PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Asuntos Constitucionales

2008/0090(COD)

26.1.2009

OPINIÓN

de la Comisión de Asuntos Constitucionales

para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Ponente de opinión (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Procedimiento de comisiones asociadas – artículo 47 del Reglamento

PA_Legam

BREVE JUSTIFICACIÓN

La transparencia es un principio fundamental de la Unión Europea, claramente establecido en el artículo 255 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE):

> «Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión […]».

El Tratado de Lisboa añade lo siguiente:

> «Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos» (artículo 10, apartado 3, del TUE).

Además:

> «A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura» (artículo 15, apartado 1, del TFUE).

El presente Reglamento (CE) n° 1049/2001 supuso un paso significativo hacia una mayor apertura. En los seis años transcurridos desde su aplicación, ha contribuido a la creación de una cultura administrativa más transparente en las instituciones europeas.

En este proceso, han tenido importancia las decisiones del Tribunal de Justicia adoptadas sobre la base del Reglamento (CE) n° 1049/2001, la última de cuales fue la importantísima sentencia del Tribunal sobre el denominado asunto Turco (T-84/03, Turco/Consejo). El Tribunal decidió que el Consejo tiene que facilitar el acceso también al asesoramiento de su Servicio Jurídico cuando se refiere a un acto legislativo. Considera que los principios de la transparencia y la apertura en el proceso de toma de decisiones constituye un «interés público superior» que justifica la divulgación del asesoramiento jurídico. En sus conclusiones, el Tribunal establece que «la transparencia […] contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de éstos».

La propuesta de la Comisión

El 30 de abril de 2008 la Comisión presentó su propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 1049/2001. El Parlamento Europeo había pedido la revisión de dicho Reglamento en su Resolución de 4 de abril de 2006. En la exposición de motivos de la propuesta, la Comisión intenta dar la impresión de haber efectuado los cambios solicitados por el Parlamento.

Lamentablemente, no ha sido así en absoluto. Muy al contrario, mientras el Parlamento pedía más transparencia, muchas de las modificaciones propuestas por la Comisión reducirían aún más el nivel actual.

El caso más grave lo constituye la modificación del artículo 3 propuesta por la Comisión, que limitaría de forma significativa la definición de «documento». Si se efectúa este cambio, solo una parte de los documentos accesibles actualmente al público continuarían siéndolo en el futuro. En opinión de la ponente, no se debería modificar la definición actual, ya que cubre todos los documentos pertinentes y no solo los que han sido registrados.

Otra modificación que la ponente considera preocupante se refiere al derecho de los Estados miembros a retener documentos, previsto en el artículo 5. La formulación propuesta por la Comisión concedería a los Estados miembros un derecho ilimitado a recurrir a su propia legislación. Las instituciones solo podrían examinar los motivos basados en el presente Reglamento. Tal derecho diluiría el principio de la transparencia y lo dejaría completamente a discreción de los Estados miembros. También en este caso, serían suficientes las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento. Y si no lo son, las modificaciones deberían realizarse en el artículo 4 y no concediendo a los Estados miembros derechos ilimitados.

La Comisión ha ignorado totalmente las propuestas formuladas por el Parlamento en su Resolución de 4 de abril de 2006 sobre las posibilidades del Parlamento de ejercer su derecho al control democrático. El Parlamento debe tener acceso a los documentos sensibles para poder ejercer plenamente sus tareas, y las condiciones de tramitación de dichos documentos pueden ser acordadas entre las instituciones.
Sin embargo, algunas modificaciones de la Comisión pueden ser acogidas con satisfacción por el Parlamento. Las principales son: la ampliación del derecho de acceso de toda persona física o jurídica, y no solo los ciudadanos de la UE, como prevé el presente Reglamento; las disposiciones medioambientales derivadas del Convenio de Aarhus y la mejora del acceso directo a los documentos legislativos.

Estas modificaciones positivas son, lamentablemente, superadas por aquellas que el Parlamento considera negativas. Debido a estas modificaciones negativas, la ponente considera que sería preferible mantener el presente Reglamento antes que aprobar modificaciones que no harían más que diluirlo.

ENMIENDAS

La Comisión de Asuntos Constitucionales pide a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, competente para el fondo, que incorpore en su informe las siguientes enmiendas:

Enmienda 1

Propuesta de reglamento
Considerando 18 bis (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(18 bis) Las instituciones deben garantizar que el desarrollo de la

tecnología de la información facilite el ejercicio del derecho de acceso y no resulte en una reducción de la cantidad de información a disposición del público.

Justificación

El progreso de la tecnología de la información puede tener efectos positivos y negativos sobre el acceso del público. Las instituciones deben intentar fomentar los efectos positivos y reducir los negativos. Se prevé el acceso a la información de las bases de datos electrónicas mediante la modificación de la definición de «documento» en el artículo 3, y se propone una obligación general de buena información en una enmienda al artículo 15. Estas enmiendas contribuyen también a que se tenga en cuenta el derecho a una buena administración enunciado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

Enmienda 2

Propuesta de reglamento
Artículo 3 – letra a

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(a) "documento" todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) ***elaborado por una institución y transmitido formalmente a uno o más destinatarios, o bien registrado o recibido de otro modo por una*** institución; ***los datos contenidos*** en sistemas de almacenamiento, tratamiento y recuperación electrónica ***son*** documentos si ***pueden*** extraerse en forma de ***listado*** o formato electrónico utilizando ***las herramientas disponibles*** para la explotación del sistema;	(a) "documento" todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) ***referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la*** institución; ***la información contenida*** en sistemas de almacenamiento, tratamiento y recuperación electrónica ***(incluidos los sistemas externos utilizados para la actividad de la institución) será un documento o*** documentos si ***puede*** extraerse en forma de ***uno o más listados*** o ***copias de*** formato electrónico utilizando ***cualquier herramienta que razonablemente esté disponible*** para la explotación del sistema;

Justificación

La enmienda recupera la formulación actual de la definición básica de «documento», ya que la propuesta de la Comisión permitiría una limitación arbitraria del derecho de acceso. La formulación adicional prevé el acceso a la información contenida en las bases de datos, a fin de alcanzar el objetivo descrito en el nuevo considerando 18.

Enmienda 3

Propuesta de reglamento
Artículo 4 – apartado 2 – letra c

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(c) el asesoramiento jurídico y los procedimientos judiciales, de arbitraje y solución de controversias;	(c) el asesoramiento jurídico y los procedimientos judiciales, de arbitraje y solución de controversias***, excepto por lo que respecta al asesoramiento jurídico en el marco de los procedimientos de adopción de actos legislativos o no legislativos de aplicación general***;

Justificación

En la sentencia sobre el asunto Turco, el Tribunal de Justicia establecía que la divulgación del asesoramiento jurídico en las iniciativas legislativas aumenta la transparencia y la apertura del proceso legislativo y refuerza los derechos democráticos de los ciudadanos europeos.

Enmienda 4

Propuesta de reglamento
Artículo 4 – apartado 5

Texto de la Comisión	*Enmienda*
5. ***Se divulgarán los nombres, cargos y funciones de los titulares de cargos públicos, funcionarios y representantes de intereses relacionados con la actividad profesional salvo que, por circunstancias particulares, tal divulgación pueda perjudicar a las personas afectadas. Se divulgarán otros datos personales de conformidad con las condiciones de tratamiento legal de tales datos establecidas en la legislación de la CE en materia de protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.***	5. ***Los datos personales no se divulgarán si la divulgación perjudica la privacidad o la integridad de la persona en cuestión. Tal perjuicio no se planteará:***
	– si los datos se refieren exclusivamente a la actividad profesional de la persona

afectada salvo que, por circunstancias particulares, haya motivos para suponer que tal divulgación pueda perjudicar a dicha persona;

– si los datos se refieren exclusivamente a una persona pública salvo que, por circunstancias particulares, haya motivos para suponer que tal divulgación pueda perjudicar a dicha persona o a otras personas relacionadas con ella;

– si los datos ya han sido publicados con el consentimiento de la persona afectada.

No obstante, los datos personales serán divulgados si un interés público superior exige su divulgación. En tal caso, la institución u organismo deberá especificar el interés público. Deberá explicar las razones por las que, en ese caso concreto, el interés público prevalece sobre el interés de la persona afectada.

Cuando una institución u organismo deniegue el acceso a un documento sobre la base del apartado 1, estudiará si es posible conceder el acceso parcial a dicho documento.

Justificación

La propuesta de la Comisión no satisface la necesidad de un equilibrio justo entre los derechos fundamentales en juego ni refleja la sentencia del Tribunal de Justicia de Primera Instancia en el asunto Bavarian Lager.

Enmienda 5

Propuesta de reglamento
Artículo 4 – apartado 7

Texto de la Comisión	*Enmienda*
7. Las excepciones, tal y como se han establecido en el presente artículo sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período	7. Las excepciones, tal y como se han establecido en el presente artículo***, no se aplicarán a los documentos transmitidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos legislativos o no legislativos de carácter general. Las***

máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la protección de datos personales o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.

excepciones sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la protección de datos personales o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.

Justificación

En la sentencia sobre el asunto Turco, el Tribunal de Justicia establecía que la divulgación del asesoramiento jurídico en las iniciativas legislativas aumenta la transparencia y la apertura del proceso legislativo y refuerza los derechos democráticos de los ciudadanos europeos.

Enmienda 6

Propuesta de reglamento
Artículo 5 – apartado 2

Texto de la Comisión	*Enmienda*
2. Cuando una solicitud se refiera a un documento procedente de un Estado miembro, distinto de los documentos transmitidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos legislativos o no legislativos de carácter general, se consultará a las autoridades de dicho Estado miembro. La institución que posea el documento lo divulgará a menos que el Estado miembro aduzca razones para no hacerlo basadas en las excepciones previstas en el artículo 4 ***o en disposiciones específicas de su propia legislación que impidan la divulgación del documento en cuestión***. La institución examinará las razones aducidas por el Estado miembro ***siempre que estén basadas en las excepciones previstas en el presente Reglamento***.	2. Cuando una solicitud se refiera a un documento procedente de un Estado miembro, distinto de los documentos transmitidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos legislativos o no legislativos de carácter general, se consultará a las autoridades de dicho Estado miembro. La institución que posea el documento lo divulgará a menos que el Estado miembro aduzca razones para no hacerlo basadas en las excepciones previstas en el artículo 4. La institución examinará las razones aducidas por el Estado miembro.

Justificación

No se debería conceder a los Estados miembros el derecho absoluto de invocar su propia legislación. Las excepciones del artículo 4 deberían constituir un motivo suficiente para denegar el acceso.

Enmienda 7

Propuesta de reglamento
Artículo 8 – apartado 1

Texto de la Comisión	*Enmienda*
1. Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de ***30 días laborables*** a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone.	1. Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de ***15 días laborables*** a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone.

Justificación

Ampliar este plazo a 30 días, como prevé la propuesta de la Comisión, constituye un retroceso. Treinta días laborables (!), como propone la Comisión, constituiría un ejemplo negativo respecto de todas las normativas nacionales en la UE en materia de acceso a la información.

Enmienda 8

Propuesta de reglamento
Artículo 9 – apartado 7

Texto de la Comisión	*Enmienda*
7. La Comisión y el Consejo ***informarán al*** Parlamento Europeo sobre los documentos sensibles de conformidad con los acuerdos celebrados entre las instituciones.	7. La Comisión y el Consejo ***garantizarán un control adecuado por parte del*** Parlamento Europeo sobre los documentos sensibles de conformidad con los acuerdos celebrados entre las instituciones***, que se harán públicos***.

Justificación

El Parlamento necesita acceder a los documentos sensibles para poder ejercer plenamente el control democrático.

Enmienda 9

Propuesta de reglamento
Artículo 12 – apartado -1 (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	-1. Las instituciones permitirán el acceso directo del público a los documentos, en la medida de lo posible, en forma electrónica o a través de un registro, de conformidad con las normas vigentes de la institución en cuestión.

Justificación

No debe reducirse el nivel actual en relación con los documentos no legislativos.

Enmienda 10

Propuesta de reglamento
Artículo 12 – apartado 1

Texto de la Comisión	*Enmienda*
1. Se debería facilitar el acceso directo del público a los , documentos elaborados o recibidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos legislativos de la UE o de actos no legislativos de aplicación general , sin perjuicio de lo dispuesto en ***los artículos 4 y 9***.	1. ***En particular,*** se debería facilitar el acceso directo del público a los documentos elaborados o recibidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos legislativos de la UE o de actos no legislativos de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en ***el artículo 9***.

Justificación

Consecuencia lógica de la enmienda anterior.

Enmienda 11

Propuesta de reglamento
Artículo 12 – apartado 4

Texto de la Comisión	*Enmienda*
4. ***Cada institución definirá en sus normas de procedimiento las otras categorías de documentos que serán directamente accesibles al público.***	4. ***Las instituciones establecerán una interfaz común para sus registros de documentos y garantizarán, en particular, un punto de acceso único para los documentos elaborados o recibidos en el curso de procedimientos de adopción de actos legislativos de la UE o de actos no legislativos de aplicación general.***

Justificación

Debería haber un punto de acceso único para el público.

Enmienda 12

Propuesta de reglamento
Artículo 15 – apartado 1

Texto de la Comisión	*Enmienda*
1. Las instituciones establecerán buenas prácticas administrativas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso garantizado por el presente Reglamento.	1. Las instituciones establecerán buenas prácticas administrativas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso garantizado por el presente Reglamento. ***Las instituciones organizarán y conservarán la información que obre en su poder de forma que se garantice al público el acceso a la información sin hacer esfuerzos adicionales.***

Justificación

La enmienda al artículo 15, apartado 1, se basa en el derecho a una buena administración enunciado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y corresponde a la legislación de, por ejemplo, Finlandia. Asimismo, supondría un paso en la dirección de una verdadera legislación en materia de libertad de información de la UE, a la vez que contribuiría al objetivo previsto en el nuevo considerando 18, según el cual la tecnología de la información debe facilitar el derecho de acceso y no reducir la cantidad de información puesta a disposición del público.

PROCEDIMIENTO

Título	Acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión
Referencias	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Comisión competente para el fondo	LIBE
Opinión emitida por Fecha del anuncio en el Pleno	AFCO 22.5.2008
Comisión(es) asociada(s) - fecha del anuncio en el pleno	20.11.2008
Ponente de opinión Fecha de designación	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Examen en comisión	10.9.2008 4.11.2008
Fecha de aprobación	22.1.2009
Resultado de la votación final	+: 20 –: 0 0: 1
Miembros presentes en la votación final	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani