensor del Pueblo comprende los retos y sensibilidades particulares dentro del sistema de negociaciones interinstitucionales de la UE. Sin embargo, deben hacerse esfuerzos para superar esos desafíos a fin de permitir el ejercicio efectivo por parte de los ciudadanos de sus derechos democráticos.

53. La pregunta clave es precisamente **cuándo** deben divulgarse proactivamente los documentos de cuatro columnas.

54. Es discutible que el interés en el buen funcionamiento de las negociaciones tripartitas supere temporalmente el interés **por la transparencia mientras estén en curso las negociaciones tripartitas** . En las complejas negociaciones tripartitas -los expedientes que el Defensor del Pueblo examinó eran complejos-, un colegislador puede hacer una concesión en una parte del proyecto con la expectativa de que el otro colegislador pueda hacer concesiones en una fase posterior. Sin embargo, estas concesiones tempranas pueden retirarse o modificarse en función del resultado de las negociaciones posteriores. Si, en un momento en que aún no se han obtenido resultados tangibles a cambio, las concesiones que se han hecho se hacen públicas de inmediato, existe el riesgo de que tales concesiones se conviertan, al menos a los ojos de los observadores, «en piedra». El público, que podría no ser consciente de las delicadas estrategias de negociación de los colegisladores en relación con tales concesiones, podría ser seriamente engañado. Frente a tal riesgo, los participantes podrían abstenerse de hacer concesiones serias. Por lo tanto, la divulgación temprana podría dañar el proceso de negociación.

55. Una vez concluidas las negociaciones, el escrutinio público no puede tener un impacto directo **en las negociaciones** , aunque puede afectar al destino de la propia legislación. El escrutinio público se centra principalmente en el texto final acordado, que hoy ya está a disposición del público antes de su adopción. Es un principio de democracia participativa que la legislación esté sujeta a ese escrutinio **antes de ser adoptada** .

56. Sin embargo, el público también debe poder comprender las principales etapas de negociación que conducen al compromiso del diálogo tripartito, teniendo **acceso, en la medida de lo posible, a los documentos de cuatro columnas lo antes posible una vez concluidas las negociaciones** . Si bien estos documentos evolucionan y se intercambian informalmente a menudo durante un diálogo tripartito, los documentos de cuatro columnas de principal interés público son los redactados antes de cada reunión tripartita. Estos documentos también proporcionan información útil a los ciudadanos **que deseen responsabilizar a los representantes electos.** También pueden ser útiles para los investigadores e historiadores **que deseen comprender más plenamente las intenciones de los legisladores.**

El Defensor del Pueblo propone que las instituciones pongan a disposición proactivamente documentos de cuatro columnas, incluido el texto definitivo acordado, lo

antes posible una vez concluidas las negociaciones.

Notas del diálogo tripartito

57. Las tres instituciones no elaboran actualmente **actas tripartitas conjuntas** ; los representantes se limitan a presentar sus propias notas con el fin de informar a sus respectivas instituciones. Estos documentos a menudo cubren la **estrategia de negociación** de la institución y **evalúan críticamente las posiciones de las demás instituciones.** La publicación proactiva de dicha información podría, dependiendo del contenido específico de dichas notas, dañar las negociaciones y conducir a informes indocumentados. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo reconoce que es posible que esos informes internos no estén fácilmente disponibles de **manera proactiva** . No obstante, los ciudadanos interesados pueden solicitar el acceso a estos documentos de conformidad con la **legislación de la UE sobre el acceso público a los documentos** [18] . A continuación, las instituciones podrán evaluar, **caso por caso,** si existen motivos para denegar la divulgación.

58. No obstante, algunos informes internos se ponen a **disposición del público** , por ejemplo a través de actas o vídeos de las reuniones de la comisión del Parlamento, así como de las actas resumidas del Coreper. Dicha información debe incluirse en cualquier base de datos pertinente a fin de garantizar que todos los ciudadanos interesados puedan acceder fácilmente a ella.

El Defensor del Pueblo propone que las instituciones incluyan, en las bases de datos y calendarios legislativos que cubran los diálogos tripartitos, enlaces a cualquier acta o vídeo de las reuniones públicas de las instituciones en las que se haya debatido un diálogo tripartito.

Listas de participantes

59. Para que sus representantes rindan cuentas, los ciudadanos deben saber quiénes son los representantes que participan en la legislación. A los diálogos tripartitos asisten representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. Estos representantes son, por parte del Parlamento, varios **diputados** [19] de todos los grupos políticos y el **presidente** de la comisión competente; por parte del Consejo, el **ministro** nacional responsable o **altos funcionarios nacionales,** como el Representante Permanente, del Estado miembro que ejerce actualmente la Presidencia rotatoria del Consejo [20] ; y por parte de la Comisión, el **Comisario** competente [21] u otros **funcionarios de alto nivel de la Comisión** . Los representantes políticos suelen contar con el apoyo de funcionarios. En algunos casos, varias docenas de personas pueden asistir a un diálogo tripartito.

60. La rendición de cuentas exige que los nombres de los participantes con **responsabilidad política** por las decisiones tomadas se den a conocer al público. Estos son, principalmente, los parlamentarios, ministros y comisarios, es decir, los **políticos presentes** . En algunos diálogos

tripartitos, sin embargo, las instituciones no están representadas por políticos, sino por altos funcionarios. Si bien los diputados al Parlamento Europeo siempre están presentes representando al Parlamento en un diálogo tripartito, el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo no siempre envía al ministro responsable ni la Comisión siempre envía al Comisario responsable. Si la autoridad para tomar **decisiones** se delega de los políticos a los altos funcionarios, la identidad de estos últimos también debe ser revelada proactivamente.

61. El Defensor del Pueblo observa que los diálogos tripartitos suelen ir precedidos o seguidos de las llamadas « **reuniones técnicas** ». Se trata de reuniones a las que asisten funcionarios de las tres instituciones interesadas que tienen experiencia en los expedientes de que se trata. Estas reuniones técnicas realizan una planificación organizativa o debaten sobre los puntos técnicos de la propuesta legislativa. El Defensor del Pueblo ha señalado la importancia de esas reuniones para garantizar que a veces se aclaren aspectos técnicos complejos. No obstante, el resultado de dicha reunión técnica debe ser refrendado por los responsables políticos en el siguiente diálogo tripartito. Dado que la responsabilidad política de tales «reuniones técnicas» recae en los representantes políticos de la institución, puede que no sea necesario revelar de manera proactiva los nombres de esos funcionarios.

El Defensor del Pueblo propone que las instituciones pongan a disposición de forma proactiva una lista de los representantes políticamente responsables de las decisiones adoptadas durante un diálogo tripartito, como los diputados al Parlamento Europeo implicados, el ministro responsable de la Presidencia del Consejo y el comisario encargado del expediente. Si la facultad de tomar decisiones se delega en funcionarios públicos, sus identidades también deben ser reveladas proactivamente.

Otros documentos del diálogo tripartito

62. Las instituciones deben poner tantos documentos del diálogo tripartito como sea posible directamente a disposición de los ciudadanos lo antes posible. La Defensora del Pueblo considera que sus propuestas son un **punto de partida** racional y adecuado para el suministro proactivo a los ciudadanos de información esencial para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos en virtud de los Tratados.

63. No obstante, los ciudadanos y los investigadores también deben poder obtener **información adicional sobre los diálogos tripartitos** de especial interés para ellos. Pueden presentar **solicitudes individuales a las** instituciones en virtud de la ley de acceso público [22] y el Defensor del Pueblo anima a las instituciones a que concedan el **acceso más amplio posible** a dichos documentos, que son, esencialmente, «documentos legislativos» [23] . Estos documentos pueden incluir documentos presentados durante las negociaciones del diálogo tripartito y documentos presentados durante las reuniones técnicas previas o posteriores a las negociaciones tripartitas.

El Defensor del Pueblo propone que, con el fin de facilitar las solicitudes de acceso público a los documentos, las instituciones pongan a disposición, en la medida de lo

posible, listas de documentos presentados durante las negociaciones del diálogo tripartito.

64. Esto aumentaría la transparencia del diálogo tripartito al permitir a los ciudadanos identificar qué tipo de documentos formaban la base de las decisiones de sus representantes. Siempre y cuando las instituciones concedan acceso a dichos documentos adicionales previa solicitud, también deben poner copias de dichos documentos disponibles de forma proactiva en línea.

C. Base de datos conjunta

65. El Acuerdo Interinstitucional recientemente acordado [24] prevé que el Parlamento, el Consejo y la Comisión colaboren para establecer una **base de datos conjunta específica sobre el progreso de los expedientes legislativos** . El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción y alienta esta iniciativa. Como ha demostrado su investigación, no solo es importante que se facilite información sobre el proceso legislativo, incluidos los diálogos tripartitos, sino también que esta información sea **fácil y fácilmente accesible para los ciudadanos, preferiblemente en una sola plataforma y con capacidades de «datos abiertos»** . El valor de la información para los ciudadanos se multiplica a medida que se vinculan más documentos a una única plataforma, una «ventanilla única», que elimina la necesidad de buscar a través de diferentes sitios web y bases de datos.

66. En el contexto de los diálogos tripartitos, dicha plataforma podría incluir fechas del diálogo tripartito, posiciones iniciales de las tres instituciones, agendas generales del diálogo tripartito, documentos de «cuatro columnas», textos transaccionales finales, notas tripartitas que se hayan hecho públicas, listas de los responsables políticos implicados y, en la medida de lo posible, una lista de otros documentos presentados durante las negociaciones.

El Defensor del Pueblo anima a las instituciones a que colaboren para poner a disposición del público la mayor cantidad posible de información y documentación del diálogo tripartito a través de una base de datos conjunta fácil de usar y comprensible.

D. Observaciones finales

67. Los diálogos tripartitos se han convertido en una característica clave del proceso legislativo de la UE. La información sobre los diálogos tripartitos es información sobre cómo se adoptan las leyes que rigen la vida de más de 500 millones de ciudadanos. Si los ciudadanos han de participar eficazmente en la vida democrática de la Unión Europea, haciendo rendir cuentas a sus representantes y expresando su opinión, necesitan acceder a esta información. Si los ciudadanos perciben que el proceso por el que se adopta la legislación de la UE es accesible y transparente, aumentará su confianza en la UE y en sus instituciones. Esto va al corazón de la legitimidad legislativa de la UE.

68. El Defensor del Pueblo es consciente de las peticiones de juicio muy cuidadosas que deben adoptarse para lograr el equilibrio adecuado entre transparencia y otros **intereses públicos legítimos e importantes.** También es consciente de los desafíos y sensibilidades particulares que implica alcanzar compromisos sobre propuestas legislativas. Sin embargo, no

tiene dudas de que una mayor transparencia del diálogo tripartito conducirá a un proceso legislativo más abierto a todos los sectores de la sociedad, bien informado y, en última instancia, más legítimo a los ojos de los ciudadanos europeos. Esta investigación concluyó en un período de marcada incertidumbre para la UE. Si bien nadie puede predecir el resultado de las consecuencias de esa incertidumbre, cualquier medida para aumentar la transparencia y, por lo tanto, promover la legitimidad de las instituciones de la UE solo puede servir para apoyar los valores democráticos proclamados en los Tratados en los que se basa y se guía la UE.

69. El Defensor del Pueblo espera que las propuestas de transparencia sean deliberadas con gran cuidado por las tres instituciones y que se consideren una contribución racional y equilibrada a un asunto importante de la UE. Es consciente de la verdadera preocupación de que una mayor transparencia pueda paradójicamente dar lugar a menos, ya que algunos de los participantes en los diálogos tripartitos podrían verse tentados a volver a métodos de negociación más informales y no registrados. Sin embargo, confía en que lo que ha observado como el deseo de las tres instituciones de hacer aún mayores esfuerzos para aumentar la confianza de los ciudadanos, especialmente en este momento, garantizará que esto no suceda.

Las propuestas

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo presenta al Parlamento, al Consejo y a la Comisión las siguientes propuestas:

- **El Defensor del Pueblo propone que las instituciones pongan a disposición del público un «calendario tripartito» en el que se identifiquen los próximos diálogos tripartitos. También deben referirse a los diálogos tripartitos en las bases de datos sobre expedientes legislativos.**
- **El Defensor del Pueblo propone que ambos colegisladores pongan a disposición proactivamente, antes de que comiencen las negociaciones tripartitas, sus posiciones sobre la propuesta de la Comisión, independientemente del nivel en el que la posición se haya adoptado internamente e independientemente de la propuesta legislativa.**
- **El Defensor del Pueblo propone que las instituciones faciliten un resumen general del orden del día antes o poco después de las reuniones del diálogo tripartito.**
- **El Defensor del Pueblo propone que las instituciones pongan a disposición proactivamente documentos de cuatro columnas, incluido el texto definitivo acordado, lo antes posible una vez concluidas las negociaciones.**
- **El Defensor del Pueblo propone que las instituciones incluyan, en las bases de datos y calendarios legislativos relativos a los diálogos tripartitos, enlaces a cualquier acta o vídeo de las reuniones públicas de las instituciones en las que se haya debatido un diálogo tripartito.**
- **El Defensor del Pueblo propone que las instituciones pongan a disposición de forma proactiva una lista de los representantes políticamente responsables de las decisiones adoptadas durante un diálogo tripartito, como los diputados al Parlamento Europeo implicados, el ministro responsable de la Presidencia del Consejo y el comisario encargado del expediente. Si la facultad de tomar decisiones se delega en funcionarios públicos, sus identidades también deben ser reveladas proactivamente.**

- **El Defensor del Pueblo propone que, con el fin de facilitar las solicitudes de acceso público a los documentos, las instituciones pongan a disposición, en la medida de lo posible, listas de documentos presentados durante las negociaciones del diálogo tripartito.**
- **El Defensor del Pueblo anima a las instituciones a que colaboren para poner a disposición del público la mayor cantidad posible de información y documentación del diálogo tripartito a través de una base de datos conjunta fácil de usar y comprensible.**

La presente Decisión y las propuestas del Defensor del Pueblo se comunicarán al Parlamento, al Consejo y a la Comisión. La Defensora del Pueblo pide a las instituciones que le informen de las medidas que hayan adoptado en relación con sus propuestas a más tardar el 15 de diciembre de 2016.

Estrasburgo, 12.7.2016

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

[1] Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 60, p. 34).

[2] Reglamento (UE) n.º 536/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano y por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE (DO 2014, L 158, p. 1).

[3] Las cartas de apertura del Defensor del Pueblo a las instituciones, las respuestas de las instituciones, los informes de inspección del Defensor del Pueblo y las observaciones del público en respuesta a la consulta pública del Defensor del Pueblo pueden encontrarse aquí: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Enlace]

[4] Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (DO 2016, L 123, p. 1 [Enlace]).

[5] Sentencia *Suecia y Turco/Consejo,* asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 46.

[6] A saber, el holandés *Tweede Kamer* , la *Cámara de los Comunes* británica y la *Cámara de los Lores* , la *Asamblea Nacional* Francesa y el *Senat* rumano (presentaciones disponibles en: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Enlace]).

[7] Información disponible en: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome [Enlace]

[8] Información disponible en: http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Enlace]

[9] Información disponible en: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Enlace]

[10] La consulta pública del Defensor del Pueblo ha demostrado que este punto de vista está en manos de muchos actores diferentes, ya sean ONG, asociaciones empresariales o ciudadanos.

[11] Para más información, véase la carta del Defensor del Pueblo sobre el Registro de Transparencia al Presidente de la Comisión Europea de 26 de mayo de 2016, disponible en: http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark [Enlace]

[12] Información disponible en: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en [Enlace]

[13] Notablemente EUR-Lex (http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html) , [Enlace]el Observatorio Legislativo del Parlamento (T) y [Enlace]la base de datos de codecisión del Consejo (- [Enlace]).

[14] Punto 9 de la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 13 de junio de 2007, sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado CE), DO 2007, C 145, p. 5. (disponible en: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+ [Enlace]).

[15] Comisiones especializadas en determinados aspectos de la actividad del Parlamento (por ejemplo, medio ambiente, agricultura, comercio) encargadas de preparar los trabajos del Pleno del Parlamento. Están compuestos por diputados al Parlamento y debaten públicamente: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html [Enlace]

[16] El Comité encargado de preparar los trabajos del Consejo. Está compuesto por los Representantes Permanentes (Embajadores) o Representantes Permanentes Adjuntos de los 28 Estados miembros: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Enlace]

[17] Por ejemplo, las tres bases de datos mencionadas en la nota 13 contienen lagunas de casi un año en relación con el Reglamento sobre ensayos clínicos y la Directiva sobre créditos hipotecarios. Las negociaciones tripartitas estaban en curso durante este período.

[18] 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).

[19] Lista completa disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html [Enlace]

[20] Más información disponible en: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/ [Enlace]

[21] Lista y funciones disponibles en: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Enlace]

[22] Véase la nota 18.

[23] El Reglamento 1049/2001 se refiere a los «documentos legislativos» como « *documentos elaborados o recibidos en el curso de los procedimientos de adopción de actos jurídicamente vinculantes en los Estados miembros o para ellos* ».

[24] Véase la nota a pie de página 4.