PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

16.1.2008

DOCUMENTO DE TRABAJO N°2

sobre el informe anual 2006 relativo al acceso del público a los documentos de la UE (artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 y artículo 97, apartado 7, del Reglamento del Parlamento Europeo)

Parte B

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Marco Cappato

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INFORMES ANUALES DE 2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO, EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL ACCESO A DOCUMENTOS CON ARREGLO AL REGLAMENTO (CE) nº 1049/2001

En el artículo 17 se exige a cada institución que publique un informe anual sobre la aplicación del Reglamento. Además, se obliga a la Comisión a publicar un informe sobre la ejecución de los principios del Reglamento y a formular recomendaciones, lo que hizo a comienzos de 2004. La información contenida en estos informes, aunque no tan extensa como podría ser, brinda una base de utilidad para evaluar el modo en que las instituciones han aplicado el Reglamento[1].

Acceso a los documentos públicos a través de registros

A finales de 2006, el registro del Parlamento Europeo contenía 165 139 referencias (1 021 599 archivos), un 90 % de ellas directamente accesibles (descargables) en Internet. El número de búsquedas en el sitio *web* aumentó a 1 500 por día[2] (frente a 1 000 en 2005).

El registro del Consejo permite el acceso al texto completo de los documentos que, con arreglo al Reglamento del Consejo (artículo 11, anexo II), deben hacerse «accesibles al público […] tan pronto como se haya procedido a su difusión». Al concluir 2006, en el registro del Consejo figuraban 849 117 documentos, un 68,7 % de los cuales eran públicos, es decir, disponibles en formato descargable, o previa petición (20 816 documentos). Esto representa un incremento del 22,8 % en el número de documentos referidos en el registro, y del 38,3 % en la cifra de documentos directamente disponibles a través del mismo. Por otra parte, el registro contenía 14 763 documentos con el código P/A (parcialmente accesible), incluidos 2 133 a los que podía accederse en línea. El número total de visitas creció en un 61,8 %, situándose en más de 4 780 visitas al día[3].

Al finalizar 2006, en el registro de la Comisión figuraban 73 708 documentos, y es importante señalar que no se incluía en él ningún «documento sensible»[4] . La estadística sobre la consulta de la página *Openness and access to Documents* (Tranparencia y acceso a documentos) del sitio *web* Europa revela un promedio mensual de 5 937 visitantes.

En el Reglamento no se definen las categorías de documentos que deben incluirse en los registros, ni se obliga a las instituciones a establecer un registro que englobe todos sus documentos. De hecho, los registros incluyen documentos que no son accesibles, mientras que no incluyen muchos que pueden solicitarse. Esta situación plantea problemas, ya que resulta difícil para un ciudadano averiguar de qué documentos se dispone en realidad para poder solicitarlos. Además, es interesante señalar que más de un tercio de los documentos del Consejo no son accesibles en el registro.

---

[1] *Should there be a freedom of information act for the EU?*, Informe sobre la aplicación del Reglamento nº 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos, ECAS, septiembre de 2006, p.6.

[2] Proyecto de informe anual de 2006 del PE sobre el acceso público a documentos (con arreglo al artículo 97, apartado 7, del Reglamento del Parlamento Europeo), p. 5.

[3] Informe anual del Consejo sobre el acceso a documentos en 2006, p. 9.

[4] Los «documentos sensibles se definen en el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1049/2001. Son aquéllos que pueden incluirse en el registro únicamente con el consentimiento del emisor, véase el artículo 9, apartado 3.

En lo que atañe a la Comisión, conviene destacar que el Informe anual sobre el acceso a documentos en 2005 se publicó únicamente en septiembre de ese año, y el correspondiente a 2006 se ha publicado a finales de 2007[1]. En términos generales, y considerando asimismo informes anuales de la Comisión correspondientes a ejercicios anteriores, cabe señalar que el registro de esta institución es el menos exhaustivo, lo que se deriva en parte del elevado número de sus documentos y de una organización descentralizada. Se excluyen la mayor parte de los trabajos preparatorios de la Comisión. Ésta ha de conseguir ahora disponer de un registro único, completo y actualizado, mediante la dotación de los recursos económicos, humanos y tecnológicos necesarios a tal efecto. Por otra parte, es insostenible la tendencia actual a la multiplicación de registros, ya que sólo genera un obstáculo más al acceso de los ciudadanos a los documentos. La Comisión debe tener en cuenta asimismo que la disponibilidad de un registro adecuado y la garantía de transparencia también atenúan la carga administrativa que debe soportar[2].

Análisis de las solicitudes de acceso

La cifra total de solicitudes dirigidas al Parlamento Europeo pasó de 1 814 en 2005 a 1 917 en 2006, lo que representa un aumento del 5,5 %. La solicitud de acceso a documentos no públicos se mantuvo estable, en torno al 15 % de las solicitudes: atañe a cartas, documentos de comitología y documentos de la Mesa. En 2006 se recibieron cinco solicitudes de confirmación y se presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo[3].

Por su parte, en 2006, el Consejo recibió 2 224 solicitudes del público para acceder a un total de 11 353 documentos, de los que 9 606 se revelaron en todo o en parte[4]. Las área de interés más solicitadas fueron las de justicia y asuntos de interior (24,5 %), relaciones exteriores (PESC), medio ambiente, agricultura y pesca, competitividad y mercado interior, que, conjuntamente, sumaron más del 60 % de las solicitudes[5].

Por lo que respecta a la Comisión, la cifra total de solicitudes pasó de 3 396 en 2005 a 3 841 en 2006, lo que representa un aumento del 13,10 %. En cuanto a las áreas de interés, es importante señalar que el número de solicitudes referidas a asuntos judiciales casi se duplicó, y que esta área, más las de competencia, medio ambiente, mercado interior y transporte y energía, concentraron cerca del 40 % de las solicitudes[6].

La cifra de solicitudes ha aumentado año a año, lo que pone de relieve un interés creciente por el acceso a los documentos de la UE. No obstante, también se deduce claramente de los informes anuales que los beneficiarios del acceso al sistema de documentos pertenecen

[1] Informe de la Comisión sobre la aplicación en el año 2006 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, COM(2007)0841.
[2] Informe sobre la aplicación del Reglamento nº 1049/2001 relativo al acceso a los documentos, ECAS, septiembre de 2006, p. 8.
[3] Proyecto de informe anual de 2006 del PE sobre el acceso público a documentos (con arreglo al artículo 97, apartado 7, del Reglamento del Parlamento Europeo), p. 6.
[4] Informe anual del Consejo sobre el acceso a documentos en 2006, p. 12.
[5] Informe anual del Consejo sobre el acceso a documentos en 2006, tabla 12, p. 34.
[6] Informe anual de la Comisión para 2006, p. 3 y tabla p. 14.

mayoritariamente a grupos muy concretos: investigadores, grupos de presión y juristas, etc[1]. El desglose geográfico de solicitudes pone de relieve que la mayoría de ellas procedieron de personas físicas o jurídicas establecidas en Bélgica (en torno al 17-20 % del total en el conjunto de las tres instituciones), y de los Estados miembros de mayor población, como Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido, los Países Bajos y España, que, conjuntamente, concentran más de la mitad de las solicitudes[2]. La UE constituye una estructura compleja y, por ello, a menudo, los documentos son intrínsecamente especializados. Por tanto, la mayoría de las solicitudes son formuladas por expertos, lo que beneficia al público en general sólo de manera indirecta, por ejemplo, cuando determinadas organizaciones de la sociedad civil tratan de influir en la toma de decisiones. El derecho de acceso a documentos asiste a todos los ciudadanos, y con el fin de lograr que el público general tome mayor conciencia de tal hecho, ha de llevarse a cabo una campaña de información[3].

Porcentajes de respuestas positivas a las solicitudes

En 2006 se presentaron 283 solicitudes relativas a documentos del Parlamento Europeo que no habían sido publicados con anterioridad. El porcentaje de respuestas positivas alcanzó el 87 %, frente al 80 % del ejercicio anterior[4].

En el Consejo, se solicitaron 11 353 documentos en 2006, con un porcentaje de acceso del 76,8 %, y del 87,7 % si se tienen en cuenta los documentos aprobados para su acceso parcial[5]. Aunque el número de solicitudes aumentó, los índices de divulgación tanto del Parlamento Europeo como del Consejo se mantuvieron aproximadamente en el mismo nivel.

En lo que atañe a la Comisión, es interesante señalar que el índice de divulgación se ha reducido desde la entrada en vigor del Reglamento. Con arreglo a los códigos de conducta y normas anteriores, previos a la adopción del Reglamento, dicho índice oscilaba entre el 80 y el 90 %. Actualmente, se sitúa en torno al 70 % o una proporción de dos tercios. Concretamente en 2006, en el 73,83 % de los casos el documento se divulgó en su totalidad, lo que supone un aumento respecto al 64,43 % de 2005, si bien el acceso parcial a documentos se redujo del 3,65 % en 2005 al 2,94 % en 2006[6].

Motivos de denegación

En términos generales, el motivo de denegación al que se alude con mayor frecuencia es la protección del proceso de toma de decisiones, que supone un 43,2 % del total de los casos en el Consejo, un 39 % en el Parlamento Europeo (puesto que aumenta el número de documentos relativos a las decisiones de comitología que se solicitan antes de que puedan revelarse al público en general) y un 33,36 % en la Comisión. Como siguientes motivos aludidos con mayor frecuencia en el caso del Parlamento Europeo figuran la protección de la vida privada y

[1] Véase el Proyecto de informe anual de 2006 del PE, p. 6, el informe anual del Consejo sobre el acceso a documentos en 2006, p. 12., y el informe anual de la Comisión para 2006, p. 3 y tabla 8, p. 12.
[2] Informe anual de la Comisión para 2006, p. 3 y tabla p. 13; Proyecto de informe anual del PE de 2006, tabla 6, p. C.; Informe anual del Consejo sobre acceso a documentos en 2006, p. 33.
[3] Informe sobre la aplicación del Reglamento nº 1049/2001 relativo al acceso a los documentos, ECAS, septiembre de 2006, p. 6.
[4] Proyecto de informe anual del PE 2006, p. 7.
[5] Informe anual del Consejo sobre el acceso a documentos en 2006, p. 14.
[6] Informe anual de la Comisión para 2006, p. 4 y tabla 3, p. 10.

la integridad de la persona (24 %), y la protección de procedimientos judiciales y dictámenes jurídicos (24 %)[1]. En el Consejo, la protección del interés público en lo que atañe a la seguridad pública se sitúa en segunda posición (17,1 %), por delante de las relaciones internacionales (12,3 %) y los asuntos de defensa y militares (4,5 %)[2]. En el Informe anual de la Comisión de 2006 se refiere que las dos razones principales para denegar una solicitud inicial fueron: a) la protección de la finalidad de las inspecciones, investigaciones y auditorías (30,72 % de las denegaciones, frente al 41,80 % de 2005); b) la protección del proceso de toma de decisiones de la Comisión (19,6 % de los casos relativos a dictámenes para uso interno, y 14,30 % de los casos en los casos que la decisión se encontraba aún pendiente de adopción, para un total de 33,36 % de las denegaciones)[3]. Asimismo, es importante señalar que, hasta fecha muy reciente, la principal razón de la denegación de documentos por parte de la Comisión ha sido de forma constante la excepción relativa a la práctica de inspecciones, investigaciones y auditorías en curso, con una proporción en torno a un tercio del total. Este hecho se debe al gran número de solicitudes relativas a procedimientos de infracción y casos de competencia[4].

La aplicación de diversas excepciones por las instituciones como tal no permite extraer conclusión alguna y refleja sencillamente sus diferentes funciones. Es importante que las instituciones no recurran sistemáticamente a excepciones de cualquier tipo para denegar la divulgación de documentos, lo que contravendría el objetivo fundamental del Reglamento, a saber, no sólo «el acceso más amplio posible a los documentos», sino también la creación de las bases para procurar una auténtica libertad de información.

IV. RESUMEN DE PROPUESTAS SOBRE EL MODO DE MEJORAR LA LEGISLACIÓN VIGENTE DE LA UE CON EL FIN DE DOTAR A ÉSTA DE MAYOR TRANSPARENCIA RESPECTO AL PÚBLICO

Ya en 2004, Michael Cashman[5] identificó en su informe ciertas deficiencias del régimen de transparencia en la UE. Reconociendo la realización de avances respecto al número de documentos accesibles, Cashman consideró que el Reglamento debe modificarse como sigue:
- ha de redefinirse el concepto de «documento legislativo», reservando éste únicamente para el Derecho secundario con un fundamento jurídico inequívoco en los Tratados;
- debe concederse acceso a todos los documentos preparatorios, a los documentos de los debates del Parlamento y el Consejo y otros afines, a la identidad de los autores de iniciativas y enmiendas formales, a los documentos complementarios relacionados con las reuniones de órganos de trabajo, así como a las contribuciones presentadas por secretarías;
- deben hacerse públicos los procedimientos institucionales relativos a la tramitación de documentos no legislativos;
- los documentos reglamentarios deben ser accesibles con arreglo a las mismas razones que los documentos legislativos;

[1] Proyecto de informe anual del PE 2006, p. 8.
[2] Informe anual del Consejo sobre el acceso a documentos en 2006, p. 15.
[3] Informe anual de la Comisión para 2006, p. 4 y tabla 6, p. 11-12.
[4] Informe sobre la aplicación del Reglamento nº 1049/2001 relativo al acceso a los documentos, ECAS, septiembre de 2006, p. 7.
[5] Informe sobre la Iniciativa Cashman, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el acceso a los documentos de las instituciones (2004/2125 INI).

- debe limitarse el derecho de los Estados miembros a restringir el acceso a sus contribuciones y enmiendas en los procedimientos legislativos y reglamentarios;
- debe conseguirse que los documentos no se clasifiquen como confidenciales de manera rutinaria, mediante una definición más clara de los fundamentos con arreglo a los cuales podrá establecerse tal clasificación, o no se limite su distribución;
- deben reorganizarse los registros, de modo que los ciudadanos puedan encontrar las mismas funciones en los tres.

Conclusiones del informe del Servicio Europeo de Acción Ciudadana (ECAS) de septiembre de 2006

- Deben mejorarse los registros y los sistemas de clasificación, con el fin de que resulten más fáciles de utilizar para el ciudadano ordinario;
- deben asignarse más recursos para informar al público de sus derechos al acceso a documentos de la UE;
- deben incluirse los documentos elaborados por órganos especiales o grupos de expertos de alto nivel;
- han de establecerse líneas divisorias entre los documentos legislativos, no legislativos y reglamentarios, y debe procurarse una mayor claridad en lo que atañe a los motivos para la clasificación de los documentos como «confidenciales», «limitados» o «sensibles»;
- debe establecerse un registro para cada una de las DG de la Comisión. Los registros de las tres instituciones pueden contener referencias a documentos relacionados de otras instituciones de diferentes fases del proceso de toma de decisiones, lo que facilitará a los ciudadanos el seguimiento del proceso;
- ha de procurarse asimismo una mayor cooperación interinstitucional en lo que concierne a la información estadística y la elaboración de informes;
- deben aclararse las normas relativas a los documentos que se originan en los Estados miembros y en entidades terceras;
- debe aclararse asimismo el «interés público de primer orden», así como las circunstancias en las que los solicitantes que se sirven de éste tienen posibilidades de lograr su propósito;
- la carga administrativa no es una excepción contenida en el Reglamento, ni debe serlo y, por tanto, no puede emplearse para denegar el acceso. En casos de esta índole, las instituciones deben aprovechar más el artículo y tratar de encontrar una «solución justa» con el solicitante, en lugar de limitarse a denegar el acceso a documentos accesibles.

Respuesta del Defensor del Pueblo Europeo al Libro verde de la Comisión[1]

- Debe especificarse en el Reglamento nº 1049/2001 que se requieren recursos adecuados «para poner en práctica el principio de apertura» y garantizar la «eficacia, efectividad y transparencia» de las instituciones y los órganos de la Unión.

- Deben dotarse de mayor transparencia para el ciudadano las interacciones entre las diversas escalas de la Unión (en particular, entre la escala nacional y europea en lo que atañe al «derecho de veto» de los Estados miembros al acceso público).

---

[1] Respuesta del Defensor del Pueblo Europeo, P. Nikiforos, Diamandouros, al Libro verde de la Comisión «Acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea. Revisión» http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

- Debe especificarse que el Estado miembro en cuestión ha de consignar las razones por las que se deniega la divulgación, y que las instituciones han de comunicarle éstas al solicitante.

- Debe crearse un grupo de trabajo independiente sobre el acceso a documentos e información relacionados con la UE en los Estados miembros, con estatuto de órgano consultivo, «que podrá estar compuesto por representantes de los comisarios o entidades similares competentes en materia de información en los Estados miembros, y del Defensor del Pueblo Europeo como órgano análogo a escala de la Unión».

- Debe ampliarse a 30 días laborables el plazo para responder a las solicitudes (artículo 8 del Reglamento).

- debe precisarse el concepto de «documentos legislativos», que ha de definirse con mayor exactitud en el futuro Tratado, teniendo en cuenta que »el ciudadano tiene asimismo un interés legítimo en poder supervisar el ejercicio de los poderes administrativo y regulador conferidos a las autoridades públicas».

- Deben especificarse en el Reglamento «principios relativos al tipo de documentos que deben registrarse, y a la obligación de que cada institución adopte y publique normas internas más específicas para ejecutar tales principios».

- Debe promoverse una difusión más activa de los documentos, y a tal efecto, «sería útil que cada institución y órgano adoptara y publicara un régimen de publicaciones, exponiendo en el mismo su política en cuanto a la publicación electrónica y convencional de materiales, incluida la lengua de la publicación» (de modo que las normas de operación de los registros se conozcan y definan mejor).

- Debe mencionar en el Reglamento nº 1049/2001 el Convenio de Aarhus (relativo al acceso a la información sobre medio ambiente), sin integrarlo en él.

- Debe aclararse en un nuevo considerando del Reglamento la interacción con la protección de los datos personales, como sigue: «El derecho a la intimidad y la confidencialidad mercantil son intereses legítimos que limitan el acceso público. No obstante, a la persona cuyo derecho a la intimidad y cuyos intereses comerciales están en cuestión, no debe denegársele el acceso por tal motivo».

- Debe precisarse que ha de procurarse el equilibrio cuando estén en cuestión intereses comerciales y económicos de un tercero.

- Debe tenerse en cuenta la necesidad de transparencia en el diseño y el funcionamiento de las bases de datos. No obstante, «limitar el derecho de acceso a la información que puede obtenerse empleando herramientas de búsqueda existentes podría dar lugar a que se minara la utilidad de tal derecho».

- De excluirse la posibilidad de una aplicación temporal de excepciones.