



Médiateur européen

30 MARS 2016

Date d'arrivée

Sra. EMILY O'REILLY,

DEFENSORA DEL PUEBLO EUROPEO.

1 avenue du Président Robert Schuman, CS 30403,

F - 67001 Estrasburgo Cedex, Francia

CONSULTA SOBRE LOS TRIÁLOGOS

Consideraciones a la consulta de la Defensora del Pueblo Europeo sobre la transparencia de los diálogos a tres bandas o “triálogos”¹.

Desde el año 2007, con la publicación de la *Declaración Común sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión*, la Unión Europea ha venido legislando en un sistema a tres bandas, donde la Comisión realiza una propuesta legislativa al Parlamento y al Consejo y éstos lo someten a debate y votación en sus respectivos órganos, mediando una suerte de reuniones informales entre una representación de las tres instituciones a fin de acordar una propuesta legislativa definitiva.

El sistema de codecisión mediante triálogos no está exento de polémica, tanto por la falta de transparencia en la toma de decisiones como por la información que trasciende a la ciudadanía respecto de los mismos. Así, estas consideraciones pretenden contribuir a esclarecer desde un punto de vista académico las lagunas entre las que se enmarcan los triálogos en la UE.

¹ El presente documento está redactado en castellano como idioma oficial del Estado español. La infraprotección constitucional de las lenguas cooficiales -como el gallego- en el Estado español es la causa de que las consideraciones aquí manifestadas no puedan ser remitidas a la Defensora del Pueblo Europeo en gallego, a pesar de la ratificación por parte del Estado español de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias el 09/04/2001, bajo el auspicio del Consejo de Europa.

1. En cuanto a la transparencia en la negociación de la legislación europea mediante el procedimiento de los triálogos.

En la Unión Europea, y especialmente en sus instituciones, el término *transparencia* es un indicador de extremada amplitud, susceptible de múltiples interpretaciones. Así, el contexto político-filosófico en el que emerge el término, ligado a la legitimidad democrática, garantiza *“una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático”*².

En este sentido, el sistema de codecisión entre las instituciones de la Unión Europea fraguado en el Acuerdo Interinstitucional *“Legislar mejor”*³ plasmaba un compromiso para una mayor transparencia y accesibilidad. Las tres instituciones confirmaban la importancia que tenía reforzar la transparencia, así como la información a que tenía acceso la ciudadanía en todas las fases del procedimiento legislativo, siempre teniendo en cuenta los cauces de sus respectivos reglamentos internos.

Además, establecía que las tres instituciones darían una rueda de prensa común con el fin de anunciar el buen resultado de un proceso de codecisión cuando se hubiera alcanzado un acuerdo, tanto en primera lectura como en segunda lectura, o incluso después de la conciliación.

Del mismo modo, la Declaración Común sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión de 13 de junio de 2007, en sus principios generales número 7, 8 y 9 amplían lo anterior haciendo referencia al marco informal de los “diálogos tripartitos” y la forma en que se llevarán a cabo.

A nuestro juicio, considerando que los derechos de la ciudadanía a participar en los gobiernos y acceder a la información parlamentaria están incluidos en el marco jurídico

² Considerando segundo del Reglamento (CE) nº. 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.

³ DOUE C 321/1 do 31/12/2001.

internacional⁴, la publicidad y el acceso a las informaciones informales de que son objeto los triálogos entre las tres instituciones en el marco de la codecisión deben alcanzar un mayor nivel de transparencia, de modo tal que cualquier ciudadano o ciudadana pueda saber qué asuntos se debaten en las reuniones de negociación informal, quién forma parte de las comisiones negociadoras en representación de cada institución y qué acuerdos se alcanzan en cada uno de los triálogos.

2. En cuanto al modo en que una mayor transparencia podría afectar al procedimiento legislativo de la UE, por ejemplo en lo referido a la confianza del público en dicho proceso, a la eficacia del mismo o a otros intereses públicos.

Como ya se ha indicado, la transparencia en las instituciones de la UE parte de la idea de la legitimidad democrática, y ésta ha sido cuestionada desde el nacimiento de la propia UE al ser el Parlamento la única institución que se elige por voto directo entre la ciudadanía europea.

Dicho lo anterior, la ciudadanía ya no se conforma con tener acceso al expediente legislativo de una determinada propuesta, sino que quiere saber de quién parte la misma -persona o personas e institución o instituciones-, quién participa en los triálogos -representantes de las instituciones-, cual es el objeto de las reuniones informales -temas concretos que se debaten aún de manera informal- y qué acuerdos se alcanzan, ya que estos acuerdos son los que luego se trasladan a los órganos de las instituciones que legislan -Parlamento y Consejo- y son los que acaban por regir la vida diaria de la ciudadanía en la UE.

Así, hai que ampararse en documentos políticos de la Unión que proclamaron la importancia de difundir información pública para evitar la corrupción y controlar el gasto público⁵,

⁴ Artículos 19 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los artículos 19 y 25 del Pacto de las Naciones Unidas Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵ “*Recommandation 854 (1979) relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux et à la liberté d'information*” aprobada en la Asamblea General del Consejo de Europa celebrada el 1 de febrero de 1979.

en el *Libro blanco sobre la gobernanza europea*⁶, que con el fin de incrementar la confianza ciudadana en unas instituciones lejanas y complejas consideró que el acceso a la información del sector público implica la accesibilidad de archivos y registros administrativos, entendiendo por esta no sólo la mera puesta a disposición pasiva, sino un deber de promoción activa destinada a facilitar información de calidad a la ciudadanía, de forma racional⁷.

Por lo tanto, en opinión de quien abajo firma, una mayor transparencia en el proceso de codecisión aumentaría la legitimidad democrática de que se dota el sistema institucional para adoptar acuerdos legislativos. En este sentido, la posibilidad de supervisión y control por parte de la ciudadanía daría un mayor sustento a la adopción de los acuerdos, favoreciendo su publicidad activa entre el público, teniendo en cuenta que la transparencia parlamentaria se complementa con mayor transparencia gubernamental y son muchos los gobiernos que están colaborando activamente con la sociedad civil a través de iniciativas de *gobierno abierto* para desarrollar compromisos verificables, logrando gobiernos más transparentes, eficaces y responsables⁸.

3. En cuanto a la garantía de una mayor transparencia con la publicación de las “tablas de cuatro columnas” y en qué fase del proceso se debería realizar su publicación.

Los documentos de trabajo de los triálogos son el objeto fundamental de la transparencia que se pretende reclamar. Así, los denominados documentos a cuatro columnas⁹ contienen en las tres primeras las posiciones respectivas de cada una de las tres instituciones negociadoras y la cuarta es la reservada para las propuestas de compromiso. La publicación de la información de las tres primeras columnas, que traen causa del mandato que fué asignado por la institución

⁶ Bruselas, 25/07/2001 COM (2001) 428 final.

⁷ Dictamen del Comité Económico y Social de la Unión Europea nº 169, de 28/04/1999, sobre “*Información del sector público: un recurso clave para Europa - Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*”.

⁸ *Declaración sobre la transparencia parlamentaria* de OpeningParliament.org.

⁹ *Explicación de los diálogos tripartitos*. Pág. 21 del *Manual “Codecisión y conciliación” sobre la labor del Parlamento Europeo como colegislador conforme al procedimiento legislativo ordinario*, de diciembre de 2014. Dirección General de Políticas Interiores de la Unión. Dirección de Coordinación Legislativa y Conciliaciones. Unidad de Conciliaciones y Codecisión.

correspondiente, redundaría -sin duda- en la transparencia del proceso legislativo, por su puesta a disposición del público.

Sobre la fase del proceso en la que se debería realizar su publicación, a nuestro juicio, sería inmediatamente después de alcanzado el compromiso entre las tres instituciones, cualquiera que sea la fase de codecisión.

4. En cuanto a las medidas concretas que deberían adoptar las instituciones para informar de forma anticipada al público sobre las reuniones de los triálogos.

Confirmar la opción de anunciar, simplemente, la celebración de dichas reuniones y el lugar en que se celebrarán sería una suerte de engaño a la ciudadanía de la Unión Europea, ya que en el citado Acuerdo Interinstitucional "*Legislar Mejor*" se preveía la realización de una rueda de prensa conjunta para informar sobre los acuerdos adoptados. Así, lo que se necesita es dar publicidad activa al estadio anterior al acuerdo, y ese estadio no es ni el lugar ni la fecha de las reuniones, sino quién forma parte de las delegaciones negociadoras, con qué mandato llegan a las mismas y, sobre todo, qué compromisos alcanzan. Sólo así se podrán contrastar con los acuerdos que finalmente rematen el expediente legislativo.

El momento político europeo, donde la transparencia es un actor fundamental *per se* en todas las instituciones de la Unión -cualquiera que sea su nivel en la arquitectura institucional inferior o superior al Estado-, exige que se pongan a disposición del público los detalles adicionales de las reuniones informales, así como el orden del día de las mismas y la relación de las personas participantes. Sólo así se podrá llevar a cabo una fiscalización real de la acción político-institucional por parte de la ciudadanía, dando cumplimiento al punto 1 de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria¹⁰, que enuncia el principio de propiedad pública de la información parlamentaria.

¹⁰ "La Información Parlamentaria pertenece al público, los ciudadanos deben poder reutilizar y volver a publicar la información parlamentaria, en su totalidad o en parte. Las excepciones o limitaciones a este principio de publicidad deberán ser específicamente definidas por la ley." Punto 1 de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria de OpeningParliament.org.

5. En cuanto a las preocupaciones manifestadas por informar anticipadamente al público de las reuniones de los triálogos y las presiones que podría haber sobre las personas legisladoras y funcionarias por parte de los grupos de interés.

Tratándose de dar publicidad activa a un expediente legislativo concreto sobre el que puede haber presiones por parte de los grupos de interés sería muy interesante que la institución de la Defensora del Pueblo Europeo llevara a cabo un estudio sobre las posibilidades de incluir sanciones penales¹¹ en el Acuerdo entre el Parlamento europeo y la Comisión¹², a fin de coartar las aspiraciones de los grupos de interés que pueden ejercer presiones.

Sin embargo, ningún grupo de interés puede limitar el ejercicio de un derecho fundamental, como es el del acceso a los documentos públicos, ni mucho menos limitar la acción institucional de la transparencia activa o puesta a disposición con publicidad de la información institucional; ya que esto supondría primar los intereses de las empresas y las clases dominantes, agrupados en grupos de presión, frente al cumplimiento de derechos democráticos fundamentales en una sociedad moderna.

6. En cuanto al momento de hacer público el “mandato” de las tres instituciones en relación a un expediente legislativo.

Siguiendo la línea argumental de las presentes consideraciones, en opinión quien suscribe estas consideraciones, el momento más apropiado para hacer pública la posición inicial de las tres instituciones participantes en un expediente legislativo es en el que se hace pública la tabla de cuatro columnas, inmediatamente después de alcanzado el acuerdo, cualquiera que sea la fase legislativa (primera lectura, segunda lectura o conciliación).

¹¹ En el marco del *Código de Conducta*, contenido en el Anexo III del *Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, relativo al Registro de transparencia*.

¹² *Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, relativo al Registro de transparencia*.

7. En cuanto a las medidas concretas que deberían adoptar las instituciones para mejorar la visibilidad y accesibilidad de los documentos e información ya públicos.

En 2001 la Comisión Europea declaró que las instituciones debían trabajar de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa sobre la labor de la Unión y sobre sus decisiones¹³. Para lograr este objetivo, la Comisión consideró que la UE debía someterse al control público y rendir cuentas de sus actividades, en base a que un elevado nivel de transparencia forma parte de la legitimidad de las Administraciones modernas.

Así, a nuestro juicio, todas las iniciativas llevadas a cabo en materia de publicidad activa por las instituciones de la UE sólo han servido para poner la información a disposición del público de manera sesgada y compleja¹⁴. En este sentido, las instituciones de la UE deberían operar en un solo portal web de transparencia, a fin de poder localizar toda la información que se desee obtener de modo intuitivo y eficaz.

8. En cuanto a si debería diferenciarse entre “triálogos políticos” y reuniones de carácter técnico.

En opinión de quien suscribe, la sola diferenciación entre ambas categorías supondría la confirmación de la primera vía de escape para adoptar decisiones políticas *off the record*.

Los triálogos políticos son las reuniones informales en las que participan representantes políticos de las tres instituciones y las reuniones de carácter técnico son aquellas que están organizadas por funcionarios y en las que no se deben adoptar decisiones políticas. En esta categorización, teniendo en cuenta las reticencias a la adopción de medidas integrales de transparencia y las ya mencionadas presiones por parte de los grupos de interés en el momento de la tramitación de un expediente legislativo, podría darse el caso de que al separar ambas

¹³ *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, Bruselas, 25/07/2001, COM (2001) 428 final.

¹⁴ *Libro blanco sobre una política europea de comunicación*, Bruselas, 01.02.2006, COM (2006) 35 final.

clases de reuniones y el nivel de transparencia que se le debe aplicar a cada una, sólo trascendiera la información de los “triálogos políticos” y no la de las reuniones de carácter técnico.

Podría incluso darse el caso de que los “triálogos políticos” fueran totalmente cosméticos, dada la recomendación de publicidad que ya se ha adoptado con respecto a la rueda de prensa conjunta posterior, por ejemplo, y que las reuniones de carácter técnico, más ensombrecidas, acabasen por ser decisivas en la toma de decisiones públicas, bajo cualquier método de control político.

9. En cuanto a otros aspectos de transparencia sobre los triálogos.

Volviendo al principio de la legitimidad democrática, los triálogos constituyen de facto una suerte de parlamento extremadamente reducido que -en gran medida- nadie ha votado y que se escapa a la lógica democrática en un sistema parlamentario.

Por lo tanto, a nuestro juicio, los triálogos son una herramienta de codecisión y conciliación que se escapa al control democrático del público y todo avance en el sentido de la publicidad activa (cuando se producen, orden del día, representantes que participan, lugar en que se celebran, mandato inicial, debate y acuerdos adoptados) será un avance más en la democratización de la Unión Europea, de sus instituciones y de su sociedad, si es que eso es posible dada su configuración.

Galiza, 8 de marzo de 2016.



Ernesto Vázquez-Rey Farto,

Investigador - Universidade da Coruña.