

# LA TRANSPARENCIA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL ACCESO PÚBLICO A LOS DOCUMENTOS DE SUS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS

Elena Pérez Carrillo

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución histórica. El acceso a los documentos europeos. La definición de los principios generales sobre el acceso, de las excepciones y de los límites. III. El acceso a los documentos de algunas Instituciones y organismos europeos. a) La Comisión, b) El Consejo, c) El Parlamento Europeo, d) El Tribunal de Cuentas, e) El Instituto Monetario Europeo, f) El Comité Económico y Social, g) El Comité de las Regiones, h) El Banco Europeo de Inversiones, i) La Agencia Europea de medio ambiente, j) El Centro de Traducción de órganos de la Unión Europea. IV. Conclusiones y perspectivas.

## I. Introducción

Un buen acceso a los documentos de las Instituciones Comunitarias permite obtener informaciones necesarias para el conocimiento y para la crítica al poder, que son esenciales en una democracia (1). Al mismo tiempo, favorece la transparencia que es primordial para incrementar la eficacia de las Instituciones y órganos Europeos y facilita el libre intercambio de puntos de vista y de opiniones, la circulación de la información, y la concienciación sobre los procesos de integración europea (2). Por otra parte, la posibilidad de obtener de modo asequible información de las Instituciones europeas es fundamental para el buen funcionamiento

---

(1) La aprobación de normas sobre el acceso de los ciudadanos a la información es un elemento importante para el funcionamiento de una sociedad democrática, considerada por algunos como «derecho político fundamental» o «derecho humano de tercera generación». El Consejo Europeo ha aprobado una recomendación en esta materia. (ver COMISIÓN EUROPEA. *El acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y social* (COM (93), 191 final p. 11).

(2) Sobre estas cuestiones, sobre la relevancia del acceso a los documentos en la transparencia de las Instituciones ver la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe Especial del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo, elaborado tras la investigación por iniciativa propia sobre el acceso del público a los documentos.

del mercado interior, para la competitividad en la industria y para el ejercicio de los derechos de los consumidores (3).

Pueden distinguirse varias orientaciones en relación con la transparencia (4) y con el acceso del público a las informaciones y documentos

---

(3) En relación con las orientaciones del acceso a la información y a la documentación como instrumentos para la consecución del mercado interior, es de gran interés el libro verde de la Comisión. «La información del sector público: un requisito clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información» (COM -98585 final de 20.01.99 respecto del que ya se están recibiendo respuestas (*Dictamen sobre la información del sector público: Un recurso clave para Europa— Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información* del Comité Económico y Social, de 28/29 de abril de 1999 (CES 455/99). La respuesta al libro verde de la Library and Information Commission, que es un servicio consultivo del gobierno del Reino Unido, puede accederse en <http://www.lic.gov.uk/publications/responses/psieurope.html>. Este documento señala la importancia de distinguir entre acceso y libertad de información.

(4) Existen varias categorías de transparencia. El acceso a los documentos de las instituciones puede considerarse como una de ellas. (En este sentido DYRBERG, P «El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias» en *Revista de Derecho Comunitario*, 1997, julio-diciembre 1997, pp. 377 y ss.). Dice Dyrberg que el término transparencia sirve para señalar varias cuestiones:

1) Que el proceso de adopción de decisiones no debe realizarse «a puerta cerrada». En este sentido se enmarcan las diferencias entre Parlamento Europeo y Consejo sobre la ausencia de Transparencia en el procedimiento legislativo del Consejo; las iniciativas para que los votos del Consejo se puedan conocer según la Declaración del Consejo de 29 de mayo de 1995, el Código de Conducta del Consejo de 2.10.95 relativo a la publicación de las actas y de las declaraciones del Consejo cuando actúa en calidad de legislador, (práctica que había sido fuertemente criticada según se desprende de la resolución del Parlamento sobre transparencia de las decisiones del Consejo y de los procedimientos legislativos en DO C 287 de 1995, p. 179); la resolución del Parlamento sobre el 12 informe anual de la Comisión sobre la aplicación del derecho Comunitario (DO C 65 de 1996, p. 37); numerosas preguntas parlamentarias, entre otras Kristoffersen al Consejo y respuesta en DO C 56 de 1996, p. 44, pregunta escrita a la Comisión de BONDE y respuesta en DO C 179 de 13.7.95, p. 20 y C 230 de 4.9.95, p. 4), y los esfuerzos para registrar los grupos de interés y lobbies que actúan ante las Instituciones comunitarias que se manifiesta entre otros documentos en la resolución sobre la transparencia en la Comunidad ( DO C 128 de 9.5.94, p. 514).

2) Otra categoría de transparencia se refiere a la calidad en la legislación comunitaria y a su organización en textos codificados y simplificados tanto de derecho primario como de derecho derivado (ver Resolución sobre la transparencia del Derecho Comunitario y la necesidad de su codificación en DO C 205 de 25.07.94 p. 514, COM —99— 156 final «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la simplificación de la legislación agrícola»), ver también, entre otros trabajos sobre este tema: PÉREZ CARRILLO, E «Medidas Institucionais para mellara-la lexislación comunitaria o seu coñecemento e aplicación» en *Boletín Galicia Europa*, núm. 78, pp. 5 y ss.; y MAGNIN, S «La cadification du droit communautaire en L'actualité juridique de droit administrative» 1997, núm. 9, pp. 678 y ss.

c) La transparencia tiene otra acepción más relacionada con la política de información, es decir el conjunto de esfuerzos de las Instituciones por establecer información sobre sus actividades y por hacer públicos sus documentos sin que exista una demanda previa ni una obligación legal. Este sentido del término estaría relacionado con la política de publicar semanalmente el listado de documentos transmitidos de la Comisión al Consejo, el uso cada vez más extenso de las siglas COM en vez de SEC, la publicación de las posiciones Comunes adoptadas en el procedimiento de codecisión o de cooperación, los esfuerzos de las autoridades comunitarias por aprovechar las oportunidades brindadas por las nuevas tecnologías y para la difusión en Internet de sus textos. También está relacionada con el establecimiento de «relais de información» como los Centros de Documentación europea establecidos desde 1963 por la Comisión, los Carrefours, orientados a la difusión de información en el mundo rural, las euroventanillas, orientados para información a empresas, los Info points, de carácter más general, etc. También en este sentido se enmarca EPICOR la red interactiva de información del Parlamento Europeo de reciente creación, que tiene el objetivo de dar a conocer la posición parlamentaria en el proceso de adopción de decisiones. La respuesta de la Library and Information Commission (Lic) (ver <http://www.lic.gov.uk/publications/responses/psieurope.html>) sobre el libro verde COM (98) 585 cit. sugiere que es necesario distinguir con claridad entre libertad de información y el acceso de los ciudadanos a los documentos.

d) Dyberg concluye (*cit.*, p. 379) con que existen otras cuestiones relacionadas con la transparencia como la motivación de los actos de las instituciones y la libertad de expresión de los agentes y funcionarios que trabajan en las Instituciones y en los servicios de la UE. Sobre la necesidad de motivar los actos de las Instituciones, y en particular actos que deniegan el acceso a los documentos de las instituciones, se ha manifestado la jurisprudencia comunitaria, en asuntos como John Carvel y Guardian Newspapers Ltd., contra Comisión (sentencia de 19.10.94) Rec. P.11-2765; T-83/96 de Van der Wal contra Comisión (sentencia de 19.3.96) Rec p. II-545). Sobre esta cuestión incidiremos más adelante.

de las administraciones públicas (5) (6) El acceso puede basarse desde en fundamentos relacionados con el derecho a la propia defensa de los ciudadanos incurso en procedimientos administrativos, sancionadores, o judiciales en la consulta sobre los propios datos personales que obren en expedientes que les afecte, ya sea en el sector público (nombramientos, datos médicos, fichas personales, etc.) o privado (sector médico, seguros, etc.); hasta el acceso general a la información que se pueda obtener en los registros y en los archivos de los poderes públicos, con, o sin necesidad de mostrar un interés específico. El enfoque de los poderes públicos respecto del acceso puede también ser variado. Caben aproximaciones de tipo activo o de difusión de la información a través de iniciativas orientadas a mantener informados a los ciudadanos (7); y otras de tipo pasivo

---

(5) Ver COMISIÓN EUROPEA COM (93) 191 final *cit.*, pp. 9 y ss. para un panorama histórico general de la cuestión. Se fija en los años 60 el paso de una administración pública más centrada en las leyes de confidencialidad a unas formas más abiertas, más democráticas. En estas épocas se adoptaron en los niveles nacionales medidas de apertura entre las que figuran el incremento de la participación ciudadana en los procesos administrativos de decisión, los libros verdes y libros blancos y el derecho de audiencia. Se pasó del principio general de la opacidad al de que en principio toda la información que está en manos de las administraciones públicas es accesible para los ciudadanos salvo si se incluye dentro de las excepciones establecidas, que son limitadas y explícitas. Sobre estas cuestiones ver entre otros RUIZ MIGUEL, C «El derecho a la protección de la vida privada en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». Madrid, Civitas. 1994. Y en *La configuración constitucional del Derecho a la intimidad*. Madrid. Tecnos. 1995.

(6) La estrategia informativa (que contribuye a la transparencia), no sustituye a la necesidad de adoptar normas sobre acceso. En este sentido se manifestó el Defensor del Pueblo en el informe especial de 1996 sobre acceso del público a los documentos en poder de las instituciones comunitarias. (ver Informe anual Defensor del Pueblo, 1996, p. 84 y ss., en particular p. 86 tercer párrafo).

(7) Este tipo de iniciativas es característico de las Instituciones Comunitarias desde hace décadas. Destacan las iniciativas de creación de Centros de Documentación Europea, depositarios de documentación oficial, y otros Puntos de Información (sobre la disposición, ubicación y características de estos Centros en nuestro país y en la actualidad ver COMISIÓN EUROPEA, REPRESENTACIÓN EN ESPAÑA *Unión Europea Digeme. Guía de Información Europea en España*. Barcelona 1998). Las bases de datos «on line» y «off line» de la UE han sido también instrumentos importantísimos en la difusión de informaciones. Sobre esta cuestión ver *European Union database directory 1999. A guide to EU on-line information services*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo, 1998.

o de «puesta a disposición» de los documentos a través de la adopción de procedimientos para que sea posible obtener incluso aquellos que no estén publicados. En esta última orientación, el control sobre el tipo de información intercambiada recae en mayor medida sobre el ciudadano que puede elegir la que obtiene, excepto cuando los documentos deseados estén afectados por alguna de las limitaciones o de las excepciones previamente establecidas.

En estas líneas vamos a centrarnos en el acceso a los documentos de las Instituciones y organismos europeos, como instrumento para mejorar la transparencia de la acción de la Unión Europea. Nos referiremos fundamentalmente a la accesibilidad de documentos no publicados, cualquiera que sea su soporte físico (papel, informático, microficha, etc.), y al acceso general, sin necesidad de declarar el interés del solicitante. Revisaremos también los límites y las excepciones a este derecho que ha ido siendo reconocido explícitamente en el ámbito comunitario durante la década de los años 1990.

## **II. Evolución histórica. El acceso a los documentos europeos. La definición de los principios generales sobre el acceso de las excepciones y límites**

En el ordenamiento comunitario hay que destacar la aprobación del Tratado de Maastricht como un hito fundamental en la consideración y reglamentación del acceso del público a los documentos de las Instituciones europeas. El derecho originario anterior a 1991 contenía algunas disposiciones sobre la transparencia administrativa (8) que fueron desarrolladas mediante normas de derecho derivado (9), y aplicadas por el Tribunal de Justicia (10). No obstante, hasta la aprobación del Tratado de Maastricht no existía prácticamente ninguna legislación específica sobre el derecho de acceso del público a la información y documentación comunitarias,

---

(8) Sobre transparencia cabe destacar la obligación de motivar los actos jurídicos de la Comunidad (art. 190 TCEE) y de publicarlos (art. 191 TCEE), la publicación del informe anual sobre las actividades de la Comunidad Económica Europea (art. 18 del Tratado de Fusión). Otras normas se refieren más bien a restricciones al acceso: prohibición de revelar información amparada por el secreto profesional (art. 214. TCEE y art. 47 TCECA), imposibilidad de obligar a los Estados miembros a que revelen información esencial para su seguridad (art. 223 TCEE).

(9) Cabe destacar el Reglamento del Consejo de 1 de febrero de 1983 sobre apertura de los archivos históricos (DOCE L 43 de 15.02.83), la decisión de la Comisión de 7 de julio de 1986 sobre documentos clasificados y medidas de seguridad (SEC (86) 1.132 final, y el Reglamento del Consejo de 11 de junio de 1990 sobre datos comunicados a la oficina estadística de las Comunidades europeas (DO L 151 de 15.06.90, p. 1), así como los reglamentos internos de las Instituciones comunitarias, el estatuto de los funcionarios europeos, etc.

(10) Ver auto Zwartveld, de 1990 (recurso interpuesto contra la Comisión en 1988).

exceptuando algunas normas en ámbitos concretos como el de la competencia» (11) (12) y el medio ambiente (13).

Desde principios de la presente década, y en particular al reforzarse los trabajos para la consecución del mercado interior se produjo un incremento considerable de la producción legislativa de la Comunidad europea, y se prestó atención creciente a la transparencia, a la simplificación de las normas comunitarias, y al acceso a los documentos en poder de las Instituciones (14).

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht) introdujo, en una declaración aneja a su acta final, una recomendación de la Conferencia para que la Comisión presentara un informe sobre el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones Comunitarias. Esta medida iba encaminada, como se desprende del propio tenor literal de la declaración, a mejorar la transparencia para incrementar el carácter democrático de las Instituciones y aumentar la confianza de los ciudadanos (15).

Las conclusiones de los Consejos Europeos de Birmingham y de Edimburgo (16), así como las del Consejo Europeo de Copenhague, y de Cardiff (17) incidieron en la misma dirección. En ellas se solicitó la rápida conclusión de los trabajos de la Comisión sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos, como elemento fundamental en la transparencia Institucional de la Unión Europea.

---

(11) Normas sobre el acceso a la información en materia de competencia (*XII Informe anual sobre la política de la competencia* (en 1982). OPOCE 1983 pp. 42 y ss.

(12) Sobre el principio de información ambiental aplicable a los organismos comunitarios ver COM (88) 484 final de 28 de noviembre de 1988. La directiva 90/313/CEE del Consejo (DOCE L 158 de 23.06.1990) establece que cualquier persona física o jurídica puede acceder a la información en materia de medio ambiente.

(13) Directiva 90/313/CEE del Consejo de 7 de junio de 1990 sobre la libertad de acceso a la información sobre el medio ambiente (DOCE L 150 de 23.6.90, p. 56), y Reglamento (CEEE) 1.210/90 del Consejo de 7 de mayo de 1990 sobre la creación de una Agencia Europea del Medio Ambiente y de la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente.

(14) Sobre estas cuestiones, en particular sobre la simplificación legislativa, la calidad en la redacción de las normas europeas y los programas para mejorar el conocimiento del público del derecho comunitaria, ver PÉREZ CARRILLO, E «Medidas institucionais para mellora-la lexislación comunitaria, o seu coñecemento e aplicación» en *Boletín Galicia Europa*, num. 79, 1998, Fundación Galicia Europa, pp. 5 y ss. También BLANCHET, T «Transparence et qualité de la législation» en *Revue Trimestrelle de droit Européen*, num. 33, pp. 207 y ss.

(15) Cita de la Declaración del Tratado de Maastricht «la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la administración».

(16) Boletines CE núm. 10, p. 9. Y núm. 12, p. 10, también PIRIS, JC «¿Son las Instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?» En *Gaceta Jurídica de la C.E.* 1994, serie D, pp. 45 y ss.

(17) Las conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff de 16 de junio de 1998 se refieren en términos generales a la transparencia y a la apertura, haciendo hincapié en la conveniencia de aplicar Internet con el objeto de facilitarlas.

Como consecuencia de los mandatos de Maastricht y de los subsecuentes Consejos Europeos, la Comisión adoptó medidas destinadas a dotar a su actuación de mayor transparencia (18). Entre estas medidas se encuentran la publicación de sus programas anuales de trabajo, la promoción de debates amplios y la intensificación de las consultas previas a la elaboración de propuestas legislativas. Efectuó además estudios comparativos en materia de acceso a la información en los Estados miembros y en algunos países terceros (19). La Comisión llegó a la conclusión de que, a pesar de los esfuerzos e iniciativas tanto nacionales como comunitarias que ya se habían llevado a cabo, era necesario incrementar y reglamentar el acceso (20). Era preciso establecer procedimientos, garantías y límites para un acceso general a los documentos que resultase del equilibrio entre, por un lado, el derecho a la información del público, el objetivo de transparencia de la acción comunitaria, la democratización de los procedimientos de las Instituciones de la Unión Europea; y, por otro, la protección de ciertos derechos que podrían verse afectados por un acceso ilimitado y no reglado.

También llegó a la conclusión de que las normas sobre el acceso deberían tener por objeto, no sólo los documentos de la propia Comisión, sino los de todas las Instituciones y organismos comunitarios, y de que el proceso de apertura y transparencia debería contar con la participación de todos los países miembros de la Unión.

En la comunicación de 1993 sobre *El acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones*, la Comisión apuntaba unas líneas generales sobre estas cuestiones. Señalaba que con anterioridad a establecer cualquier régimen concreto era necesario definir con precisión el significado de «documentos». En opinión de la Comisión, este término debería aplicarse en un sentido amplio, comprensivo de los soportes tradicionales (papel) y de otros más avanzados (microfilms, soportes informáticos, vídeo, soportes audiovisuales diversos, etc.). Esta comunicación indicaba asimismo algunos aspectos que deberían estar comprendidos en la regulación

---

(18) Además, los resultados de los referendos para la aprobación del Tratado de Maastricht en Dinamarca y en Francia, y el estado de la opinión pública mostraron cierta dificultad para contar con apoyo popular para el proceso de integración europea, y se consideró que esta falta de apoyo se debía en gran medida a la opacidad en el trabajo de las Instituciones comunitarias que podría remediarse incrementando la transparencia.

(19) COMISIÓN EUROPEA, *El acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones*. COM (93) 191 final sobre esta comunicación tratamos a continuación. También son de interés la Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social *Transparencia en la Comunidad* COM (93) 258 final de 2 de junio de 1993, y *Una mayor Transparencia en el trabajo de la Comisión* en DOCE C 63 de 5.03.93.

(20) Sobre estos estudios comparativos ver COMISIÓN EUROPEA COM (93) 191 final *El acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y social*.

comunitaria del acceso, entre ellos las «formas de acceso (21)», los «procedimientos de petición», los plazos de «puesta a disposición del público», las cuestiones relacionadas con el coste del envío y de las copias de la información, los recursos que pudieran interponerse si la solicitud fuera denegada y las excepciones y límites al acceso. Esta comunicación fue decisiva para la redacción de las normas sobre acceso a las que haremos referencia más adelante. En ella ya se establecía el requisito de la previa petición por parte de los ciudadanos, sin que fuese necesario que éstos expresen la razón de su interés, y se señalaba que las solicitudes se responderían con rapidez. La propia Comisión señalaba que la denegación a una solicitud de información debería estar motivada, y preveía algunas excepciones generales para denegar las solicitudes de acceso. Estos motivos pueden agruparse en cuatro bloques (22): a) la intimidad personal, b) la confidencialidad industrial y financiera, c) la seguridad pública incluyendo las relaciones internacionales, y d) la información que las instituciones hubieran obtenido con carácter confidencial.

El 2 de junio de 1993 la Comisión aprobó un documento sobre su propia apertura y transparencia, en cuya parte introductoria se refiere a la declaración aneja al Tratado de Maastricht, a las conclusiones de los subsecuentes Consejos Europeos, y a la comunicación sobre la transparencia en la Comisión (23). En este texto manifestó su intención de incrementar su «política de puertas abiertas». En el epígrafe dedicado al «acceso a los documentos» se expresa la necesidad de alcanzar un acuerdo interinstitucional donde se fijen las bases del acceso así como los procedimientos y recursos, y establece a modo de «desiderátum» unos principios que según la Comisión deberían guiar el acceso: a) la importancia de reforzar una relación abierta entre las instituciones comunitarias y sus ciudadanos; b) la adecuación del acceso a la función de cada Institución y procedimientos y modos de operar; c) el equilibrio entre apertura y transparencia y otros intereses públicos y privados así como la propia eficacia de las Instituciones y organismos.

En diciembre de ese mismo año, tal como había apuntado la Comisión, se aprobó un Código de Conducta interinstitucional sobre el acceso

---

(21) Caben, al menos cuatro: integra, resumen, extracto o consulta directa COM (93) 191 final, *cit.*, p. 12.

(22) En relación con las excepciones al acceso del público a los documentos, debe atenderse a los reglamentos sobre apertura al público de los archivos históricos de la CEE y de la EURATOM (Reglamento 354 del Consejo de 1 de febrero de 1983, DO L 43, p. 1, y el Reglamento 359/83 de la Comisión relativo a la apertura al público de los archivos históricos de la CECA, DO L 43, p. 14). Las reglas sobre apertura de los archivos deben interpretarse en relación con las normas de acceso al público. Sobre los archivos la regla general es que transcurrido el periodo de 30 años el público puede tener acceso).

(23) (DOCE C 63 de 5 de marzo de 1993).

a los documentos de la Comisión y del Consejo (24) en unos términos parecidos a los de la comunicación de la Comisión de 1993. Como consecuencia de la adopción de este Código y de su posterior reflejo normativo, las peticiones deberán formularse por escrito y con claridad suficiente para identificar el documento solicitado, de modo que si no se cumplen estos requisitos de claridad y de precisión sea posible recabar más datos del solicitante. La solicitud debe ir dirigida al autor, y no a la institución, servicio u organismo donde se encuentre localizada la información. Esto es, aunque algún documento esté en poder de la Comisión o del Consejo, si la autoría recae sobre otra persona física o jurídica, la solicitud debe ir dirigida a esta última. Cuando se planteen peticiones reiteradas o que hagan referencia a documentos muy voluminosos, la Institución a la que se haya solicitado, consultará con los solicitantes y tratará de encontrar una solución adecuada para dar el curso oportuno.

Una vez concedido el acceso, la Institución que lo otorga podrá restringir su utilización, podrá disponer que la persona a quien se le entregue no pueda reproducirlo, difundirlo, ni utilizarlo con fines comerciales ni mediante venta directa, sin autorización expresa y previa.

En este Código de Conducta también se indican los periodos de tiempo que deben respetarse en la tramitación de las peticiones de documentos. En el plazo de un mes desde la recepción, los servicios competentes informarán por escrito al solicitante del curso positivo que se esté dando a la petición, o bien, de la intención de rechazarla. Cuando se deniegue el acceso, los servicios competentes informarán al interesado, concediéndole un mes para presentar una «solicitud confirmativa», o nueva petición encaminada a que se revise la postura adoptada por la Institución. Si esta solicitud de revisión no se presenta, se entiende que el interesado ha renunciado, o que retira su petición. Si se interpone, la Institución de que se trate dispone de un mes para comunicar por escrito su posición definitiva. Una decisión definitiva denegando el acceso deberá estar suficientemente motivada e indicar las vías de recurso judicial y de apelación ante el Defensor del Pueblo que correspondan al interesado (25).

En el Código de Conducta se define con mayor precisión que en documentos anteriores, cual es el sujeto activo de este derecho: no se trata del

---

(24) Este Código de conducta de 6 de diciembre de 1993 puede consultarse en el DOCE L 340 de 31 de diciembre de 1993. En los DOCE L 23 de 1994 y 128 de 1998 se publicaron sendas rectificaciones. El Tribunal de Justicia no reconoce valor jurídico al código de conducta, si bien admite que el Consejo podría tomar medidas destinadas a hacer frente a las peticiones de documentos que recibe. Vid Rec Juris asunto Países Bajos Consejo I-2.186.

(25) La importancia de la motivación de los actos, tanto como fundamento de defensa, como base para la revisión jurisdiccional es destacada por la jurisprudencia comunitaria reiterada. Es tal la relevancia de la motivación, que su ausencia puede dar lugar a la anulación de actos por parte de los jueces comunitarios. Ver, entre otras las Sentencias WWF Rec. P-II 313 de 1995, y Delacre y otros contra Comisión C-350/88, Rec. P.-I 395 de 1990.

acceso a documentos por parte de las «personas con interés específico en los mismos», sino de un acceso general del público que, según se establece en este documento, debe ser lo más amplio posible. Incide también en los motivos que fundamentan la excepción al principio general de accesibilidad. Introduce como excepción o límite al acceso del público, el interés de las instituciones por mantener en secreto sus deliberaciones, y recoge los motivos que, en líneas generales, ya habían sido señalados en la Comunicación de la Comisión de 1993: protección del interés público, del individuo y de su intimidad, del secreto comercial e industrial, de los intereses financieros de la comunidad, de la confidencialidad que haya solicitado la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o la que requiera la legislación del Estado miembro en donde tenga su origen la información.

Por último, el Código de Conducta establece el compromiso de la Comisión y del Consejo de adoptar las medidas necesarias para que antes del 1 de enero de 1994 puedan aplicarse los principios establecidos en el mismo, y prevé su revisión al cabo de dos años, para adaptarse a los informes que elaboren las Secretarías Generales del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación de los principios del Código. Según iremos viendo, las líneas generales de 1993 han influido y se han reflejado en las normas sobre el acceso a la documentación a los documentos de todas las Instituciones y organismos comunitarios.

El Defensor del Pueblo ha tenido un papel importante en la promoción y en el seguimiento de las normas y reglas sobre el acceso. En junio de 1996 inició una investigación de oficio sobre el acceso del Público a los documentos comunitarios. Esta investigación concluyó el 20 de diciembre de 1996 mediante la Decisión del Defensor del Pueblo de 20 de diciembre de 1996, presentada al Parlamento Europeo en el marco del Informe anual de 1996. El Defensor se había planteado si «la no adopción» de normas sobre el acceso del público a los documentos podría constituir un caso de mala administración y solicitó informes detallados que las Instituciones deberían remitirle en el plazo de tres meses. Como consecuencia de la presentación de estos informes, en 1998 se publicó el *informe especial del defensor del pueblo al Parlamento Europeo elaborado tras la investigación de oficio sobre el acceso del público a los documentos* (26), en el que aportaba ciertas recomendaciones para dichos organismos. El ámbito de este informe abarcaba el acceso a los documentos de 15 Instituciones y organismos (27) y relacionaba la ausencia de acceso con posibles ejemplos de mala administración.

---

(26) (DOCE C 44 de 1998, p. 9 y ss.).

(27) Los órganos e Instituciones afectados por la decisión del Defensor del Pueblo de 20 de diciembre de 1996 y el informe especial de 1998 son: El Parlamento Europeo, El Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Banco Europeo de inversiones, el Comité Económico y social, el Comité de las Regiones, el Instituto monetario europeo, la Oficina de Armonización del mercado interior, la fundación europea de formación, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, La fundación para la mejora de las Condiciones de vida y de Trabajo, la Agencia Europea de medio ambiente, el Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea, el Observatorio de la droga y las toxicomanías y la Agencia Europa para la evaluación de los medicamentos.

No se refería a los documentos de carácter político del Parlamento Europeo, ya que la organización política se considera como fuera del concepto de mala administración.

Tampoco incidía en los documentos relacionados con la función jurisdiccional del Tribunal de justicia ya que éstas no se incluyen en el mandato del Defensor del Pueblo, ni en los documentos monetarios del Instituto Monetario Europeo. Respecto de estas tres Instituciones el objeto de análisis es únicamente el de los documentos administrativos.

En este informe especial se relacionan las decisiones que han adoptado todos los organismos e Instituciones referidas en él, para facilitar el acceso del público a sus documentos, y se toma nota de las dificultades encontradas por algunas instituciones (28).

En términos generales, el Defensor del Pueblo acogió favorablemente la adopción de tales normas que, «suponen un paso significativo hacia una mayor transparencia en la administración comunitaria, en beneficio de los ciudadanos europeos y de acuerdo con sus expectativas». Casi todas las instituciones y órganos basaron sus normas sobre el acceso en las del Consejo y de la Comisión, hecho que es considerado muy oportuno. No obstante, el Defensor señaló que las normas comunitarias son más limitadas que las de algunos ordenamientos nacionales de Estados miembros, y recordó que el Parlamento Europeo tiene la posibilidad de examinar si las normas aprobadas garantizan un grado suficiente de transparencia (29). El Defensor del Pueblo aludió también al hecho de

---

(28) Trece de las instituciones y órganos a los que se solicitaron informes habían aprobado normas sobre el acceso del público a sus documentos. Las normas del IME se refieren únicamente a los documentos administrativos. En cambio, las normas del Parlamento Europeo se refieren a todo tipo de documentos. El Tribunal de Justicia señaló en su informe que estaba estudiando estas cuestiones, y que encontró dificultades para separar los documentos administrativos de aquellos que se producen en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

(29) Ver también la Resolución sobre el informe Especial del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo elaborado tras la investigación por iniciativa propia sobre el acceso a los documentos en DO C 292 170 de 21.09.98. El Parlamento Europeo acogió favorablemente el Informe Especial del Defensor del Pueblo y formula una serie de recomendaciones entre las que destacamos algunas: (8) insiste en que las normas de acceso a los documentos deben publicarse siempre en el DOCE, (9) (15) constata que el nuevo artículo 255 del Tratado de Amsterdam sólo fundamenta el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, y que no obstante los principios señalados en el nuevo artículo A sobre transparencia y proximidad se aplican a la Unión Europea en su conjunto «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la manera más abierta y más próxima que sea posible», (24). Pide a la Comisión y a los Estados miembros que fomenten la cooperación administrativa entre los órganos e instituciones comunitarios, que faciliten la transparencia y comprensión de la legislación comunitaria y la difusión de los derechos y deberes de los ciudadanos». JACOB SÖDERMAN, actual titular del Defensor del Pueblo Europeo señaló la importancia de este informe en una reciente conferencia sobre «Así funcionan el Defensor del Pueblo Europeo: una experiencia de cuatro años», el 22 de marzo de 2000 en la Universidad de Santiago de Compostela.

que en un plazo de dos años desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se debían fijar los principios generales sobre el acceso, según está establecido en ese Tratado.

En los informes anuales se recogen decisiones del Defensor del Pueblo en relación con reclamaciones sobre el acceso del público a los documentos de las instituciones, dentro de la consideración del acceso como medida para mejorar la transparencia que también guía a la propia Institución del Defensor (30). Cuando se interponen reclamaciones ante este organismo la cuestión que se plantea es si la denegación de acceso constituye un caso de mala administración. Las investigaciones del Defensor del Pueblo se orientan a determinar si la Institución de que se trate ha aplicado adecuadamente las normas sobre acceso, o si, por el contrario, ha incurrido en denegaciones arbitrarias. El Defensor del Pueblo no puede obligar a las instituciones a actuar de una determinada manera (por ejemplo a facilitar la documentación). No obstante ofrece la posibilidad de que la Institución o el organismo en cuestión, al ser objeto de estudio y de recomendaciones, adopte las medidas necesarias para cumplir con el deber de facilitar el acceso del público a los documentos.

El Tratado CE (artículo 255), modificado por el Tratado de Amsterdam viene a fortalecer el derecho de acceso a los documentos. Reconoce a toda persona física o jurídica residente o con domicilio social en un Estado miembro el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Como consecuencia de la aprobación de este Tratado que ha entrado en vigor el día 1 de mayo de 1999, las tres Instituciones deberán reformar su régimen interno para facilitar el acceso a los documentos, correspondiendo al Consejo (y al Parlamento

---

(30) Entre los casos que han tenido acceso al Defensor del pueblo, están la decisión contra la reclamación 45/26.7.95/JPB/PD/B-dk contra el Consejo, sobre acceso a documentos en posesión del Consejo (informe anual del Defensor del Pueblo, 1996, pp. 44 a 46). Decisión sobre la reclamación 485/13.03.96/LV/V/KT-fr contra la Comisión Europea, relativa al acceso a la información sobre el resultado de un concurso oposición. En este caso el Defensor actuó como «intermediario» al obtener de la Comisión la información deseada por el reclamante, hasta el punto de que éste quedó satisfecho (Informe Anual del Defensor del Pueblo de 1996, p. 54. La decisión sobre la reclamación 790/5.8.96/GM/IT/DT contra la Comisión Europea, en este caso el reclamante también se manifestó satisfecho después de la intervención del defensor (Informe anual del D.P. de 1997, p. 197. La decisión sobre la reclamación 1.087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH contra el Consejo, sobre una reclamación por una denegación de acceso a documentos voluminosos. En este caso los servicios del DP realizaron una inspección de los documentos requeridos (del tercer pilar). Decisión sobre la reclamación 1.045/21.11/96/BH/IRL/JMA contra la Comisión, Decisión sobre la reclamación 1.056/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contra el Consejo, y Decisión contra la reclamación 1.057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contra Consejo, este último por un razonamiento inadecuado de la denegación de acceso a los documentos (en informe anual del Defensor del Pueblo, 1998, pp. 44 y ss. 165 y ss. 185 y 191 ss.).

conforme al procedimiento de codecisión) la fijación de los principios generales y de los límites de interés público o privado del derecho de acceso. Por otra parte el Tratado de Amsterdam modifica el artículo 1 del Tratado de la Unión, introduciendo un párrafo en virtud del cual las decisiones deben ser adoptadas de la forma más cercana a los ciudadanos.

(31) Esta declaración contribuye a crear el ambiente para que facilitar el acceso constituya un comportamiento normal y para que no sea considerado como «algo excepcional».

El refuerzo del derecho de acceso se debe en gran parte a la influencia de los Países Nórdicos en los trabajos de la Conferencia Intergubernamental de 1996, pero también refleja la práctica seguida por las Instituciones después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (32).

La jurisprudencia comunitaria está también teniendo gran influencia en la definición del acceso a los documentos, a través de la resolución de litigios (33). El Tribunal de Justicia ha establecido expresamente que este acceso es un derecho de los ciudadanos, pese a que se recoja en normas de organización internas (34). Las sentencias comunitarias constituyen

---

(31) La resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe Especial del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo elaborado tras la investigación por propia iniciativa sobre el acceso del público a los documentos (DO C 292, *cit.*, señala en su punto 15, que los principios de transparencia y de proximidad al ciudadano previstos en el nuevo artículo 1 se aplican a la Unión Europea en su conjunto.

(32) La resolución del Parlamento Europeo sobre el programa legislativo de 1999 dispuso la adopción de medidas sobre la transparencia y el acceso a los documentos antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. En virtud de esta resolución se constituyó un grupo interinstitucional para el estudio de estos asuntos y para preparar la aplicación del nuevo artículo 255 del Tratado de Amsterdam. Es un grupo compuesto por funcionarios de la Comisión del Consejo y del Parlamento. Ver pregunta escrita de Astrid Thors a la Comisión (E-2.168/98) de 13 de julio de 1998 y respuesta del Sr. Santer de 31 de julio de 1998.

(33) Los asuntos más relevantes en relación con esta materia son Asunto C-58/94, Países Bajos contra Consejo, Rec. P. I-2.196; Asunto T-194/94, John Carvel y Guardian Newspapers Ltd., contra Consejo de la Unión Europea, sentencia de 19.10.95; Asunto T-105/95 WWF UK (World Wide Fund for Nature) contra la Comisión de las Comunidades Europeas, sentencia de 5 de marzo de 1997, Asunto T-83/96 Gerard van del Wal contra las Comunidades Europeas, sentencia de 19.3.98, Asunto T-124/96 Interporc Imund Export GmbH, contra la Comisión de las Comunidades Europeas, de 6.02.98. También Asunto T 179/95 Svenska journalist förbundet (Tidningen journalisten) contra Consejo, sentencia 18.06.98. Recientemente han sido publicadas en español las partes dispositivas de ciertas sentencias del Tribunal de primera instancia que versan sobre el acceso a los documentos: Asunto T-14/98 Heldi Hautala, contra Consejo de la Unión Europea que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión del Consejo de 4 de noviembre de 1997 por la que se deniega a la demandante el acceso a un documento. EL Tribunal de primera Instancia anula la citada decisión del Consejo por la que se deniega el acceso al informe del Grupo de Trabajo «Exportaciones de armamento convencional». En ese caso se trataba de imponer la excepción al acceso en base a la protección del interés público en materia de relaciones internacionales (DOCE C 299 de 16.10.99, p. 23). En el asunto T-188/97 Rothmans International BV contra la Comisión de las Comunidades Europeas, el mismo Tribunal anula la decisión de la Comisión de 30 de abril de 1997 por la que se denegó a la demandante el acceso a las actas del Comité del Código aduanero (la comisión había opuesto la excepción de la regla de autor (DOCE C 299 de 16.10.99).

(34) En la sentencia de 30.04.96 en el asunto Países Bajos contra Consejo (C-58/94), Rec. P. I-2.196, el Tribunal desestimó la pretensión del Consejo de que la normativa sobre acceso se ha dictado en virtud de las facultades de las instituciones para adoptar su propio reglamento interno. El Tribunal manifestó expresamente, que, en ausencia de una normativa general sobre acceso, la base jurídica adecuada es la norma elaborada para adoptar su reglamento interno. Esta norma crea derechos y deberes frente a terceros.

una guía para la práctica de el acceso y para la interpretación de las excepciones al mismo. El Tribunal de Justicia ha señalado de forma tajante, que las Instituciones deben cumplir el requisito de motivación de la denegación de acceso, de tal forma que deben indicar, «al menos para cada categoría de documentos», los motivos por los que considera que éstos están vinculados a cada una de las excepciones al acceso (35).

### **III. El acceso a los documentos de algunas Instituciones y organismos europeos**

Después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, y teniendo en cuenta la declaración 17 de su acta final, a la que ya nos hemos referido, las distintas Instituciones y organismos comunitarios revisaron el estado de la accesibilidad de sus propios documentos. A continuación vamos a repasar la situación del acceso del público a los documentos en algunas Instituciones y organismos europeos. Para ello analizaremos las normas que han ido dictando basándose en su capacidad de regulación interna.

#### **a) La Comisión**

De todas la Instituciones Comunitarias, la Comisión es tal vez la que ha adoptado más iniciativas, y ha aportado mayores esfuerzos por dar a conocer al público cuales son las políticas, la evolución y las Instituciones Comunitarias. Entre estas acciones destacan, si bien no son las únicas, la creación de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (EUR-OP), y la constitución en 1963 de los Centros de Documentación Europea para potenciar el conocimiento, el estudio y la investigación europeos en el marco de las Universidades de los Estados miembros y en la comunidad académica internacional. No obstante la creación de estos centros, así como de otros *relais* vinculados generalmente a la DG X (ahora a la DG de Educación y Cultura), y la puesta en funcionamiento de bases de datos como CELEX (legislación, actos preparatorios, preguntas

---

(35) Entre otras sentencias, ver WWUK/Comisión, sentencia de 5.3.97 (Rec. P. II-314) «*Para reunir los requisitos que se derivan del artículo 190 del Tratado, una Decisión denegatoria de una solicitud de acceso debe permitir, para cada una de las categorías de excepciones, al demandante y, por consiguiente, al Tribunal de Primera Instancia...*», comprobar si los motivos por los que considera que los documentos están vinculados a las excepciones tasadas.

parlamentarias y jurisprudencia), SCAD (bibliografía, legislación declaraciones de agentes sociales, etc.), RAPID (base de datos de la oficina del Portavoz), etc. constituye una aproximación activa, que abarca fundamentalmente al acceso y consulta de documentos publicados con la intención «apriorística» de ser difundidos, y que no necesariamente coincide con el acceso a los documentos, en el sentido expresado en los párrafos anteriores (36): acceso previa petición cuando los documentos no hayan sido, ni vayan a ser objeto de publicación.

La Decisión de la Comisión (94/90/CECA, CE, Euratom) de 4 de febrero de 1994 sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión toma su base jurídica en el artículo 162 del TCE (redacción de 1992) sobre colaboración entre las Instituciones comunitarias, y en el Código de Conducta de 1993 que se incluye como anexo al texto (37). A efectos de interpretar mejor el sentido de esta decisión, la Comisión emitió en 1994 una comunicación en la que anunciaba la publicación de una guía para los ciudadanos sobre estas cuestiones (38).

Las solicitudes de acceso a documentos que obren en poder de la Comisión se realizarán por escrito (39). Se interpondrán ante los servicios competentes de la Comisión y se presentarán en las oficinas de la Comisión en los Estados miembros o en las delegaciones de la Comisión en terceros países. En el plazo de un mes el solicitante recibirá una contestación de la instancia competente para atender su solicitud, que puede ser el Director General, el Jefe de servicio o el funcionario designado por la Secretaría General. La contestación se efectuará por escrito y anunciará la aprobación o la intención de denegación, concediéndose en este último caso, un mes para solicitar al Secretario General de la Comisión la

---

(36) El énfasis en la actividad de los Centros de Documentación Europea está siendo objeto de análisis y ha sufrido algunas modificaciones. En los últimos años los estudios sobre este tipo de Centros se basa de manera fundamental en la necesidad de contar con personal cualificado y de que este personal reciba la formación adecuada. Sobre esta cuestión ver «*Re-thinking European Documentation Centres*» a *DG X reflection Paper*, en <http://europa.eu.int/comm/dg10/libraries/edc/reflexion-en.html>.

(37) Estas normas sobre acceso a los documentos de la Comisión responden de forma literal, y contienen lo dispuesto en el Código de Conducta que se incluyó en la propia Decisión, como un anexo.

(38) La Comunicación de la Comisión sobre la mejora del acceso a los documentos está disponible en DO C 67 de 4.3.94, pp. 5 y 6. La guía de los ciudadanos sobre el acceso a documentos de la Comisión, que constituye una explicación de la decisión 94/90/CE está en <http://europa.eu.int/comm/sg/citguide/es/citgu.htm>.

(39) Al igual que ocurre en el resto de las Instituciones y organismos que han seguido las líneas generales del código de conducta de 1993, la comisión sólo autoriza el acceso a sus propios documentos y remite al solicitante que desee una copia de un documento procedente de otras fuentes distintas a las de sus servicios, el autor de dicho documento. Sobre estas cuestiones, ver pregunta escrita E-0886/98 de Bill Miller a la Comisión de 26 de marzo de 1998 y respuesta del Sr. Santer el 22 de abril de 1998 (DO C 323 de 21.10.98, p. 91). También pregunta E-0085/98 (DO C 310 de 9.10.98, p. 144).

revisión de la decisión de denegación de acceso. Si no se interpone este «recurso» se entiende retirada la inicial petición. El Presidente de la Comisión (que puede delegar en el Secretario General), de acuerdo con el Comisario competente del asunto sobre el cual se ha solicitado información decidirá con carácter definitivo. El silencio en el plazo de un mes de la petición inicial o desde la petición de revisión constituye una respuesta negativa.

Las decisiones definitivas de denegación estarán suficientemente motivadas, para permitir a los interesados conocer las razones que justifican la denegación, y así poder defender sus intereses, y para permitir el control de legalidad en un supuesto de ulterior recurso (40).

Cuando la Comisión permite el acceso a los documentos significa que el solicitante podrá consultarlos en sus oficinas o bien que los recibirá por correo, previo pago de un canon fijado para cubrir gastos de copias y de envío.

Según datos de la propia Comisión, las normas sobre acceso a sus documentos están teniendo resultados satisfactorios, puesto que una mayoría de las peticiones resulta aceptada (41). No obstante, la aplicación de la normativa sobre el acceso no está exenta de conflictos, algunos de los cuales fueron dirimidos por el juez comunitario, particularmente por ausencia de motivación suficiente o adecuada en las decisiones de denegación (42),

---

(40) Sobre la importancia de la motivación ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros contra la Comisión Asunto C-350/88, Rec. P. 1.395, apartado 15 y sentencias del Tribunal de Primera Instancia WWF UK contra Comisión, Asunto T-105/95, apartado 66, y Van der Gal contra Comisión, Asunto 83/96, sentencia de 19.03.98. apartados 63 y siguientes. En esta última (apartado 63 se dice que «Para apreciar si la motivación de una Decisión cumple dichos requisitos (de motivación) se debe tener en cuenta no sólo el tenor literal de la misma, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo C-122/94, Rec.p. I-881, apartado 29)».

(41) En este sentido SANTER, J respuesta en nombre de la Comisión el 22 de abril de 1998 (DOCE C 310 pp. 144 y 145, en Pregunta Escrita E-0885/98 de Bill Miller a la Comisión (el 26 de marzo de 1998). Dice Santer que en 1997 sólo un 10% de las solicitudes de acceso a documentos de la Comisión fueron denegadas. El acceso a los documentos de la Comisión es objeto de frecuentes preguntas en el Parlamento Europeo. Ver también E-3.723/93 de Alex Smith el 3 de enero de 1994, y respuesta del Sr. Pinheiro de 20 de abril de 1994 (DO C 317 de 14.11.94, p. 43), y E-3.724/93 del mismo Parlamentario (DO C 300 de 27.10.94, p. 48).

(42) La sentencia WWF UK contra Comisión anula una decisión de denegación basándose en que la motivación de la denegación al acceso se basó únicamente en el secreto de deliberaciones, y no, como era el caso en la protección del interés público. La sentencia de 6.2.1998 en el asunto T-124/96 Interporc Imund Export GmbH contra la Comisión, también anula la denegación basándose en que «no da ninguna explicación, ni siquiera por categorías de documentos, que permita verificar si todos los documentos solicitados se hallan efectivamente comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la excepción invocada. En cambio la Sentencia de 19.3.1998 en el asunto Van der Wal contra la Comisión (T-93/96), Rec, p. II-545 y ss. de 1998, desestima el recurso por que sí había habido suficiente motivación (en la decisión inicial de denegar sobre la base de la excepción de que los documentos solicitados formaban parte de procesos jurisdiccionales nacionales). La denegación definitiva se refería a la primera negativa que ya estaba suficientemente motivada.

o por ampararse indebidamente en alguna de las excepciones al principio de acceso (43).

Como ya hemos indicado, el Tratado de Amsterdam instaba a la Comisión, entre otras Instituciones a modificar su reglamento interno para facilitar el ejercicio del derecho de acceso. Pues bien, esta reforma ya ha sido publicada y ha entrado en vigor el día 18 de septiembre de 1999. En este nuevo reglamento se establecen algunas cuestiones que favorecen la transparencia, como la obligación de fijar sus propias prioridades y adoptar su propio programa de trabajo (artículo 2). No obstante se mantiene la confidencialidad de los debates y la no publicidad de sus reuniones (artículo 9). Por lo tanto, a efectos del derecho que estamos tratando aquí, sigue vigente la decisión 94/90 antes citada. De más interés resulta la propuesta realizada por la Comisión de presentar a comienzos del año 2000 una propuesta de principios generales para el acceso a los documentos de las tres instituciones con competencias en el proceso legislativo, propuesta, que como veremos más adelante está siendo objeto de debate público, tanto en un sentido elogioso, como siendo objeto de críticas.

## **b) El Consejo**

La actividad del Consejo que conlleva largas y complejas negociaciones, ha hecho que tradicionalmente sus trabajos no sean públicos y sus deliberaciones estén sometidas a secreto. En la última década también se ha iniciado un proceso para incrementar la transparencia en sus trabajos. Esto incluye el establecimiento de normas sobre el acceso a sus documentos (44).

El Consejo fue una de las partes que adoptaron el Código de Conducta de 1993. Más adelante, la Decisión 731 de 20 de diciembre de 1993 CE modificada por la Decisión 705 de 6 de diciembre de 1996 se redactaron

---

(43) La sentencia de 19 de julio de 1999 (DOCE C 299 de 16.10.99, página 22), recaída en el asunto T-188/97 Rothmans International BV contra la Comisión anula la decisión de la Comisión de 30 de abril de 1997 que denegó a la demandada el acceso a documentos en base a una supuesta aplicación del la excepción del autor.

(44) Además de los actos del Consejo que se publican en el Diario Oficial, Series L y C, algunos de sus debates como los de orientación sobre el programa de trabajo de la Presidencia en los Consejos de Asuntos Generales y de Economía y Finanzas se retransmiten por medios audiovisuales. Al principio de cada Presidencia semestral, el Consejo aprueba una lista indicativa de las sesiones públicas y el Servicio de Prensa de la Secretaría General anuncia estas sesiones. Después de cada sesión ministerial, y entre las pausas de los trabajos, el Presidente convoca ruedas de prensa informativas. Que se completan con un comunicado detallado emitido por el servicio de prensa de la Secretaría general del Consejo al finalizar cada periodo de sesiones. El orden del día y la presentación de los temas que se van a tratar también se presentan al servicio de prensa. Sobre esta política y acciones de información del Consejo ver *Gula Informativa del Consejo de la Unión Europea*. Consejo de la UE, Secretaría general. Mayo 1988.

para dar regulación específica al acceso a los documentos de esta Institución (45), reflejando en gran medida, al igual que ocurre en el caso de la Comisión, las disposiciones del Código de Conducta de 1993.

Las solicitudes de acceso a documentos del Consejo deben ser presentadas por escrito, en una de las lenguas oficiales y ser enviadas al Secretario General del Consejo (rue de la Loi 175, B-1048) Bruselas. Éste está obligado a responder en el plazo de un mes que puede ampliarse excepcionalmente por un periodo de igual duración. Si el Consejo accede a la solicitud, facilitará la consulta de la documentación *in situ*, o bien enviará una copia a coste del solicitante. El acceso puede ser denegado de conformidad con el artículo 4 de la citada decisión 93/371/CE si se considera que afectaría adversamente al orden público (interés público, seguridad, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, asuntos que se encuentren *sub iudice*, inspecciones o investigaciones), o a intereses privados (protección los individuos y de su intimidad, protección del secreto industrial y comercial y protección de los intereses financieros de la Comunidad), a causa de o la confidencialidad exigida por la persona o Institución que proporcionó la información, o bien, que derive de la legislación del Estado miembro de donde dimana. También constituye una excepción al acceso la protección del secreto de las deliberaciones del Consejo, ya que sus debates no son públicos y están cubiertos por el secreto profesional salvo que el Consejo decida otra cosa (46), de conformidad con la Decisión 93/662/CEE de Reglamento interno del Consejo (arts. 4, y 5.1).

Como ya indicábamos con anterioridad, la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia ha señalado que los límites al acceso, incluso los que se basan en disposiciones de los Reglamentos internos, no deben ser aplicadas automáticamente, *«cada vez que se solicita el acceso a unos documentos el Consejo debe ponderar los intereses(...), adoptando su decisión conforme al procedimiento aplicable al efecto»*. Es decir que el Consejo debe de hacer uso de la facultad de apreciar los intereses en juego, pero no puede denegarlo automáticamente porque los documentos requeridos estén afectados por algunas de las excepciones, ni siquiera

---

(45) Esta decisión sobre acceso a los documentos, completa en algunos aspectos la decisión de 6 de diciembre de 1993, 93/662/CE del Consejo por la que se adopta su reglamento interno. El artículo 4 del Reglamento interno dispone *«las sesiones del Consejo no serán públicas salvo en los casos contemplados en el artículo 6»*. El artículo 5 dispone *«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 7 y de otras disposiciones aplicables, las deliberaciones del Consejo estarán amparadas por el secreto profesional, siempre que el Consejo no decida otra cosa...»*. El artículo 22 dispone que *«las modalidades según las cuales el público tendrá acceso a los documentos del Consejo cuya divulgación no tenga consecuencias graves o perjudiciales serán aprobadas por éste»*. La decisión 731 de 1993 regula estas modalidades, en tanto el legislador comunitario no haya adoptado una normativa general sobre el derecho de acceso, tal como señalaba el Tribunal de Justicia en sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos contra Consejo, C58/94, Rec. p. I-2.196, apartados 34 a 37.

(46) El Reglamento interno del Consejo está publicado en DO L 304, de 1993, p. 1.

porque sean parte de sus deliberaciones internas (47). Tampoco le está permitido denegar el acceso a través de una interpretación excesivamente amplia de las excepciones a este derecho (48).

Cuando la solicitud es rechazada el interesado tiene un mes para pedir la confirmación. Si se produce una denegación definitiva, se informa al peticionario de los derechos que le amparan, en tanto que puede recurrir ante el Tribunal de Justicia para que revise la legalidad de la decisión y que puede acudir al Defensor del Pueblo.

La decisión CE 705 de 1996 (49) modifica la decisión 93/731 del Consejo, por lo que respecta a los plazos de respuesta del Secretario General a las solicitudes de documentación. Indica que la prórroga de un mes para responder puede aplicarse con carácter excepcional para tramitar las solicitudes en casos excepcionales. También extiende la práctica (más allá de 1996) de que el Secretario General presente cada dos años un informe sobre las peticiones y el funcionamiento del régimen de acceso (50).

Hay que otros textos relevantes a los efectos de este trabajo: El reglamento interno del Consejo de 6 de diciembre de 1993, modificado en 1999 (51) (52) que establece el secreto de las deliberaciones internas; la

---

(47) *Cit. lit.* de sentencia de 19.10.95, Asunto T-194/94 John Carvel y Guardian Newspapers Ltd., contra Consejo de la Unión Europea (Rec. II 2.765), apreciación del Tribunal de Primera Instancia, en p. 2.789. En ese asunto se recurrió una denegación al acceso que el Consejo había fundamentado en el artículo 5.12 de su reglamento interno «*Sin perjuicio (...) las sesiones del Consejo estarán amparadas por el secreto profesional siempre que el Consejo no decida otra cosa*». Pues bien, el Tribunal entiende, que el hecho de que se soliciten documentos de sesión, no justifica la denegación automática sin tener en cuenta los intereses en juego. La denegación al acceso debe fundarse siempre en el artículo 4.1 de la Decisión 93/731 sobre acceso.

(48) Sobre este particular es de interés la sentencia de 19 de julio de 1999 del Tribunal del Primera Instancia recaída en el asunto T-14/98 Heidi Hautala contra el Consejo de la Unión Europea. Este Tribunal anula la decisión del Consejo que deniega el acceso al informe del Grupo de Trabajo «Exportaciones de armamento convencional» alegando la excepción de protección del interés público.

(49) (DOCE L 325 p.19).

(50) Por el momento ya han sido presentados dos informes. El primero en julio de 1996, y el segundo en junio de 1998. Estos informes contienen estadísticas sobre peticiones y una valoración de los procedimientos y de los resultados, pueden consultarse en *Basic Tests on Transparency*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, enero 1999, pp. 63 y ss. Y 99 y ss. En esa misma publicación, pp. 83 y ss. y 115 y ss. pueden consultarse las Conclusiones del Consejo sobre estos informes del Secretario General.

(51) Decisión 93/662/CE, por la que se adopta el Reglamento interno del Consejo (DO L 304, p. 1) El artículo 4 de este Reglamento dispone que las sesiones del Consejo no serán públicas salvo en los casos contemplados en el artículo 6. El artículo 5.1 establece que «...*las deliberaciones del Consejo estarán amparadas por el secreto profesional, siempre que el Consejo no decida otra cosa*»... El artículo 9 señala el contenido que deberán tener las actas del Consejo, y el artículo 22 dispone las modalidades según las que el público tendrá acceso a los documentos del Consejo cuya divulgación no tenga consecuencias graves o perjudiciales serán aprobadas por éste.

(52) Sobre la relación entre la Decisión 93/731/CE y el Reglamento interno ver la Sentencia de 19.10.95 en el asunto T-194/94 John Carvel y Guardian Newspapers contra el Consejo. La denegación a una solicitud no puede basarse únicamente en el Reglamento sino en la propia norma sobre acceso, y debe estar motivada debidamente.

declaración del Consejo de 29.05.95, en la que reafirma su intención en seguir incrementando su propia transparencia y la de sus actuaciones, y por la que dio instrucciones al COREPER para que se establezcan procedimientos que permitan acceso del público a las actas de reuniones del Consejo en tanto sus contenidos no estén protegidos según lo dispuesto en el reglamento del Consejo; el Código de Conducta de 2.10.95 del Consejo relativo a la publicación de sus actas y declaraciones cuando el Consejo actúa como autoridad legislativa, que fue adoptado como consecuencia de las críticas que la «opacidad» del Consejo suscitaba en el entorno comunitario (53). Por último, el Consejo adoptó con fecha de 18 de marzo de 1998, las directrices para el acceso del público a un registro de los documentos de esta Institución comunitaria con el fin de mejorar el grado de transparencia y de apertura en el funcionamiento de la institución (54). Este registro permite identificar aquellos documentos que pueden ser de interés para el público. Es meramente numerativo, un localizador que permite identificar documentos asignándoles un código. El mero hecho de que los documentos se encuentren en él registrados no implica que el acceso esté automáticamente permitido (55), sino que debe ser solicitado por los métodos habituales.

Recientemente, el 29 de junio de 1998, como consecuencia de un seminario sobre información en la Unión Europea que tuvo lugar en Bruselas el 27 de marzo de 1998 y que reunió a altos funcionarios de los Estados miembros y de las Instituciones de la UE, el Consejo redactó una serie de conclusiones sobre apertura. En estos documentos el Consejo se compromete a organizar en cooperación con la Comisión, encuentros periódicos, especializados en temas concretos dentro del entorno informativo. Señala la importancia de utilizar la comunicación interactiva, y las

---

(53) El Código de Conducta relativo a la publicación de las actas y de las declaraciones incluidas en actas del Consejo cuando actúa en calidad de legislador fue adoptado por el Consejo siguiendo su decisión de 29 de mayo de 1995. Puede consultarse en el anexo V de Guía del Consejo, II Comentario al reglamento interno del Consejo, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.

(54) Este registro contiene títulos, fechas y códigos de documentos no clasificados. No obstante el texto completo no puede consultarse directamente para preservar la posibilidad de denegar el acceso. Sobre estas cuestiones ver la decisión del Consejo de 19 de marzo de 1998, en *Basic Tests on transparency concerning the activities of the Council of the European Union*, enero 1999. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. En esta decisión se establece que el Secretario General de esta institución presentará a la misma un informe sobre el funcionamiento de este registro, al cabo de 6 meses de que entre en funcionamiento.

(55) Puede accederse a este registro vía Internet (europa.eu.int). Para facilitar la identificación de los documentos, el registro se compone de una serie de campos como la fecha de adopción, fecha de acuerdo, títulos, autor, institución de origen e institución de destino, códigos, etc. El contenido no incluye los «documentos clasificados» o documentos con carácter reservado o secreto. Además cuando se trata de documentos de autor distinto del propio Consejo, la solicitud para acceder a su contenido debe dirigirse al autor. (persona física o jurídica, estado miembro, institución u organismo comunitario, etc.).

nuevas tecnologías en general para coordinar la difusión de información y el acceso de documentos. El 6 de diciembre de ese mismo año, las Conclusiones del Consejo vuelven a reconocer la necesidad de «acercar Europa a sus ciudadanos» y el papel de la Comisión como clave en la política de acceso y de información.

La Decisión del Consejo de 31 de mayo de 1999 por la que se adopta su reglamento interno ha remitido en su artículo 8 a futuras normativas sobre el acceso a los documentos, sin adoptar una posición concreta (56).

### **c) El Parlamento Europeo**

La decisión del Parlamento Europeo de 10 de junio relativa al acceso a los documentos del Parlamento Europeo regula este derecho de los ciudadanos, sin perjuicio de lo establecido en el reglamento interno de esta Institución. Las disposiciones sobre acceso a los documentos del Parlamento europeo se basan fundamentalmente en el Código de Conducta de 1993 y en las decisiones relativas a documentación de la Comisión o del Consejo.

Al igual que en los casos anteriormente expuestos, el derecho de acceso se contempla como un elemento de la transparencia en el proceso de toma de decisiones, como un refuerzo del carácter democrático de las Instituciones y la confianza del público y, como una garantía de la proximidad entre Comunidad y los ciudadanos que pueden conocerla. Este derecho no puede extenderse más allá de los límites impuestos por la protección del interés público, del individuo y de la intimidad. Tampoco puede confundirse con el acceso de personas que tengan intereses específicos. Debe respetar las disposiciones sobre documentos clasificados, y todas las excepciones al derecho de acceso.

Las solicitudes deberán formularse por escrito e ir dirigidas al Secretario General del Parlamento, o bien a la oficina de información del Parlamento en el Estado de que se trate. Deben estar redactadas con claridad y precisión suficiente para poder identificar el documento deseado. Si la petición es muy reiterada, o si versa sobre documentos muy voluminosos, los servicios correspondientes del Parlamento Europeo tratarán con los solicitantes las posibles vías de solución. La consulta puede efectuarse «*in situ*» o a través del envío de copias previo pago del correspondiente canon, que en este caso será fijado por la mesa del Parlamento Europeo y será publicada en el Diario Oficial. Una vez facilitado

---

(56) DOCE L 147 de 12/06/1999 pp. 13 a 22. Artículo 8: « Acceso público a los documentos del Consejo»: Las modalidades según las cuales el público tendrá acceso a los documentos del Consejo serán aprobadas por éste».

el acceso, es posible que el Parlamento prohíba la difusión de éstos sin su previa autorización.

El plazo de contestación (admisión o denegación) es algo más amplio que en la Comisión: 45 días. Cuando no se admite el acceso, se concede al solicitante un plazo de otros 45 días para pedir la confirmación, entendiéndose renunciado si no la interpone en ese periodo. El plazo para decidir definitivamente es de otros 45 días, debe estar motivada, producirse por escrito y con indicación de los recursos ante el Defensor del Pueblo y ante el Tribunal de Justicia que en su caso pueden amparar al solicitante. Los servicios competentes para entender de las peticiones y redactar la propuesta están afectos a la Secretaria General. El Secretario General responderá en nombre del Parlamento Europeo. Las solicitudes de revisión serán decididas por la mesa del Parlamento a propuesta del Secretario General.

El propio texto de esta decisión prevé su revisión al cabo de dos años, para adaptarla a los efectos que produzca. Los límites al acceso de los documentos del Parlamento europeo están en la misma línea que en el Código de Conducta de 1993: la protección del interés público, la seguridad, el interés económico de la Comunidad Europea, los procedimientos jurisdiccionales, y las actividades de investigación; la protección del secreto industrial y comercial, la protección del individuo y de la vida privada, y la protección del carácter confidencial. Además en el acceso a los documentos del Parlamento Europeo hay otros límites propios de este tipo de Institución: el secreto de las deliberaciones de los grupos políticos, de los órganos del Parlamento cuando se reúnen «a puerta cerrada» y de los servicios de la Secretaria Central.

La 14.<sup>a</sup> edición del Reglamento interno del Parlamento Europeo no incide en exceso en este asunto (57). Por una parte el artículo 28 hace referencia a que las actas de la mesa y de la conferencia de Presidentes se traducirán a las lenguas oficiales, se imprimirán y se distribuirán a todos los diputados, salvo que la mesa o la Conferencia de Presidentes acuerden lo contrario para proteger la confidencialidad de los asuntos tratados. El capítulo XIX se titula «publicidad de los trabajos», y está dedicada a las actas de sesión y actas literales (artículos 148 y 149). Estas actas se publican (como ya se viene haciendo) en el Anexo del DOCE. El capítulo XXII, artículos 171 a 173 se titula «de la apertura y la transparencia». Señala la publicidad de los debates del Parlamento incluidos los de las comisiones, si bien, en estos últimos es posible dividir el orden del día a efectos de que una parte de los asuntos sean discutidos «a puerta cerrada». Sobre el acceso público, se anuncia la adopción de medidas de conformidad con el artículo 255 del Tratado CE, por lo que no

---

(57) Publicado en el Diario Oficial L 202 de 2 de agosto de 1999.

se modifica la situación existente, sino que, por el contrario siguen en vigor las disposiciones anteriores a la publicación de este reglamento interno (58).

#### **d) El Tribunal de Cuentas**

La Decisión 18/97 establece las normas relativas al tratamiento de las solicitudes de acceso a los documentos de que dispone el Tribunal (59).

Desde la exposición de motivos, el Tribunal incide en que esta decisión toma razón en el Tratado de Maastricht (declaración 17 del acta final), y en que el derecho de acceso debe equilibrarse con las restricciones basadas en la confidencialidad de algunas informaciones.

Las solicitudes de documentación que se eleven al Tribunal de Cuentas deben interponerse por escrito, ser precisas y contener los elementos que permitan identificar el objeto de la solicitud. Se dirigirán al Presidente del Tribunal de Cuentas, con copia al Secretario y al Director de Relaciones Exteriores y del Servicio Jurídico (DREYSJ). Este Director examina la admisibilidad, previa consulta al Miembro del Tribunal interesado. En el plazo de un mes desde la solicitud, el DREYSJ puede solicitar al peticionario que precise mejor los términos de la solicitud. Si no fuese necesaria tal precisión, en el mismo mes el DREYSJ informará del curso que se ha dado a la petición.

Como ocurre en los casos de las Instituciones anteriormente citadas, el acceso a los documentos puede realizarse a través de una consulta en el propio Tribunal, o bien mediante el envío de copias a cargo del solicitante. Cuando se vaya a realizar *in situ*, el DREYSJ acordará con los interesados la fecha y hora de consulta. Cuando se realice envío por correo, el solicitante deberá pagar un canon por página enviada. Si se trata de solicitudes de documentos reiterados, muy voluminosos o que susciten una problemática o complejidad particular, el DREYSJ tratará de llegar a un acuerdo con los solicitantes para facilitar el acceso teniendo en cuenta las características de la documentación y todos los intereses en juego. La concesión de acceso a los documentos no incluye el permiso de difusión sin autorización previa del Tribunal.

Cuando el Tribunal de Cuentas no accede a alguna petición de acceso, la negativa debe estar justificada y podrá recurrirse ante el Presidente de

---

(58) Como nota a pie de página del artículo 172 se indica que «A falta de esas medidas, se aplicarán las disposiciones previstas en las decisiones de la mesa de 10 de julio de 1997 sobre acceso público a los documentos del parlamento y de 17 de abril de 1998 sobre el canon aplicable al envío de documentos voluminosos».

(59) Fue publicada en DOCE C 295.

esta Institución en el plazo de un mes. El transcurso de este periodo sin que se haya interpuesto se interpreta como renuncia. Las razones por las que puede denegarse el acceso son la protección de intereses públicos, de individuos y de la vida privada, del secreto comercial o industrial, de los intereses financieros de las comunidades o la protección de la confidencialidad a petición de la persona física o jurídica que haya facilitado la información o que derive de la legislación del Estado miembro donde se haya originado el documento o las informaciones en él contenidas. Además de estas restricciones de carácter general y comunes a todos los órganos comunitarios, el Tribunal de Cuentas denegará el acceso a documentos que contengan observaciones de fiscalización, ya que en estos casos prevalece la obligación de confidencialidad establecida en el artículo 88 de su Reglamento Interno. También podrá denegar documentos basándose en el secreto de sus propias deliberaciones, incluyendo lo que respecta a sus métodos de trabajo.

El Presidente del Tribunal de Cuentas está facultado para decidir sobre las solicitudes de confirmación, y cuenta con dos meses para resolver desde la interposición. Su decisión estará justificada y debe indicar las posibilidades de recurso, bien a través del Defensor del pueblo, bien ante el Tribunal de Justicia.

Si el documento solicitado no es de autoría del Tribunal de cuentas, pese a hallarse en poder de esta Institución, el Tribunal acusa recibo de la solicitud e indica la persona, institución u órgano a quien debe dirigirse. Si se trata de un documento que ha sido publicado o cuya publicación esté prevista para un plazo no superior a doce meses, se indicará al solicitante que se dirija a la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

### **e) El Instituto Monetario Europeo**

La decisión 9/97 versa sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos del IME. Fue publicada en el Diario Oficial, serie L 90 de 25 de marzo de 1998. Como se indica en la exposición de motivos, esta decisión es un elemento adicional de la política de información de este organismo, y tiene como objetivo facilitar la labor de los funcionarios en relación con las peticiones de documentos. No prejuzga ni constituye un precedente para la posición del Banco Central Europeo en relación con la solicitud de documentos.

Esta decisión se refiere exclusivamente a «documentos administrativos» según están definidos en el artículo 1. «Cualquier *registro, sea cual sea su soporte, que contenga datos actuales y que esté relacionado con la organización y funcionamiento (actuales) del IME*». Las solicitudes de

este tipo de documentos deben dirigirse al secretario general del instituto. Si la solicitud no fuera suficientemente precisa se requerirá del interesado que amplíe los datos o que precise los términos (no se establece un plazo para estos trámites).

Al igual que ocurre en el resto de los casos analizados, el acceso puede facilitarse en la sede de este organismo, o bien por envío de un ejemplar a costa del solicitante. En el caso del IME corresponde al Presidente la facultad de fijar la «tasa razonable» para tramitar la solicitud de envío.

Cuando se produzcan peticiones reiteradas, voluminosas o de un mismo solicitante, los servicios del IME «se esforzarán» por encontrar una solución adecuada a cada caso. Una vez obtenidos los documentos, no pueden reproducirse ni distribuirse con fines comerciales sin autorización expresa del IME. Esta autorización puede ser retirada sin justificación.

Las restricciones del acceso a los documentos basadas en el interés público, privado, los intereses industriales o comerciales, o los intereses financieros son las mismas que las que hemos señalado en relación con otras Instituciones. Además el acceso a los documentos del IME que estén directamente relacionadas con el ámbito monetario está afectado por el artículo 11, apartado 2 de su reglamento interno.

## **f) El Banco Central Europeo**

El acceso a los documentos del Banco Central Europeo se regula en la decisión del Banco Central Europeo de 3 de noviembre (60), que sustituye a la Decisión 9/97 del Consejo del Instituto Monetario Europeo. Según la exposición de motivos de esta norma, ésta es «*un elemento adicional de la política de información y comunicación del BCE*».

El ámbito de acceso del público en general se refiere, al igual que ocurría con el IME, a los documentos administrativos (61). El resto de la información del BCE tiene un acceso mucho más restringido, al estar cubiertos por los principios aplicables a la banca, y por la confidencialidad (arts. 12.3, 10.4 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales), y 23.1.2 y 3 del (Reglamento interno del Banco Central Europeo) (62). Además, según la exposición de motivos de la decisión de 3 de noviembre

---

(60) DO L 110 de 28.04.99), pp. 30 a 32.

(61) El IME fue liquidado el 1 de junio de 1998. La decisión 9/97 del Consejo del IME, a la que ya hemos hecho referencia, se refería al acceso del público a los documentos administrativos. Esta limitación fue considerada aceptable en el Informe especial del Defensor del pueblo (DOCE C 44 de 1998, p. 9 y ss).

(62) Las actas de las reuniones de los órganos del BCE son confidenciales, salvo que el Consejo de Gobierno autorice al Presidente a hacerlas públicas.

de 1998, el BCE consultará con los bancos centrales nacionales correspondientes, cuando la documentación solicitada contenga información obtenida en alguno de ellos.

La definición de documento administrativo comprende «*cualquier registro, sea cual sea su soporte, que contenga datos disponibles y que esté relacionado de manera directa con la organización y funcionamiento del BCE.*» (así como) —... «*cualquier documento relacionado con la organización y el funcionamiento del IME*». (art. 1.2).

Las normas de acceso, así como las excepciones son muy similares a las que habían aplicado al IME. Las solicitudes deberán enviarse por escrito. Deberán presentarse de modo que el documento solicitado quede suficientemente definido. De no ser así, el BCE pedirá que se complete la solicitud. El acceso puede obtenerse *in situ*, o bien por correo previo pago de un canon. Cuando se planteen solicitudes reiteradas o muy voluminosas el BCE tratará de encontrar la solución más adecuada para resolverlas. El uso comercial de los documentos obtenidos a través de una solicitud amparada en esta decisión está prohibida, salvo que medie la autorización previa del BCE.

El plazo para tramitar la solicitud será de un mes. En ese plazo el Director de Relaciones Exteriores informará por escrito de la aprobación de la solicitud o de la intención de denegarla. Transcurrido este periodo se entenderá denegada, si bien puede interponerse, en el mes siguiente una solicitud de «confirmación» de la denegación, o de la denegación tácita.

La resolución sobre las solicitudes de confirmación corresponde al Comité ejecutivo del BCE, que es el órgano responsable de la gestión ordinaria del banco. Cuando la resolución definitiva sea denegatoria estará suficientemente motivada e informará al solicitante de los recursos que puede interponer contra la misma, ya sea formulando una queja al Defensor del Pueblo, ya sea a través de un recurso de control de legalidad ante el Tribunal de Justicia. Si en el plazo de un mes desde que se presentó la solicitud de «confirmación» no se obtiene respuesta, se entiende denegada la petición de acceso.

### **g) El Comité Económico y Social**

La mesa del Comité económico y social aprobó en 1997 la decisión 1.210 del CES relativa al acceso del público a los documentos de este organismo. Ésta declaración tiene su fundamento, además de en el Tratado de Maastricht, y en las conclusiones de la presidencia de los Consejos Europeos de Birmingham, Edimburgo y Copenhague; en las solicitudes del Defensor del Pueblo al Comité Económico y Social de fecha 5 de junio de 1996 y de 9 de septiembre del mismo año y en la respuesta del

presidente de 5 de julio de 1996, a la primera de estas solicitudes. Es una decisión que se basa jurídicamente en el artículo 8 apartado 4 del Reglamento interno de este Comité.

El contenido de este texto hace referencia en primer lugar a que el público tendrá el máximo acceso posible a los documentos aprobados por el CES o por sus secciones. Es decir, que parte de un principio general de acceso no absoluto. Este derecho del público estará garantizado «en tanto sea posible». Esta matización al principio general de accesibilidad se manifiesta en varios apartados de esta norma. Por un lado la decisión relativa al acceso a los documentos del CES introduce una peculiaridad que no existe respecto de otras Instituciones y organismos. El texto hace referencia expresa al acuerdo de venta entre este Comité y la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. En función de tal acuerdo el Comité no enviará documentos *in extenso* de los que están contemplados en el mismo, y que por lo tanto pueden ser obtenidos a través de adquisición en la OPOCE.

El procedimiento para obtener documentos del Comité Económico y Social se inicia con la formulación de una petición precisa que irá dirigida a su Secretario General. La solicitud debe contener todos los datos para poder identificar el documento solicitado. En el caso de que la petición no reúna los requisitos mínimos de precisión, el CES podrá solicitar que se acote con mayor exactitud. Una vez permitido el acceso, éste se efectuará a través de la consulta directa en el Comité o a través del envío de una copia. Los gastos de copia y envío corren a cargo del solicitante.

En este texto se indica expresamente que la persona o personas que obtengan por esta vía documentación, no podrán reproducirla ni difundirla con fines comerciales sin autorización previa. Además se señala que el acceso a los trabajos preparatorios que conducen a la emisión de dictámenes del CES requieren una autorización especial del Secretario del CES.

## ***h) El Comité de las Regiones***

La decisión del Comité de las Regiones de 17 de septiembre de 1997 regula el acceso público a los documentos de este organismo.

La exposición de motivos de la mesa del Comité indica que la articulación del procedimiento de acceso a los documentos del CDR debe estar en armonía con el Código de Conducta de 6 de diciembre de 1993 a que ya nos hemos referido, y que tiene su último fundamento jurídico en la declaración 17 del Acta final del Tratado de Maastricht.

En este texto se indica que el acceso a documentos abarca a todos los del Comité sin perjuicio del soporte en el que se encuentren (artículo 1.2),

excepto los que tengan autoría en personal ajeno al Comité (en cuyo caso la solicitud deberá dirigirse a su autor según el artículo 2.2), y sin detrimento de las disposiciones sobre información clasificada, y sobre los límites y excepciones al acceso que coinciden con los del Código de 1993. Las solicitudes se formularán por escrito y se dirigirán al Secretario General del Comité. Deben redactarse de forma clara y precisa permitiendo identificar el documento o documentos objeto de la petición.

### ***j) El Banco Europeo de Inversiones***

Las normas sobre el acceso del público a la documentación de esta institución fueron adoptadas por el Comité de Dirección del Banco el 26 de marzo de 1997 (63). Dadas las características propias de esta institución financiera, las normas de acceso son más restrictivas que las aplicables a otros organismos comunitarios. El principio general aplicable al acceso a los documentos del BEI es que sólo se concederá si no concurre alguna de las excepciones previstas en las normas.

En la exposición de motivos, se reconoce *«el interés legítimo de los ciudadanos de los Estados miembros, así como de los ciudadanos de los terceros países donde el Banco realiza operaciones de préstamo y de empréstito, por disponer de información en torno a los principios que rigen el que hacer del banco, sus objetivos...»*, se indica que el BEI *«practica una activa política de información y tiene la intención de mantener y potenciar en el futuro sus esfuerzos por proporcionar al público información general acerca de sus actividades, prioridades y procedimientos»* también se reconoce la importancia del acceso del público a la documentación como medida para garantizar la buena administración de las Instituciones, de modo que la eventual denegación de acceso a documentos tenga que estar justificada en normas preestablecidas.

En la misma exposición de motivos, se establecen una serie de principios que limitan el acceso del público a los documentos del BEI. Por una parte el Banco manifiesta su intención de proporcionar información acerca de sus actividades, con el límite de que *«parezca conveniente»*, y de que concurra el *«previo consentimiento de los prestatarios interesados»*. Por otra parte justifica limitaciones al acceso y transparencia en la *«naturaleza misma sus actividades»* y a que obtiene recursos financieros en los mercados de capital. Señala *«que está obligado a garantizar la confidencialidad de la relación bancaria»*. Además señala que tiene *«en consonancia con la práctica normal del sector bancario y financiero una necesidad legítima de proteger cualquier información reservada...»*

---

(63) (DOCE C 243 DE 1997).

Las normas sobre acceso a los documentos del BEI se refieren a las peticiones de documentación que obra en poder del BEI y que no está destinada a ser publicada. Es decir, si se desea obtener datos que consten en documentos que serán publicados, la vía para su obtención no es la de las normas a que estamos haciendo referencia.

Las solicitudes de documentación que se cursen de conformidad con esta reglamentación se dirigirán por escrito a la Secretaría general del Banco. En ellas se hará constar la identidad del solicitante, el objeto de la petición y la finalidad de la misma. Frente a lo que ocurre en otras Instituciones, el BEI exige alguna constatación del fin o del interés de la persona que solicita los documentos.

Las normas del BEI dividen la documentación que obra en poder del Banco en dos grupos. Por una parte, la que se origina en el exterior del Banco. En relación con ésta, el Banco no facilitará el acceso. Únicamente, si la documentación solicitada fuera del «dominio público», el BEI podrá remitir al solicitante a la fuente originaria, y si las personas físicas o jurídicas interesadas en la confidencialidad consintieran por escrito, podrían facilitarse ciertos documentos.

Las reglas sobre el acceso a la documentación originada en el Banco, giran en torno a las restricciones a este acceso. Según el artículo 4 del texto *«el banco facilitará documentación únicamente cuando no concurriese ninguno de los impedimentos relacionados con las presentes normas»*. Los límites se basan en cuatro motivos a) la protección de los intereses de terceros (artículo 6), b) la protección de los intereses del banco (artículo 7), c) la protección de los intereses del personal del BEI (artículo 8), y d) la protección contra móviles ilegítimos» (artículo 9).

El primero de los límites para el acceso a la documentación originada en el BEI es la protección de intereses de terceros. Significa que el BEI no facilitará información que hubiese sido transmitida al Banco con carácter reservado, cuando el Banco hubiese prometido tratar reservadamente la información o cuando ésta estuviese afectada, por sus propias características, por la regla de confidencialidad. Tampoco se difunden documentos que contengan cualquier información relativa a terceros, incluidas las Instituciones comunitarias con las que el Banco mantiene relaciones, ni documentos cuya difusión contravendría las normas y las prácticas vigentes en los mercados financieros o repercutiría en una desigualdad de trato entre los inversores.

La protección de los intereses del Banco implica que éste no facilitará documentos relativos a operaciones, cuestiones comerciales, de organización, procesales, técnicos o estratégicos (incluidos los acuerdos con terceros) cuando la información contenida pueda perjudicar los intereses del Banco, teniendo en cuenta la práctica habitual del sector financiero y bancario. Tampoco concederá acceso a documentos preparatorios

internos u otros generados en procesos de deliberación, los elaborados a efectos de la administración interna (incluidas las normas, orientaciones o recomendaciones), ni la correspondencia o comunicaciones con terceros.

En cuanto a la protección de los intereses del personal del banco, significa que esta Institución no divulgará informaciones sobre las circunstancias personales financieras profesionales ni de otro tipo sobre los miembros de sus órganos rectores ni de su personal, ya sea presente o pasado.

La protección contra móviles ilegítimos consiste en que de conformidad con estas reglas se denegará la solicitud de documentación si el banco estima que ha sido falseada la identidad del solicitante o la finalidad perseguida, o que ha sido cursada con fines comerciales no acorde con los objetivos subyacentes en el principio de transparencia. Además esta protección implica que el BEI podrá exigir al solicitante no hacer uso de los documentos facilitados para ciertos fines, y a no transmitir la información obtenida.

Estas solicitudes serán contestadas en un plazo «prudencial» sin que se señale con exactitud el límite máximo de este periodo para responder.

## **j) La agencia Europea de Medio Ambiente**

La AEME fue creada a través del Reglamento 1.210/90/CEE del Consejo de 7 de mayo de 1990. Una de las funciones de esta Agencia es según el artículo 1 apartado 2 de la norma constitutiva, la de «*garantizar la buena información al público sobre la situación del medio ambiente*» y según el artículo 2 apartado vi «*garantizar una amplia difusión de informaciones fiables sobre el medio ambiente*».

La directiva 90/313/CEE del Consejo de 7 de junio de 1990 sobre la libertad de acceso a la información sobre el medio ambiente había sido dictada de forma pionera en relación con el acceso de documentos, por considerarse que el libre acceso a los datos medio ambientales que obran en poder de los Estados miembros favorecería el mantenimiento y protección del medio ambiente. Por lo tanto es lógico que exista una regulación específica sobre los documentos de la AEMA.

El acceso a los documentos de la Agencia Europea del Medio Ambiente se regula de forma específica a través de la decisión de 21 de marzo de 1997 (64), que tomó como referente el Código de Conducta sobre el acceso a los documentos del Consejo y de la Comisión y las decisiones sobre acceso a los documentos de estas dos Instituciones Comunitarias.

---

(64) (DOCE C 282 pp. 5 a 7).

El memorándum explicativo de la decisión señala que la AEME venía aplicando la decisión de acceso a los documentos de la Comisión por analogía, pero que al dotársele de autonomía y personalidad jurídica era necesario tener su propio marco jurídico vinculante en relación con el acceso a sus documentos. Además indica, que pese al paralelismo entre las normas del Consejo y de la Comisión y las propias de la Agencia, esta última debe tener carácter independiente.

El artículo 1 de la decisión se dedica a la definición de «documentos de la agencia» como cualquier texto escrito, cualquiera que sea su formato, que contenga datos existentes y que emane de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Limita el acceso a documentos «publicados».

La referencia a «formato», creemos que significa «soporte», según se ha establecido en normas de acceso de otros organismos e Instituciones. La limitación a documentos ya publicados, requiere, a nuestro entender de cierta interpretación. No parece que se refiera a publicación en el sentido de que forme parte de un «libro, revista», sino en el sentido de «documento ya existente o ya elaborado», según se desprende del apartado 5 del memorándum explicativo previo a la decisión: *«se sobre entiende que los solicitantes únicamente tienen derecho a recibir o consultar los documentos existentes y que la Agencia no está obligada a realizar trabajos de investigación o elaborar nuevos documentos a petición del público».*

El procedimiento de solicitud se inicia mediante un escrito suficientemente preciso que se dirigirá al director ejecutivo de la Agencia. Éste lo tramitará bajo su responsabilidad. Esta nota explícita de responsabilidad es propia de la AEMA y no se da en otros caso estudiados. Como ocurre en el resto de las Instituciones, si la petición no es suficientemente precisa podrá pedirse al interesado que aclare los términos de la misma. También coincide con la mayoría del resto de las Instituciones en que el interesado no tiene obligación de manifestar sus motivos, razones o intereses para solicitar los documentos en cuestión. La forma de acceso puede ser la consulta gratuita en los locales de la agencia o bien el envío de copias, que según el volumen puede implicar costes tasados para el solicitante. Los documentos se facilitarán en el idioma disponible.

Se indica la prohibición de vender o distribuir los documentos para fines comerciales o sin previa autorización. En cambio, se autoriza expresamente la reproducción citando la fuente. Esta solución nos parece bastante adecuada sobre todo teniendo en cuenta que se está hablando de documentos ya publicados.

En el plazo de un mes se informará al solicitante de si se accede o deniega su solicitud. En este último caso se le informará de las razones de esta intención. También se le informará de que dispone de un mes para solicitar al Presidente de la Agencia la revisión. La falta de respuesta a este

recurso debe ser entendida como rechazo. En ese caso podrá pedir (dentro del plazo de otro mes) al Consejo de administración que revise el expediente y que dicte resolución favorable. Si no reclama al Consejo de administración se entiende que retira la solicitud.

El Consejo de administración debe decidir sobre la solicitud de revisión lo más rápidamente posible y como más tarde en el plazo de dos meses. Si rechaza la petición debe motivar su posición e informar de la posibilidad de acudir ante el Defensor del Pueblo de conformidad con el Tratado Constitutivo de la UE.

Al igual que ocurre respecto de otras Instituciones, se prevé la revisión de esta decisión en el plazo de dos años desde su entrada en vigor. A esos efectos el Director Ejecutivo presentará ante el Consejo de Administración un informe sobre la aplicación de la decisión.

Las excepciones al acceso son las mismas que se recogieron el Código de Conducta de la Comisión y del Consejo en 1993, según se explica en el memorándum explicativo de la decisión, por ello no vamos a insistir en ellas.

### ***k) La Fundación Europea de Formación***

El acceso a los documentos de este organismo se regula en la decisión de 27 de octubre de 1997 de su Consejo de dirección, relativa al acceso del público a los documentos de la Fundación Europea para la formación (65).

Esta decisión parte, al igual que el resto de las normas que estamos revisando, de una definición amplia de documentos. Su ámbito de aplicación excluye explícitamente aquellos documentos que se publiquen en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

En principio el acceso se permite respecto de documentos elaborados por la propia fundación. Si la autoría corresponde a otra persona física o jurídica, las solicitudes deberán remitirse a estas últimas.

Las solicitudes de documentación irán dirigidas al Director de la Fundación, y deberán estar redactadas de forma precisa, en caso de que no fuese así se podrá requerir al solicitante para que amplíe o precise los términos de la petición. En el plazo de un mes el Director informará de la aceptación o denegación de la solicitud. Cuando se trate de documentos que hagan referencia o contengan informaciones en el marco de algún acuerdo con órganos comunitarios, Instituciones o Estados, la Fundación deberá solicitar el permiso de éstos, de manera previa a la adopción de una decisión sobre cada petición concreta.

---

(65) DO C 369 de 6.12.97, pp. 10 a 11.

Una vez que se ha accedido a la solicitud, la Fundación puede restringir los usos comerciales de los documentos o someterlos a autorización previa. Por el contrario, transcurrido un mes sin que se haya producido respuesta, la solicitud se entenderá denegada. La denegación expresa deberá estar suficientemente motivada e indicar las vías de recurso que puedan corresponder.

El modo de consulta es el mismo que en el resto de los organismos: en los archivos de la fundación, o a través del envío de copia previo pago de gestos.

También las excepciones al acceso siguen a las de otras Instituciones y al Código de conducta de 1993: protección del interés público, protección del individuo o de la vida privada, protección del secreto comercial e industrial, protección de los intereses financieros de la Comunidad, y la protección de la confidencialidad que exijan las personas físicas o jurídicas o la legislación del Estado que haya facilitado la información. La Fundación introduce también como excepción la protección del carácter confidencial de sus propias operaciones.

### ***l) El Centro de Traducción de los órganos de la Unión Europea***

Este Centro fue creado mediante Reglamento (CE) 2.965/94 del Consejo modificado por el Reglamento (CE) 2.610/95 (66). Sus fines son el prestar servicios de traducción a una serie de organismos: Agencia Europea del Medio Ambiente, Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías; Agencia Europea para la Evaluación de los medicamentos; Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo; Oficina de Armonización del Mercado interior (marcas diseños y modelos); Oficina Europea de Policía (EUROPOL), Unidad de Drogas de Europol y Oficina de Variedades Vegetales, sin perjuicio de que también puedan acudir a este servicio los demás organismos creados por el Consejo, así como las Instituciones y órganos de la Unión Europea que ya dispones de servicio de traducción.

El Centro de Traducción maneja por lo tanto documentos de los que no es autor. Cuando se deseen consultar este tipo de documentos será necesario dirigirse directamente a su autor, tanto si se trata de la versión original, como si se pretende obtener acceso a las versiones traducidas. Este Centro también elabora sus propios documentos. El acceso a éstos se rige por las normas contenidas en el «Acceso a los documentos del Centro de Traducción» de 17 de noviembre de 1997 publicadas en el Diario Oficial (DO C 46 de 11 de febrero de 1998).

---

(66) (DO L 314 de 1994, y DO L 268 de 1995).

El principio general es que se concederá el acceso a los documentos elaborados por el CCT. No obstante, al igual que ocurre en relación con otros organismos también existen algunas excepciones y límites.

El procedimiento de solicitud es la petición por escrito en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión, que irá dirigida al Director del Centro, responsable de las tramitaciones y que debe responder en el plazo de un mes. La respuesta estará redactada en la lengua utilizada por el solicitante. Los documentos serán enviados por correo, o bien entregados para su consulta en las oficinas del CCT. Si en ese plazo no se ha producido respuesta o bien si la petición ha sido denegada, el interesado dispone de otro mes para presentar al Consejo de administración una solicitud de reexamen. La no interposición de este «recurso interno» se considera retirada la solicitud. Cuando se ha presentado una solicitud de revisión, ésta debe responderse en el plazo de otro mes. La respuesta será motivada e indicará las vías de recurso así como la posibilidad de acudir ante el defensor del pueblo.

Un último artículo de estas reglas señala la aplicación subsidiaria de las normas sobre acceso a los documentos de la Comisión, en todo aquello que no esté regulado en éstas.

Las excepciones al acceso vuelven a responder a las señaladas en el Código de Conducta de 1993: protección al interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, inspecciones y encuestas); protección del individuo y de la vida privada (expedientes personales, informes, dictámenes y valoraciones confidenciales con vistas a la contratación o al nombramiento, informaciones personales sobre cualquier persona incluso si ha fallecido; divulgación de secreto comercial e industrial cuya divulgación no autorizada pudiese afectar a la posición competitiva de terceros; las informaciones financieras y comerciales incluidas las relaciones de negocios, informes sobre costes u ofertas a raíz de adjudicaciones; la protección de los intereses financieros de la comunidad, y la protección de la confidencialidad exigida por la persona física o jurídica que ha proporcionado las informaciones o impuesta por la legislación del Estado miembro que ha proporcionado las informaciones; y por último la protección del carácter confidencial de las deliberaciones internas del Centro de Traducción.

#### **IV. Conclusiones y perspectivas**

El acceso del público a los documentos ha sido reconocido por las Instituciones Comunitarias como un requisito para la democratización de la Unión Europea, como un medio para incrementar la transparencia en la gestión, y como un modo de acercar a las Instituciones de la Unión

Europea a sus ciudadanos. No obstante, a pesar de este consenso más o menos general, hasta la aprobación del Tratado de Maastricht, que en su declaración número 17 trataba de este tema, y hasta la posterior entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, este derecho del público no había sido recogido en el nivel del derecho europeo originario.

El año 1993 constituye un hito importante en la evolución en esta materia. En ese año fueron publicadas dos importantes comunicaciones de la Comisión, así como un Código de Conducta del Consejo y de la Comisión para el acceso a sus documentos. Desde esa fecha las Instituciones de la Unión Europea han aprobado sus propias normas de acceso. La mayoría de estas reglas siguen las pautas señaladas en el Código de 1993. Casi todas las normas sobre acceso parten de la definición «amplia» de documentos (incluyendo distintos soportes), así como de los plazos y modos de tramitación y de consulta que ya se preveían en el citado Código. Todas ellas señalan las excepciones y límites al acceso. Sin embargo, no existe una norma única para el acceso general. Tampoco puede decirse que los procedimientos sean idénticos, ya que los plazos varían en algún caso, y la redacción de estas normas, siendo paralela y guiada por un mismo modelo, no mantiene ni siquiera una terminología homogénea.

En la actualidad se están realizando los trabajos de una Comisión interinstitucional para la adaptación de los reglamentos internos de Comisión Parlamento y Consejo a lo dispuesto en el nuevo artículo 255 TCE. Las otras instituciones y organismos que no están afectadas directamente por el artículo 255, deben, no obstante, acomodar su actuación a lo dispuesto en el nuevo artículo 1 del TUE modificado en Maastricht, y han de tener en cuenta la obligación de realizar sus actividades de la manera «más cercana posible a los ciudadanos».

La reforma interna de los reglamentos de las Instituciones (Comisión Consejo y Parlamento) podría haber unificado las normas de acceso. En lugar de ello, se ha optado por la solución de remitir a futuras normas al respecto. Estas reformas deberían alcanzar a todas las Instituciones y organismos comunitarios, y no sólo a los referidos en el artículo 255 TCE. Deberían establecer de modo unitario las excepciones y límites al derecho de acceso de una forma más precisa que las que se han definido hasta ahora. En nuestra opinión la solución óptima sería la de integrar en un solo reglamento carácter general, o en un articulado único aplicable a distintas Instituciones, tanto las reglas sobre el acceso (ámbito, excepciones, procedimientos, plazos, recursos ante las autoridades jerárquicamente superiores de cada organismo o bien jurisdiccionales, coste de la consulta, etc.), como las relativas a documentos reservados, y a la apertura de los documentos contenidos en los archivos históricos de la Unión Europea. Al menos debería conseguirse mayor uniformidad

terminológica en la regulación que el futuro rij a al acceso del público a los documentos. Parece recomendable conseguir unificar la denominación de los recursos «internos» o de «alzada ante la propia institución u organismo», la definición general de la responsabilidad en la tramitación de los expedientes, y mantener la misma redacción en las disposiciones referidas a iguales o semejantes límites y excepciones al acceso.

El acceso a los documentos europeos no debería concebirse como una serie de procedimientos «estanco», ni debería mostrar una separación excesiva ni entre las Instituciones de la Unión, ni entre éstas y los organismos nacionales de los Estados miembros. En nuestra opinión, un derecho que fundamenta la transparencia y la democratización en Europa debería ser objeto también de una reglamentación común, o al menos de armonización legislativa en los Estados. Esta apreciación no deja de ser meramente un «*desideratum*» que por el momento no parece tener reflejo en los trabajos Comunitarios (67).

Habrá que esperar a conocer el resultado de la tramitación de la propuesta de Reglamento sobre acceso presentada por la Comisión el 26 de enero de 2000. Ya antes de su publicación estos «principios» fueron objeto de debate, de «aparentes filtraciones» y de opiniones encontradas (68). La línea «oficial» parece ser proclive a favorecer la apertura y la transparencia, según se desprende de las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999 (69).

---

(67) Como hemos visto, el Tribunal de Justicia señaló en el asunto C58/94, Países Bajos contra Consejo, sentencia de 30 de abril de 1996, que «en tanto el legislador comunitario no adopte normas generales sobre el derecho del público a acceder a los documentos en posesión de las instituciones comunitarias, dichas instituciones, en virtud de su poder de organización interna (...) deberán adoptar medidas para tramitar las solicitudes». Pues bien, nos parece que el legislador comunitario debería adoptar normas generales sobre el acceso.

(68) Como ejemplo de opiniones que consideran favorable la propuesta de la Comisión ver GARETH HARDING «Commission bids to lift EU veil on secrecy, en *European Voice*, de 10.12.1999 (<http://www.europeanvoice.com/thisweek/stories/1.p15>). Por el contrario los informes de STATEWATCH (<http://www.statewatch.org/index1.html> de 9.12.99 incluyen entre sus títulos el siguiente «Secret Europe»: draft regulation on public access to documents being discussed by European Commission would introduce new bao on openness.

(69) Estas conclusiones señalan expresamente sobre la Transparencia: «22. a transparencia de las instituciones europeas constituye un elemento importante para acercar la Unión a los ciudadanos y mejorar su eficacia. Durante la Presidencia finlandesa se han registrado progresos, en especial en lo que se refiere al acceso a los documentos y a una comunicación rápida mediante la utilización de las modernas tecnologías de la información. El Consejo Europeo ha acogido favorablemente la intención de la Comisión de presentar en enero de 2000 la propuesta sobre los principios generales que regulan el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.» También en los anexos de esas conclusiones se alude a la política de transparencia y a la política de información. Dentro de la primera se hace mención de la política de acceso a los documentos y al funcionamiento del Consejo y sus debates. En cuanto a la cuestión que aquí nos ocupa: El apartado H, 1 indica que: \*26. Los procedimientos para el acceso del público a los documentos del Consejo deberían racionalizarse y automatizarse al máximo, empleando los medios técnicos modernos, incluido Internet, sin perjuicio de los principios generales aplicables al derecho de acceso a los documentos que se decidirán de conformidad con el artículo 255 del Tratado.

Este reciente documento publicado como COM (2000) 30 final responde al mandato introducido por el artículo 255 del Tratado de Amsterdam, de conformidad con el cual, corresponde a la Comisión la preparación de una propuesta sobre los principios generales y los límites que deben regular el acceso, de modo que antes del 1 de mayo de 2001 sea posible contar con una norma jurídica aprobada.

Se trata de una propuesta de reglamento elaborada sobre la base de la experiencia adquirida con el funcionamiento del código de 1993 y de las normas a las que hemos hecho referencia aquí. Se fundamenta también en las legislaciones de los Estados miembros, y en particular en las prácticas seguidas en los países nórdicos; en el informe especial del Defensor del pueblo (ya aludido y publicado en DOCE C 1998 pp. 9-13), en el libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información (COM 1998, 58T), en el Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo aprobado el 12.01.99 (ponente Loöw) y en la Convención de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de Aarhus, junio 1998.

En la nueva propuesta se define el término «documento» abarcando todos los contenidos, sea cual fuere su soporte, siempre que tengan carácter administrativo, es decir, que sean competencia de la institución en cuestión. Se incluye en el ámbito de la propuesta el acceso a documentos cuya autoría corresponda a terceros (al contrario de lo que sucedía hasta ahora) y siempre que no estén incluidos entre las excepciones recogidas en el artículo 4.

Se excluye de la definición de documento accesible, aquellos documentos de uso interno que corresponderían al «espacio de reflexión necesario para formular (la) política antes de que ésta sea del dominio público...».

Las excepciones al derecho de acceso se basan en la evaluación de los daños que la divulgación de documentos podría causar. El procedimiento para la obtención de copias y de documentos no queda sustancialmente modificado. Se introduce la posibilidad de dotar un acceso parcial en los casos en los que tan sólo una parte del documento resulte afectado por una de las excepciones al acceso, y de esta manera se acepta la jurisprudencia del asunto T-14/98 (Hautala contra Consejo).

Una de las novedades introducidas por la propuesta es que la «ausencia de respuesta en el plazo establecido equivaldrá a una decisión positiva», es decir, que propone un régimen de silencio positivo en fase de recurso (o de solicitud de confirmación).

Esta reciente proposición reglamentaria prevé que cada institución (Comisión, Parlamento y Consejo) deberán informar al público de los

derechos derivados de la misma, y que pondrá a disposición del público registros para facilitar su ejercicio.

Como hemos indicado en páginas precedentes, y en particular en la nota a pie 68, las opiniones sobre este documento COM (2000) 30 final de 26.01.2000 están bastante divididas, y será necesario esperar a conocer los avatares de su tramitación en Parlamento y Consejo, y a observar su puesta en práctica para evaluar sus méritos y deficiencias. No obstante, y como pensamiento final, llama la atención el que en la formulación de todos estos procedimientos de acceso, tanto vigentes como propuestos, no se hayan establecido sistemas de descentralización del servicio, a través de instituciones como los Centros de Documentación Europea existentes y bien implantados en toda la Unión, y en la mayoría de los países asociados, en lugar de crear métodos de acceso tan centralizados que en el mejor de los casos corren el riesgo de resultar costosos y de «abrumar» de trabajo a los funcionarios de las Instituciones afectadas.