

Informe especial de la Defensora del Pueblo Europeo relativo a la investigación estratégica OI/2/2017/TE sobre la transparencia del proceso legislativo del Consejo

Informe especial

Caso OI/2/2017/TE - Abierto el 10/03/2017 - Recomendación sobre 09/02/2018 - Informe especial de 17/05/2018 - Decisión de 15/05/2018 - Instituciones responsables Consejo de la Unión Europea (Archiviado tras un informe especial) | Consejo de la Unión Europea (Se constató mala administración) |

Tras realizar una investigación sobre la transparencia de los debates legislativos en los órganos preparatorios del Consejo de la UE (el «Consejo»), la Defensora del Pueblo, Emily O'Reilly, envía el presente informe especial al Parlamento Europeo con el fin de buscar su apoyo en relación con esta cuestión.

Para que los ciudadanos europeos puedan ejercer debidamente su derecho democrático a participar en el proceso de toma de decisiones de la UE y pedir a los responsables que rindan cuentas, las deliberaciones legislativas han de ser suficientemente transparentes.

Por otra parte, para que los ciudadanos puedan pedir cuentas a sus gobiernos en relación con las decisiones que adoptan en materia de legislación de la UE, tienen que saber cómo se han posicionado sus propios gobiernos durante el proceso legislativo. Poner esta información a disposición del público obligaría a los gobiernos de los Estados miembros también a asumir una mayor responsabilidad en relación con dicha legislación y se evitaría que «culpasen a Bruselas» de leyes de la UE que ellos mismos ayudaron a diseñar y a adoptar.

En marzo de 2017 la Defensora del Pueblo abrió esta investigación estratégica. Formuló preguntas concretas al Consejo, realizó una consulta pública y examinó los expedientes legislativos del Consejo.

La Defensora del Pueblo concluyó que las prácticas actuales del Consejo constituyen mala administración. Criticó, en concreto, que el Consejo no registre de manera sistemática la identidad de los Estados miembros que toman posiciones en los órganos preparatorios, así como la práctica generalizada de restringir el acceso a los documentos legislativos mientras que el proceso de toma de decisiones está en curso (código denominado «LIMITE»).

El 9 de febrero de 2018, la Defensora del Pueblo formuló tres recomendaciones específicas y



diversas sugerencias al Consejo sobre cómo mejorar la transparencia de su proceso legislativo.

El Consejo no respondió a sus recomendaciones ni sugerencias en el plazo de tres meses que establece la ley.

Dada la importancia de la cuestión de la transparencia legislativa, la Defensora del Pueblo considera adecuado llamar la atención del Parlamento Europeo sobre la cuestión, con el fin de buscar su apoyo para persuadir al Consejo de que reaccione a sus recomendaciones y sugerencias.

De conformidad con el artículo 3, apartado 7, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo [1]

Antecedentes de la investigación estratégica

1. El Consejo de la Unión Europea (el «Consejo») está formado por los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Junto con el Parlamento Europeo [2], el Consejo adopta legislación de la UE. Antes de que los ministros de los Estados miembros alcancen una posición formal sobre un proyecto de legislación en las reuniones del Consejo, se producen debates preparatorios en el Comité de Representantes Permanentes del Consejo (Coreper) [3] y en los más de 150 órganos preparatorios del Consejo formados por funcionarios nacionales, incluidos los denominados «grupos de trabajo» [4]. En muchos casos, estos órganos preparatorios tienen una influencia decisiva en el texto legislativo final. Los debates en todos estos órganos preparatorios son, por lo tanto, una parte crucial del proceso legislativo de la UE.

Consejo de ministros nacionales

↑

COREPER de embajadores nacionales

↑

Grupos de trabajo de funcionarios nacionales

2. Garantizar que los ciudadanos puedan seguir el progreso legislativo no es simplemente deseable; es un requisito legal. De conformidad con los Tratados de la UE, todo ciudadano tiene «derecho a participar en la vida democrática de la Unión» y las decisiones de la UE deben tomarse «de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» [5]. Los Tratados requieren específicamente que las sesiones del Consejo sean públicas cuando «este delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo» [6]. Este tipo de transparencia debe aplicarse durante todo el proceso legislativo, a su debido tiempo, y no solo de manera retrospectiva una vez finalizado el proceso. Básicamente, el objetivo es garantizar que los ciudadanos puedan saber cómo avanza un proceso legislativo concreto, las diferentes



opciones que se debaten y las posiciones que los gobiernos nacionales defienden o rebaten.

3. Los documentos pertinentes para esta investigación son los presentados a los órganos preparatorios del Consejo en relación con proyectos legislativos. Todos estos documentos son « *documentos legislativos* » en el sentido del término que se establece en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos [7] . El «legislador de la UE» debe poner dichos documentos a disposición del público de forma proactiva con el fin de garantizar el máximo acceso posible del público [8] . El acceso a los documentos públicos puede restringirse solo en las circunstancias previstas por las «excepciones» contempladas en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos [9] . Excepto en casos muy infrecuentes, incluso en el caso de que dichas excepciones sean de aplicación, pueden anularse si su divulgación reviste un interés público superior. Habida cuenta del claro interés público que reviste la divulgación de dichos documentos, puesto que permite a los ciudadanos ejercer de forma efectiva su derecho a examinar el proceso legislativo [10] , solo en muy raras ocasiones algunas de estas excepciones justificarán la no divulgación de los documentos legislativos.

4. El Consejo y el Parlamento Europeo son «colegisladores» de conformidad con los Tratados de la UE [11] . El Parlamento Europeo directamente elegido ya tiene un alto grado de transparencia, y por lo tanto, de rendición de cuentas, cuando debate y adopta legislación. A continuación se enumeran los principales pasos del proceso legislativo del Parlamento Europeo con sus correspondientes disposiciones de transparencia:

Proyecto de informe del Comité

Publicado

Debate(s) del Comité

Público(s)

Enmiendas del Comité

Publicadas

Enmiendas de transacción

Publicadas

Votaciones nominales del Comité

Publicadas

Informe del Comité

Publicado



Enmiendas del Pleno

Publicadas

Debate del Pleno

Público

Votaciones nominales del Pleno

Publicadas

Informe del Pleno

Publicado

5. En la actualidad, los documentos legislativos del Consejo no se ponen a disposición del público, en un grado significativo, de un modo directo y proactivo durante el proceso legislativo. Las solicitudes individuales de acceso público a los documentos legislativos del Consejo, en general, se tramitan de acuerdo con las normas de la UE sobre acceso a los documentos. No obstante, debido a las deficiencias en el modo en que el Consejo registra estos documentos, el público no suele estar en situación de conocer, en tiempo real, qué documentos existen realmente. La Defensora del Pueblo es consciente de que el Consejo ha realizado avances significativos en la mejora de los procedimientos internos de tratamiento de documentos. La Defensora del Pueblo felicita al Consejo por estos avances. Sin embargo, la cuestión más importante es el nivel de compromiso del Consejo para garantizar la transparencia y, por ende, la rendición de cuentas en su papel de legislador de la UE.

6. En el contexto de la preocupación que genera la sensación de que no existe rendición de cuentas para las actividades legislativas del Consejo y la consecuente falta de oportunidades de los ciudadanos de participar en ellas, la Defensora del Pueblo ha decidido investigar el asunto de oficio a través de una «investigación estratégica».

La investigación estratégica

7. La investigación se centró en la transparencia de los debates legislativos en los órganos preparatorios del Consejo. En concreto, examinaba el modo en que la Secretaría General del Consejo (la «Secretaría») presta asistencia administrativa durante proceso legislativo al registrar los debates que tienen lugar entre los Estados miembros en los órganos preparatorios y mediante el registro, el tratamiento y la publicación de los documentos relacionados con el proceso.

8. El 10 de marzo de 2017, la Defensora del Pueblo planteó catorce preguntas al Consejo [12] ,



a las que este respondió el 26 de julio de 2017 [13] .

9. La Defensora del Pueblo lanzó una consulta pública invitando a los miembros del público, la sociedad civil, académicos y parlamentos nacionales a exponer sus opiniones sobre los temas suscitados. Todos aquellos que realizaron aportaciones expresaron diferentes grados de preocupación sobre la rendición de cuentas y la transparencia de los debates legislativos en los diferentes órganos preparatorios del Consejo [14] .

10. El 23 de enero de 2018, el equipo de investigación de la Defensora del Pueblo inspeccionó [15] los expedientes del Consejo de tres propuestas legislativas que se adoptaron en 2016: el Reglamento relativo a la protección de datos [16] , la Decisión relativa al trabajo no declarado [17] y la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público [18] . El objetivo de la inspección era proporcionar información a la Defensora del Pueblo sobre el modo en que la Secretaría produce, distribuye, registra y publica los documentos presentados en las reuniones de los órganos preparatorios del Consejo.

11. Tras analizar detalladamente la información aportada durante la consulta pública, los resultados de la inspección y las opiniones expuestas por el Consejo, la Defensora del Pueblo concluyó que las prácticas actuales del Consejo constituyen mala administración.

12. El 9 de febrero de 2018, la Defensora del Pueblo formuló tres recomendaciones específicas al Consejo sobre cómo mejorar la transparencia de su proceso legislativo. También le pidió al Consejo que respondiese a una serie de sugerencias de mejora [19] .

13. De acuerdo con los Tratados de la UE [20] y el estatuto del Defensor del Pueblo Europeo [21] , la Defensora del Pueblo concedió al Consejo un período de tres meses para ofrecer un dictamen detallado sobre sus recomendaciones y sugerencias.

14. Para decepción de la Defensora del Pueblo, el Consejo no respondió a sus recomendaciones ni sugerencias en el plazo legalmente establecido, que expiró el 9 de mayo de 2018. Habida cuenta de la importancia de la cuestión de la transparencia legislativa, la Defensora del Pueblo decidió no conceder al Consejo prórroga alguna después de dicho plazo.

Evaluación y conclusiones de la Defensora del Pueblo

15. El punto de partida de la evaluación de la Defensora del Pueblo era la importancia de la transparencia para la legitimidad democrática de la legislación de la UE y la UE. Dado que las sesiones de los órganos preparatorios del Consejo no son públicas, los ciudadanos solo pueden ejercer su derecho democrático a seguir los debates legislativos accediendo a las actas de dichos debates. Para que esto sea posible, a) los debates legislativos que se producen entre los órganos preparatorios deben estar documentados, b) debe registrarse cuando los Estados miembros se posicionan en los órganos preparatorios y c) debe estar fácilmente disponible el acceso del público a los documentos legislativos en su debido momento.



A. Documentar el trabajo de los órganos preparatorios del Consejo

16. En noviembre de 2016, el Consejo introdujo un nuevo sistema de TI para registrar y distribuir los documentos presentados en las reuniones del Consejo, incluidas las reuniones de los órganos preparatorios. Este sistema garantiza que todos los documentos presentados en los órganos preparatorios del Consejo sean ahora sistemáticamente registrados. Esto incluye, por ejemplo, las observaciones de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros que la Secretaría recibe a través del correo electrónico y los documentos preparados durante las reuniones de los órganos preparatorios [22]. La Defensora del Pueblo reconoce que este sistema tiene el potencial de contribuir sustancialmente a mejorar la transparencia de los debates legislativos.

17. Sin embargo, en el transcurso de la presente investigación, la Defensora del Pueblo detectó incoherencias con la documentación generada por la Secretaría para los diferentes órganos preparatorios. El trabajo de los diferentes órganos preparatorios queda registrado en diferentes grados, y existen prácticas divergentes en relación con el modo en que se deja constancia de las actividades, así como algunas lagunas en relación con la documentación (véase el anexo 1 para conocer con detalle las conclusiones de la Defensora del Pueblo).

18. La Defensora del Pueblo considera que un enfoque integral y coherente en relación con la documentación de los órganos preparatorios del Consejo facilitaría considerablemente el seguimiento del progreso de las propuestas legislativas. Las prácticas divergentes que no estén justificadas por una necesidad objetiva, presentan el riesgo de confundir innecesariamente a aquellos que pretenden realizar el seguimiento de un procedimiento legislativo y entenderlo en profundidad. **Así pues, la Defensora del Pueblo sugirió al Consejo adoptar unas directrices relativas a los tipos de documentos que se producen en el contexto de los procedimientos legislativos en los órganos preparatorios, así como en relación con la información que debe incluirse en dichos documentos.**

B. El registro y la revelación de las posiciones de los Estados miembros

19. Hay diferentes prácticas en relación con el modo en que las posiciones de los Estados miembros quedan registradas en los documentos elaborados y circulan en el seno de los órganos preparatorios del Consejo. La inspección puso de manifiesto que solo en algunos casos se registraron las identidades de los Estados miembros que tomaron posiciones en los órganos preparatorios. En otros casos, no se identificó al Estado miembro como defensor de ninguna posición en concreto y, en su lugar, se hacía referencias a « *Delegaciones* » no identificadas.

20. La Defensora del Pueblo subraya que los representantes de los Estados miembros que



participan en el trabajo legislativo son parte del legislador de la UE y, como tal, deberían ser responsables. Con el fin de que la ciudadanía pueda pedir cuentas a sus gobiernos de las decisiones tomadas en materia de legislación de la UE, debe poder saber qué gobierno nacional tomó qué posición en el proceso de enmendar y adoptar propuestas legislativas de la UE. Sin este « *elemento de juicio mínimo e imprescindible* » [23] , los ciudadanos nunca podrán realizar un control adecuado sobre el modo en que han actuado todos sus representantes nacionales. También es importante para los parlamentos nacionales, en su tarea de supervisar las acciones del gobierno, poder saber qué posiciones toman sus gobiernos.

21. Para la legitimidad de la legislación de la UE también es importante una mayor transparencia en relación con las posiciones tomadas por los gobiernos nacionales sobre leyes de la UE. Si esta información es pública, los gobiernos de los Estados miembros se verían obligados a asumir una mayor responsabilidad en relación con dicha legislación y se evitaría que «culpasen a Bruselas» de las decisiones que, en última instancia, han tomado ellos. Numerosas aportaciones realizadas a la consulta pública subrayan la importancia de poder conocer las posiciones tomadas por los Estados miembros individualmente durante las negociaciones legislativas.

22. En su respuesta inicial a la Defensora del Pueblo de julio de 2017, el Consejo confirmó que la cuestión de registrar las posiciones de los Estados miembros había sido debatida en una reunión del Coreper en mayo de 2014 después de que el Tribunal de Justicia de la UE hubiese emitido una sentencia relacionada [24] . El Coreper había concluido que esta sentencia no establecía la obligación de registrar e identificar las posiciones de los Estados miembros individuales, pero que los Estados miembros se identificarían si se consideraba « *adecuado* » [25] .

23. La Defensora del Pueblo es consciente de que los gobiernos de algunos Estados miembros pueden ser reacios a que se revelen sus posiciones antes de emitir un voto formal sobre una propuesta legislativa concreta, o sobre su eventual aprobación. A su vez, la Secretaría puede sentirse inhibida con respecto a qué documentos legislativos puede poner a disposición del público de forma proactiva y directa. De hecho, con arreglo al Reglamento interno del Consejo, la Secretaría no puede poner proactivamente a disposición del público documentos que « *recojan la posición particular de las Delegaciones* » [26] mientras se están produciendo los debates. Además, incluso después de la adopción de un acto legislativo concreto, un Estado miembro puede solicitar que los documentos que recogen su posición individual no se pongan directamente a disposición del público [27] .

24. Sin embargo, estar dispuesto a cambiar de posición y a llegar a compromisos es una característica fundamental del proceso democrático de toma de decisiones. Hacer que los ciudadanos conozcan estos cambios y explicarles estas modificaciones y los compromisos resultantes resulta seguramente crucial para la rendición de cuentas [28] . Así pues, el Tribunal de Justicia consideró, en el asunto anteriormente mencionado, que el Consejo se equivocaba al denegar el acceso del público a partes de una nota de su Secretaría que contenían enmiendas presentadas por una serie de gobiernos de Estados miembros. El Tribunal aclaró que las normas sobre el acceso a los documentos de la UE « *tienen como fin garantizar el*



acceso del público a todo el contenido de los documentos del Consejo, incluido, en este caso, la identidad de los que presentan propuestas » [29] .

25. La Defensora del Pueblo acogió con satisfacción la confirmación del Consejo de que, a raíz de la sentencia del Tribunal, ahora se divulguen, previa solicitud, los documentos legislativos que recogen posiciones de los Estados miembros, « *excepto en casos excepcionales y debidamente justificados* ». **La Defensora sugirió al Consejo actualizar su Reglamento interno para reflejar esta práctica [30]** . Por supuesto, este compromiso no tendrá mucho significado si antes no se registran adecuadamente las posiciones de los Estados miembros.

26. Dada la importancia de que los ciudadanos conozcan las posiciones de los Estados miembros, la Defensora del Pueblo concluyó que la práctica sistemática de la Secretaría de no registrar la identidad de los Estados miembros cuando expresan sus posiciones en los debates que se producen en el seno de los órganos preparatorios constituye mala administración. La Defensora del Pueblo ha realizado, por lo tanto, la siguiente recomendación al Consejo:

El Consejo debe registrar sistemáticamente la identidad de los gobiernos de los Estados miembros cuando expresan sus posiciones en los órganos preparatorios .

C. El acceso a los documentos de los órganos preparatorios

27. La Defensora del Pueblo identificó dos asuntos específicos relativos al acceso fácil y oportuno a los documentos de los órganos preparatorios: i) la exhaustividad y accesibilidad del registro público de documentos del Consejo; y ii) la práctica del Consejo de restringir el acceso a los documentos legislativos mientras que el proceso de toma de decisiones está en curso (el denominado código «LIMITE»).

El registro público de documentos del Consejo

28. Contar con un registro público completo y accesible resulta clave para la transparencia legislativa. Para permitir que el público ejerza con plenitud su derecho a acceder a los documentos, todos los documentos legislativos que se elaboran o que circulan en los órganos preparatorios deben estar incluidos en un registro público, independientemente de su formato y de si son completamente accesibles, parcialmente accesibles o no accesibles en absoluto. Si los documentos no aparecen en un registro público, la sociedad no puede saber qué documentos existen realmente. Además, para que el público pueda acceder a estos documentos, deben ser fáciles de encontrar en el sitio web del Consejo. El público solo tendrá una visión adecuada de las deliberaciones que se producen en los órganos preparatorios si existe un registro completo y accesible de los documentos.

29. La Defensora del Pueblo consideró que el registro público actual de documentos del Consejo es incompleto y no muy fácil de utilizar [31] . Por ejemplo, la práctica de publicar listas



de « *documentos de trabajo* » que no tienen una entrada separada en el registro, es insatisfactoria, ya que dificulta a los miembros del público averiguar con facilidad y rapidez si dicho documento existe. En general, se requiere un amplio conocimiento del funcionamiento del Consejo para poder localizar un documento específico. Para el público general resulta complicado acceder a información sobre negociaciones en los órganos preparatorios.

30. Sobre la base de su análisis, la Defensora del Pueblo sugirió al Consejo que enumerase todos los tipos de documentos contenidos en su registro público, independientemente de su formato y de su grado de accesibilidad (total, parcial o inexistente).

31. Con el fin de evitar un exceso de información, esto debe realizarse paralelamente a la mejora de la accesibilidad a los documentos a través del registro. La Defensora del Pueblo cree que si los documentos estuviesen ordenados cronológicamente en una única página web para cada propuesta legislativa, el acceso sería mucho más fácil [32]. **Por lo tanto, la Defensora del Pueblo sugirió al Consejo desarrollar una página web específica y actualizada para cada propuesta legislativa, siguiendo el ejemplo del «Observatorio Legislativo» en el sitio web del Parlamento Europeo.** En este contexto, la Defensora del Pueblo acogió con satisfacción los avances realizados por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión en relación con la creación de la «base de datos conjunta» de expedientes legislativos.

El código «LIMITE»

32. El Consejo restringe el acceso a documentos en los procedimientos legislativos en curso identificándolos con el código «LIMITE» [33]. Los receptores de los documentos que ostentan ese código deben garantizar que dichos documentos no son divulgados fuera del Consejo. El Consejo no pone estos documentos directamente a disposición del público en su sitio web. Sin embargo, la Defensora del Pueblo entiende que marcar un documento como «LIMITE» no implica necesariamente que su acceso sea denegado si se realiza una petición de conformidad con las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos.

33. La Secretaría es responsable de marcar los documentos con el código «LIMITE». El Consejo explicó a la Defensora del Pueblo en julio de 2017 que la Secretaría marca un documento como «LIMITE» sobre la base de una «evaluación *prima facie* » de si existe riesgo para uno o más intereses protegidos con arreglo a las excepciones fijadas en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos [34].

34. La inspección de la Defensora del Pueblo mostró, sin embargo, que los documentos con un código interinstitucional distribuidos entre la Secretaría, los grupos de trabajo y el Coreper relativos a los tres expedientes legislativos se marcaban de forma generalizada y sistemática con el código «LIMITE» [35]. Esto indicaba que, en los diferentes departamentos de la Secretaría, existe la práctica generalizada de marcar automáticamente los documentos legislativos preparatorios con el código «LIMITE». El Reglamento interno del Consejo parece fomentar esta práctica de «pecar por precaución» y de solo poner a disposición del público



aquellos documentos que « *claramente no están contemplados* » [36] en ninguna de las excepciones recogidas en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos. Puede decirse que esta práctica pone patas arriba el requisito legal de que el acceso del público [37] a los documentos legislativos debe ser el más amplio posible [38] .

35. El Consejo comunicó a la Defensora del Pueblo en julio de 2017 que, en general, retira el código «LIMITE» mientras se están produciendo los debates legislativos solo en respuesta a peticiones específicas. Solo tras la adopción definitiva del acto legislativo se realiza una revisión sistemática del código «LIMITE» de los documentos [39] . Así pues, en procedimientos legislativos complejos, los documentos pueden no publicarse de forma proactiva hasta pasados varios años [40] . La Defensora del Pueblo señala que, en 2015, el 84 % de las solicitudes de acceso del público a documentos identificados con el código «LIMITE» y relacionados con procedimientos legislativos en curso en 2015, obtuvieron una respuesta positiva [41] . En el caso del Reglamento sobre protección de datos, 310 de 321 documentos «LIMITE» relacionados con el expediente fueron puestos a disposición del público en su totalidad previa solicitud, mientras las negociaciones todavía se estaban produciendo. Esto significa que la gran mayoría de los documentos legislativos no estaba, en última instancia, cubierta por ninguna de las excepciones de divulgación contempladas en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos [42] .

36. La Defensora del Pueblo subraya que las restricciones al acceso a documentos legislativos deben ser una excepción y tener una duración limitada a lo absolutamente necesario. El código «LIMITE» debe aplicarse solo a los documentos que, en el momento de examinarlos, están exentos de divulgación con arreglo a una de las excepciones previstas en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos. El Consejo debe poner proactivamente a disposición del público sus documentos legislativos [43] en su sitio web sin demora, del mismo modo que su colegislador, el Parlamento Europeo.

37. A la luz de lo anterior, la Defensora del Pueblo concluyó que la actual práctica de identificar la mayoría de los documentos preparatorios de los procedimientos legislativos en curso como «LIMITE» representa una restricción desproporcionada al derecho de los ciudadanos al acceso más amplio posible a documentos legislativos. Esto constituye mala administración. La Defensora del Pueblo realizó, por lo tanto, las siguientes recomendaciones al Consejo:

El Consejo debe desarrollar criterios claros y accesibles públicamente sobre el modo en que confiere el código «LIMITE» a los documentos, de conformidad con la legislación de la UE.

El Consejo debe revisar sistemáticamente el código «LIMITE» de los documentos en una fase temprana, antes de la adopción definitiva de un acto legislativo, incluso antes de que empiecen las negociaciones informales (denominadas «triálogos») entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, momento en el cual el Consejo habrá alcanzado una posición inicial sobre una propuesta legislativa.



Conclusión

38. Sobre la base de lo anterior, la Defensora del Pueblo considera que el Consejo debe mejorar la transparencia de su proceso legislativo. Dada la importancia de la cuestión de la transparencia legislativa para la rendición de cuentas del proceso de toma de decisiones de la UE, la Defensora del Pueblo busca el apoyo del Parlamento Europeo para persuadir al Consejo de que reaccione a sus recomendaciones y sugerencias.

Las recomendaciones de la Defensora del Pueblo

La Defensora del Pueblo realizó las siguientes recomendaciones al Consejo:

El Consejo debe:

- **Tomar nota sistemáticamente de la identidad de los gobiernos de los Estados miembros cuando expresan sus posiciones en los órganos preparatorios del Consejo.**
- **Desarrollar criterios claros y disponibles al público sobre el modo en que califica de «LIMITE» los documentos, de conformidad con la legislación de la UE.**
- **Revisar sistemáticamente el código «LIMITE» de los documentos en una fase temprana, antes de la adopción final de un acto legislativo, incluso antes de que se produzcan negociaciones informales en «triálogos», en cuyo momento el Consejo habrá alcanzado una posición inicial sobre la propuesta.**

Las sugerencias de mejora de la Defensora del Pueblo

El Consejo debe:

1. **Llevar a cabo una revisión sobre cómo cumple su obligación legal de hacer directamente accesibles los documentos legislativos. Esta revisión debe finalizarse en un plazo de doce meses a partir de la fecha de la presente Recomendación y debe llevar a la adopción de nuevas medidas adecuadas en un plazo de otros doce meses.**
2. **Aprobar directrices relativas a los tipos de documentos que deben elaborar los órganos preparatorios, el contexto de los procedimientos legislativos y la información que debe incluirse en dichos documentos.**
3. **Actualizar el Reglamento interno del Consejo para reflejar la práctica actual de revelar documentos legislativos que recojan las posiciones de los Estados miembros, tal y como apuntó la Presidencia neerlandesa del Consejo en 2016.**
4. **Enumerar todos los tipos de documentos en su registro público, independientemente de su formato y de su grado de accesibilidad (total, parcial o nula).**
5. **Mejorar la facilidad de uso y la facilidad para realizar búsquedas en el registro público**



de documentos.

6. Desarrollar una página web específica y actualizada para cada propuesta legislativa, siguiendo el ejemplo del Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo podría considerar la opción de aprobar una resolución convenientemente.

Anexo 1 - Documentar el trabajo de los órganos preparatorios del Consejo

Tras abrir su investigación, la Defensora del Pueblo observó que había cierto grado de coherencia en la documentación producida en el contexto de las reuniones del Coreper [44] . Sin embargo, parecían existir diferentes prácticas en otros órganos preparatorios del Consejo, principalmente en el seno de los grupos de trabajo, en relación con qué documentos producir y la información que deben incluir.

En relación con la **coherencia** de la documentación generada en los diferentes órganos preparatorios, la Defensora del Pueblo entiende que el Consejo produce varios tipos de documentos para registrar el progreso y los resultados de las negociaciones en los órganos preparatorios. Estos pueden ser « *órdenes del día* » de reuniones, « *documentos* » adjuntos, « *informes* », « *resultados de los procedimientos* », « *actas resumidas* » de los debates, « *textos transaccionales* », « *notas* » para las Delegaciones, etc.

La inspección de los tres expedientes legislativos permitió constatar que las prácticas de redacción varían dependiendo del órgano preparatorio y del departamento responsable dentro de la Secretaría del Consejo. Por ejemplo, mientras que la Secretaría redactaba los «resultados detallados de los procedimientos» para algunas de las reuniones del órgano preparatorio [45] que preparó la posición del Consejo sobre el proyecto de Decisión relativa al trabajo no declarado, no existe constancia de los mismos para las reuniones de los otros dos órganos preparatorios que debatieron el Reglamento sobre la protección de datos [46] y la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público [47] . De igual modo, la Secretaría producía periódicamente «notas» con compilaciones de observaciones escritas de los Estados miembros sobre el proyecto de Reglamento sobre la protección de datos, pero no existen dichas «notas» para los otros dos actos legislativos. Estas observaciones fueron confirmadas por varias de las aportaciones realizadas a la consulta pública de la Defensora del Pueblo, que expresaron preocupación en concreto sobre la ausencia de actas de algunos órganos preparatorios.

La Defensora del Pueblo reconoce que se necesita un cierto grado de flexibilidad a la hora de producir documentos para tener en cuenta los diferentes tipos de órganos preparatorios y la variedad de temas que se debaten con el fin de lograr un proceso de negociación lo más eficaz



posible. No obstante, las prácticas divergentes solo deberían justificarse por la naturaleza del expediente legislativo y las particularidades de los debates preparatorios relacionados. Sin embargo, la respuesta del Consejo a la Defensora del Pueblo admite que la divergencia en las prácticas entre los departamentos de la Secretaría del Consejo no solo está relacionada con la naturaleza del expediente específico; los diferentes enfoques también provienen de diferentes prácticas administrativas entre los distintos departamentos de la Secretaría del Consejo [48] .

Anexo 2 - El registro público de documentos del Consejo

El Consejo mantiene un registro de documentos en línea, gestionado por la Secretaría del Consejo. Contiene unos 350 000 documentos en sus lenguas originales. Algunos de los documentos también están disponibles en otras secciones del sitio web, como la sección relacionada con las reuniones del Consejo, las reuniones de los órganos preparatorios o la sección « *Políticas* ».

La Secretaría normalmente registra los avances y los resultados de los debates que se producen en el seno de los órganos preparatorios en documentos denominados « *estándar* » (normalmente se usa la abreviatura «ST» para referirse a ellos). Todos llevan un número de referencia individual y su código interinstitucional, que vincula los documentos a una propuesta legislativa específica. Los documentos estándar se enumeran en el registro público por defecto (si bien los propios documentos pueden no estar directamente accesibles al público de forma inmediata).

Hasta recientemente, el Consejo también producía una amplia gama de otros documentos [49] . Algunos de estos tipos de documentos ya no están en uso. Más bien, hoy en día, con la introducción de un nuevo sistema informático, todos los documentos que no están clasificados como documentos estándar, se denominan documentos de trabajo. Los documentos de trabajo pueden, por ejemplo, contener preguntas u observaciones escritas de los Estados miembros sobre proyectos de leyes o « *documentos oficiosos* » [50] sobre varios temas relacionados con un proyecto de ley específico.

Los documentos de trabajo no se recogen automáticamente en el registro público en el momento de su redacción. En su lugar, la Secretaría del Consejo publica trimestralmente, y para cada grupo de trabajo, un documento « *estándar* » sobre el registro público que contiene una lista de documentos de trabajo que han sido distribuidos por la Secretaría al grupo de trabajo específico durante el período de tiempo pertinente. Los documentos de trabajo no tienen, por lo tanto, una entrada separada en el registro público de documentos, ni tampoco tienen un código interinstitucional que los relacione con un expediente legislativo específico.

La Defensora del Pueblo también analizó cómo se pueden encontrar los documentos y la información relativa al proyecto legislativo en el registro público del Consejo.

En el caso de las propuestas legislativas, el registro puede contener cientos de documentos



diseminados por diferentes secciones del sitio web. Con el fin de obtener una visión completa de toda la documentación que el Consejo pone a disposición del público en relación con un acto legislativo —desde la propuesta de la Comisión hasta su adopción por parte del Consejo—, es necesario realizar cuatro búsquedas diferentes en el registro para las negociaciones de los órganos preparatorios [51] y dos búsquedas en otras secciones del sitio web para los debates a escala del Consejo [52] .

La búsqueda más completa del registro que se puede realizar en la actualidad se basa en el código interinstitucional de un acto legislativo. La inspección de la Defensora del Pueblo mostró que dicha búsqueda no muestra necesariamente determinados documentos clave relacionados con el proyecto de un acto legislativo, como las aportaciones del servicio jurídico del Consejo.

La vista actual de la documentación disponible también dificulta la reproducción cronológica de todos los pasos de una negociación. En varias aportaciones realizadas a la consulta pública de la Defensora del Pueblo se puso de manifiesto la dificultad de identificar el papel, el estado y el lugar de los documentos individuales en todo el proceso legislativo. La inspección también reveló dificultades a la hora de identificar documentos en el registro basado en su título. En general, se requiere un amplio conocimiento previo del funcionamiento del Consejo para poder localizar un documento específico.

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

[2] Con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

[3] El «Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros ante la Unión Europea» está compuesto por representantes permanentes (Coreper II) o representantes permanentes adjuntos (Coreper I) de los veintiocho Estados miembros.

[4] La lista de órganos preparatorios está disponible en:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Enlace]

[5] Artículos 1 y 10, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

[6] Artículo 15, apartado 2, del TFUE.

[7] Artículo 12, apartado 2, del 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 2001 L 145, p. 43 (Reglamento (CE) n.º 1049/2001). De conformidad con dicho artículo, los documentos legislativos son «documentos elaborados o recibidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos



jurídicamente vinculantes para o en los Estados miembros».

[8] Considerando 6 del Reglamento n.º 1049/2001. Sobre el principio del acceso más amplio posible del público, véanse los asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P *Suecia y Turco/Consejo* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, apartado 34; el asunto C-280/11 P *Consejo/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, apartado 27 y el asunto T-540/15 *De Capitani/Parlamento* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, apartado 80.

[9] Artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001.

[10] De conformidad con el Tribunal de Justicia, los intereses protegidos en virtud del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 deben ponderarse en relación con el interés público, que tiene « *especial relevancia cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa* », asunto C-280/11 P *Consejo/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, apartado 33; asunto T-540/15 *De Capitani/Parlamento* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, apartado 79.

[11] Con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, artículo 294 del TFUE.

[12] La carta de apertura de la Defensora del Pueblo puede leerse aquí:
<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>
[Enlace]

[13] La respuesta del Consejo puede leerse aquí:
<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>
[Enlace]

[14] La Defensora del Pueblo recibió veintidós respuestas a la consulta pública, que se pueden encontrar en el siguiente enlace:
<https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark> [Enlace]

[15] El informe de inspección de la Defensora del Pueblo puede leerse aquí:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>
[Enlace]

[16] Reglamento (UE) n.º 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

[17] Decisión (UE) 2016/344, de 9 de marzo de 2016, relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado.

[18] Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.



[19] La Recomendación puede leerse aquí:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>
[Enlace]

[20] Artículo 228 del TFUE.

[21] Decisión del Parlamento Europeo sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, artículo 3, apartado 6.

[22] Estos se incorporan a documentos con posterioridad a las reuniones y se registran en el sistema de TI.

[23] Véase el dictamen de AG Cruz Villalón en el asunto C-280/11 P *Consejo/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, apartado 61.

[24] Asunto C-280/11 P *Consejo/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Secretaría General del Consejo, Evaluación de la repercusión de la sentencia del Tribunal en el asunto C-280/11 P (*Consejo/Access Info Europe*), 8863/16, 18 de mayo de 2016, p. 3.

[26] Artículo 11, apartado 4, letra b), anexo II, Reglamento interno del Consejo Europeo.

[27] Artículo 11, apartado 6, anexo II, Reglamento interno del Consejo Europeo.

[28] Véase también la sentencia del Tribunal General en el asunto T-233/09 *Access Info Europe/Consejo de la Unión Europea* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, apartado 69.

[29] Asunto C-280/11 P *Consejo/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, apartado 40.

[30] La Presidencia neerlandesa del Consejo de 2016 sugirió que « *el Reglamento interno del Consejo, concretamente el artículo 11 del anexo II relativo al acceso del público a los documentos del Consejo, no se ajusta completamente a la jurisprudencia reciente. Si bien en la práctica el Consejo parece cumplir en su totalidad la sentencia Access Info, la Presidencia opina que las disposiciones de ejecución establecidas en el artículo 11 del anexo II del Reglamento interno deberían adaptarse a la jurisprudencia reciente de los Tribunales de la UE* », véase Secretaría General del Consejo, Grupo de trabajo sobre información de 19 de mayo de 2016, 9536/16, 9536/16, 26 de mayo de 2016, p. 3.

[31] En el anexo 2 se recoge información detallada sobre el registro público de los documentos del Consejo.

[32] En la sección «Políticas» de su sitio web, el Consejo ha creado páginas web específicas para paquetes legislativos importantes, pero estas páginas solo ofrecen el resultado de las deliberaciones a escala del Consejo (y en ocasiones del Coreper). Para obtener un resumen de los debates a nivel de los órganos preparatorios, es necesario buscar el último «informe de



seguimiento» en el registro público.

[33] Las disposiciones pertinentes para el tratamiento de los documentos «LIMITE» son el Reglamento interno del Consejo y sus directrices internas para el «tratamiento de los documentos internos del Consejo», documento n.º 11336/11.

[34] Artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

[35] La principal excepción se refiere a los documentos que tienen que ponerse directamente a disposición del público de conformidad con el Reglamento Interno del Consejo, véase el artículo 11, apartados 3 y 5, anexo II, Reglamento interno del Consejo.

[36] Véase el artículo 11, apartado 4, del Reglamento interno del Consejo.

[37] El principio del «acceso del público más amplio posible» se ha establecido en la jurisprudencia de la UE: véase los asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P *Suecia y Turco/Consejo* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, apartado 34 y el asunto C-280/11 P *Consejo/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, apartado 27.

[38] El documento « [Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens \[Enlace\]](#) » («Abrir puertas cerradas: hacer la UE más transparente para sus ciudadanos»), que fue presentado por la Delegación neerlandesa a la Conferencia de Comités Parlamentarios para Asuntos de la Unión, y que la Tweede Kamer (Segunda Cámara) de los Países Bajos presentó como aportación a la consulta pública de la Defensora del Pueblo, defiende que « *el tratamiento que realiza el Consejo de los documentos infringe el Derecho de la UE y las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea* ».

[39] Secretaría General del Consejo, Issuing and release of LIMITE documents («Emisión y publicación de documentos LIMITE»), 5109/1/17 REV 1, 2017, p. 3. Se insta a los departamentos de la Secretaría General del Consejo a que revisen la categoría de «LIMITE» cuando deje de estar justificada.

[40] Por ejemplo, en el caso del Reglamento general de protección de datos, cinco años después de la propuesta de la Comisión.

[41]

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89ausrl.pdf
[Enlace]

[42] De conformidad con artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001.

[43] Los documentos legislativos del Consejo pueden ser órdenes del día de reuniones, anexos, informes, resultados de procedimientos, actas resumidas de debates, textos de compromiso, notas, etc.



[44] Los órdenes del día de las reuniones del Coreper se publican antes de las reuniones y las actas resumidas normalmente se publican poco después de las reuniones.

[45] Grupo de trabajo sobre cuestiones sociales.

[46] Grupo de trabajo sobre intercambio de información y protección de datos (DAPIX).

[47] Grupo de trabajo sobre las telecomunicaciones y la sociedad de la información.

[48] El Consejo adjuntó a su respuesta las conclusiones generales de una evaluación realizada por la Secretaría del Consejo durante la primera mitad del año 2015 sobre la redacción de documentos relacionados con las actividades legislativas del Consejo. El estudio confirmó que las prácticas de redacción y el formato de los documentos distribuidos a las Delegaciones durante las negociaciones varían entre los distintos departamentos de la Secretaría.

[49] Por ejemplo, « *document de séance* » (DS), documentos de reuniones (MD), documentos de trabajo (WK) o documento « *sans numéro* » (SN), véase SGC, Understanding the Council's open data datasheets («Entender las fichas de datos de libre acceso del Consejo»), 2016, pp. 14 y 16.

[50] Un «documento oficioso» se refiere a un documento informal presentado durante las negociaciones al objeto de lograr un acuerdo sobre cuestiones polémicas, sin comprometer necesariamente al autor (que puede ser la Comisión Europea, la Presidencia del Consejo o Estados miembros individuales).

[51] Por código de expediente interinstitucional para la lista de documentos preparatorios; por grupo de trabajo/nombre de comité para los órdenes del día y posibles resultados de los procedimientos relacionados con los grupos de trabajo/comités implicados en los debates; por fecha en las secciones «Órdenes del día» y « [Actas resumidas del Coreper](#) » [Enlace] para los debates del Coreper; por número de documento para determinados documentos relacionados que no tienen un número de expediente interinstitucional (por ejemplo, Comunicaciones de la Comisión).

[52] En la sección «Reuniones» del sitio web para las actas del Consejo y otros documentos como órdenes del día, informes de antecedentes y actas y en la sección «Prensa» del sitio web para la emisión de las sesiones del Consejo.