

El acceso de los ciudadanos a la información y documentación administrativa de la Unión Europea

Yolanda Martín González*

RESUMEN

El acceso a la información constituye un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948. La Unión Europea como entidad democrática y defensora del respeto a los derechos y libertades fundamentales ha incluido, en su corpus normativo, disposiciones que regulen el derecho de acceso del público a su documentación administrativa.

Partiendo de estas premisas, el presente estudio pretende realizar una revisión descriptiva y analítica de la normativa vigente sobre el derecho de acceso a la información pública de la Unión Europea. Dado que la información generada por las administraciones públicas supone un campo de interés creciente para el ámbito científico de la Documentación, describiremos cómo se articulan, desde un punto de vista informativo, las relaciones administración-ciudadano para lo que tomaremos como punto de referencia los informes elaborados por el Defensor del Pueblo Eu-

ropeo. Seguidamente, examinaremos el marco legal que regula los principios y excepciones del derecho de acceso a la información en el ámbito europeo y, en especial, la normativa en vigor por encontrarse precisamente en proceso de revisión. También haremos mención a los mecanismos electrónicos que sirven cómo instrumento de difusión de la información de la administración pública europea.

El estudio revelará cómo pese a las reclamaciones remitidas al Defensor a causa de la denegación de información por parte de algunas instituciones, la administración europea desea realizar una gestión transparente y que el ciudadano cuente con una normativa que garantice su derecho de acceso a la documentación pública.

Palabras clave: Unión Europea, administración pública, acceso a la información, transparencia.

* Profesora del departamento de Bibliotecología y Documentación de la Universidad de Salamanca. Correo electrónico: ymargon@usal.es

ACCESS TO EUROPEAN UNION ADMINISTRATIVE INFORMATION AND DOCUMENTS

ABSTRACT

Access to information is a right recognized by the Universal Declaration of Human Rights approved in 1948. The European Union is a democratic entity which also defends the respect to fundamental rights and freedoms. EU, as public administration, has included in its regulatory corpus some rules to regulate the right people have to access to its administrative documents.

Starting from these premises, this article intends to do a descriptive and analytical review of the current regulations on the right to access to public information of the European Union. As information generated by public administrations supposes an increasing interest field for scientific environment of documentation, we will describe, from an informative point of view, how relations between administration and citizen are articulated, therefore we will take as a reference point some reports elaborated by the Euro-

pean Ombudsman. Then, we will examine the legal framework of principles and exceptions of the right to access to information in the European environment, and specially the currently in force regulations which is in revising process. We will also mention some electronic mechanisms used as tools to spread information of public European administration.

This article will reveal how, despite some claims sent to Ombudsman because of a denial to information by some institutions, the European administration wants to make a transparent management, and also that the common citizen has a regulation to guarantee his right to public administration documents.

Key words: European Union, access to information, transparency.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la información se halla plasmado, desde 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en su artículo 49 se estipula su consideración como demanda social. En la actualidad, el interés que adquiere la documentación contemporánea, unido a la presión de los medios de comunicación y, sobre todo, la expansión de la Democracia como modelo de organización social, constituyen el marco en el que se desarrolla el mencionado derecho a la información y de acceso a la documentación pública (Cruz y Mikelarena, 2006: 361).

Desde hace quince años, cada crisis sufrida en el seno de la Unión Europea se ha saldado con avances notables en materia de transparencia. El rechazo del pueblo danés al Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) supuso el punto de partida de una Europa más democrática y, sobre todo, desde el punto de vista informativo, más accesible para el ciudadano al que sirve.

Resulta cuanto menos curioso comprobar cómo cada paso que la Unión ha dado a favor de la transparencia y de un acceso más fácil a su documentación, se ha dado por una clara intención de mejorar la imagen que la ciudadanía tenía de ella y así, reducir el distanciamiento existente entre ambas. Basta comprobar cómo los primeros intentos de la Comisión, en el año 1993, por facilitar este derecho venían motivados por la “modesta” intención de mejorar la percepción que la opinión pública tenía de su funcionamiento y no tanto, por reconocer un derecho a los ciudadanos (González, 2007: 40). Más tarde, en la Declaración nº 17, anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental de 1991 se proclama que “(...) la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones así como la confianza del público en la Administración”.

Efectivamente, las distintas iniciativas puestas en marcha a favor de una mayor transparencia se debían no sólo al reconocimiento del citado derecho

universal, sino también a un deseo, cuando no necesidad, de formar una conciencia europeísta favorable al proceso de integración eurocomunitario. Surge así la sensación de que la admisión de ese derecho se convierte en un instrumento más de apoyo al proyecto de una Europa donde reina el escepticismo y donde la ciudadanía reclama una mayor participación en los procesos decisionales.

En otro orden de cosas, el derecho de acceso a la información encuentra sus orígenes en el amplio concepto de la buena administración pública y la transparencia para, en la actualidad, reclamar cada vez más autonomía y ser considerado como un derecho más reconocido a los ciudadanos. La Unión Europea, como administración pública, es una institución de flujos intensos de información y tiene una serie de objetivos que cumplir para lo cual suele contar con una política de información institucional que responde a sus fines (Muñoz, 2001: 34). Por otra parte, no debemos obviar el valor estratégico que la información posee para cualquier ente del sector público y, especialmente, para la administración.

No obstante, mientras que en la Unión existe cierto consenso en el reconocimiento del principio básico de transparencia del proceso legislativo, no ocurre lo mismo en cuanto al derecho de acceso a los documentos administrativos donde las posturas de los Estados miembros difieren notablemente. Dicho desacuerdo encuentra su origen en la existencia o no de prácticas y normas al respecto en los diferentes Estados miembros, entre los que Suecia y los Países Bajos se erigen líderes a la hora de permitir el acceso y la consulta a los documentos que generan sus administraciones independientemente del marco territorial en que se ubiquen: nacional, regional o local.

Por otro lado, se entiende que cuando hablamos de acceso a los documentos nos estamos refiriendo a aquellos documentos que, en principio, no han sido elaborados con el fin de hacerse públicos ni de forma

oficial ni por otros medios sino que, en la mayoría de los casos, son de/para uso interno de la institución.

Pese a lo que pudiera pensarse, la solución a tal disparidad no radica en que la Unión Europea y sus Estados miembros produzcan más información sino que la información que ya está disponible para el público sea más clara y accesible a sus usuarios potenciales. Dado que son diversos los tipos de documentos generados y custodiados en los sistemas de información de las administraciones públicas, es por ello que se requiere, ante todo, una delimitación de este concepto. Igualmente, debemos resaltar el carácter poliédrico del perfil del usuario potencial de la información administrativa ya sea local, regional, nacional o supranacional –en el caso de los países miembros de la Unión–.

De cualquier forma, Mangas (González, 2002: 12) afirma muy acertadamente que “como administración, la administración comunitaria es un ejemplo a seguir en la mayoría de sus acciones: tanto cuando prepara sus normas como cuando las aplica. No es un modelo absoluto, pero en términos comparativos, la transparencia y calidad de su gestión ante la ciudadanía es eficaz y visible”.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EUROCOMUNITARIA

La información resulta hoy día un bien imprescindible para el desarrollo de la “nueva economía” pero también para el desarrollo de nuevos conocimientos. Es tal su importancia, que nuestra era pasará a la historia como la era de la *Sociedad de la Información* o *Sociedad del Conocimiento*. La información se difunde a un ritmo desconocido hasta ahora gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La globalización de la información es ya un hecho con todo lo bueno y lo malo que ello conlleva. En el ámbito del sector público, la información cons-

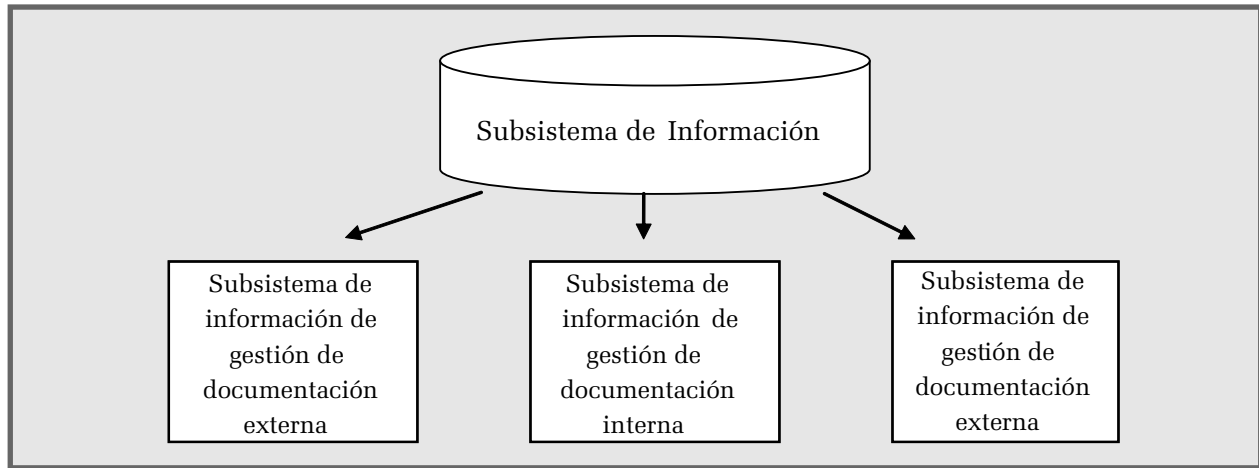
tituye un recurso vital y el máximo aprovechamiento de la misma exige la interrelación y coordinación de los focos que la producen (Ros y López, 1994: 21).

Como ocurre en todo sistema informativo existente en cualquier administración pública, el subsistema informativo de comunicación de información administrativa hacia el exterior de la UE será el encargado de gestionar el acceso público a los documentos. De este modo, su misión principal consiste en procurar la transparencia y la accesibilidad documental que rigen las nuevas pautas de actuación en la administración. Para conseguir tal fin ha de procurar una amplia y fluida comunicación con el ciudadano al que ha de servir y proporcionar satisfacción informativa.

El hecho de que, en los últimos tiempos, se halla pasado a considerar al usuario como el eje de todo el proceso administrativo ha hecho que se empiece a hablar de responsabilidades por parte de la administración y que el término “transparencia” se halle con frecuencia en boca de los responsables políticos. Ello ha provocado, por otra parte, que se contemple el derecho de acceso a la información como una parte natural del sistema administrativo.

En el contexto de la Unión, la controversia en materia de derecho de acceso a la información ha venido dada al no ponerse de acuerdo las autoridades competentes sobre la naturaleza de dicho derecho y del lugar que ha de ocupar en el ordenamiento comunitario. Cabe destacar el papel jugado por el Gobierno de los Países Bajos –secundado por los países nórdicos principalmente y en especial el sueco– que siempre ha defendido y, especialmente, durante el proceso de negociación del Tratado de Maastricht, la idea de que este es un derecho fundamental y como tal debe ser contemplado siguiendo los procedimientos legislativos normales previstos por el Tratado y no dejar su regulación a la discrecionalidad de cada una de las instituciones conforme a su capacidad de organización interna (González, 2007: 39).

FIGURA 1. SUBSISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.



Por otro lado, la administración ha de tener presente que el acceso a la información debe conllevar dos fenómenos diferentes pero complementarios, por un lado, el dar publicidad a los documentos administrativos; por otro lado, el libre acceso a los mismos.

No obstante, antes de pasar a analizar la legislación comunitaria vigente sobre la materia que nos ocupa, debemos definir, aunque sea brevemente, qué se entiende por documentación e información administrativa. Es decir, qué documentos son los que van a ser objeto de aplicación de la normativa.

La Unión Europea, en tanto que administración al servicio de los ciudadanos, va a generar una serie de documentos propios de este sector aunque con la nota distintiva de que responden a una entidad original por su carácter supranacional e integrador de sus países miembros.

En términos generales y tal y como ya anunciaba Pelou en su ya famosa obra *La documentation administrative* (Cruz; Mikelarena, 2006: 17) cabe hacer una distinción importante sobre la existencia de tres tipos de documentación en la administración pública:

- ◆ Documentación administrativa: producida por la administración (publicaciones oficiales o institucionales y la literatura gris administrativa).
- ◆ Documentación de la administración: además de las publicaciones oficiales recoge la documentación política, jurídica, económica y social, la cual se sitúa en el corazón de la decisión gubernamental y condiciona el funcionamiento regular del Estado.
- ◆ Documentación en la administración: reúne una documentación pluralista y plural sobre todos los sectores de actividad que interesan a la administración, concurren en su funcionamiento y a su desarrollo.

Bajo este concepto se engloba una gran cantidad de documentos con formas y contenidos diferentes. Así, cuando hablamos de documentación administrativa incluimos en este concepto documentos normativos, jurisprudenciales, estadísticos, informes, manuales y de divulgación tales como folletos, entre otros.

Si consideramos que la administración es por sí misma un sistema de información, la información administrativa será toda aquella información que sirve al ciudadano. Una serie de problemas informativos afectan a estas organizaciones (Muñoz, 2001: 35 - 37):

- ◆ La excesiva compartimentación en algunos servicios ha dado lugar a una pérdida de calidad provocada por la descoordinación de unos servicios con otros y en el conjunto de las administraciones.
- ◆ La inmensa cantidad de datos ha originado problemas de estructuración de la información y a su vez ha provocado problemas de dispersión de las fuentes de información.
- ◆ La compartimentación de los diferentes departamentos de las administraciones.
- ◆ La percepción de ausencia de calidad en los servicios públicos.
- ◆ El silencio administrativo derivado muchas veces de la generación de problemas administrativos internos en los flujos de información de las administraciones.
- ◆ Los problemas de estructuración de dicha información ya que no siempre es fácil de localizar, aún cuando está cerca.
- ◆ Y en esencia, la inadecuada comunicación entre administraciones.

En el ámbito comunitario y tal y como dispone el Reglamento 1049/2001 se entiende por “documento”: “todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución”.

ADMINISTRACIÓN Y CIUDADANO: EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS SEGÚN LOS INFORMES PRESENTADOS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

Si bien existen diferentes estudios cuyo objeto ha sido el analizar la naturaleza de los servicios de información ofrecidos en la administración pública, son aún escasos los realizados con el fin de valorar el interés que el ciudadano tiene realmente de acceder a la información pública. En el caso de la Unión Europea contamos con un excelente medidor del grado de preocupación social por consultar este tipo de información: el Defensor del Pueblo Europeo.

El Defensor del Pueblo Europeo es el órgano encargado de recibir y tramitar como corresponde las reclamaciones presentadas por los ciudadanos ante casos de mala administración por parte de las instituciones europeas. Su labor se ve plasmada, año tras año, en un informe que ha de presentar ante el Parlamento comunitario con el fin de exponerle cuáles han sido las actividades acometidas por éste durante los doce meses anteriores. Dicho informe que suele presentarse, por lo general, en el mes de abril, constituye un eficaz medidor del grado de descontento de la opinión pública respecto a la actuación de las distintas instituciones y órganos comunitarios.

Hasta el momento, doce han sido los informes anuales elaborados y presentados desde que en 1995 este órgano comenzara su andadura. En todos ellos, se hace un análisis exhaustivo de las distintas tipologías de reclamaciones presentadas por los ciudadanos así como de los motivos que llevaron a su remisión.

Los datos extraídos del conjunto de informes anuales presentados ante el Parlamento Europeo ponen de relieve cómo son cada vez más numerosas las reclamaciones presentadas por los ciudadanos y cómo la mayor parte de ellas van dirigidas contra la Comi-

sión y el Consejo. Curiosamente, el Parlamento también es objeto frecuente de investigación por parte del Defensor del Pueblo lo que demuestra cierto descontento de los ciudadanos hacia esta institución creada precisamente para representarles y defender sus intereses.

En cuanto a las razones que motivan la remisión de quejas éstas son cada vez más dispares al ser también cada vez mayor su número. Los argumentos alegados con mayor frecuencia por los ciudadanos son los siguientes: discriminación, falta de información y transparencia, negligencia, incumplimiento de obligaciones, retrasos en los plazos, tratos injustos, abuso de poder y errores jurídicos.

De entre todos ellos, la dificultad de acceso a los documentos y la ausencia o denegación de información por parte de las instituciones y órganos comunitarios se han erigido como primer motivo de reclamación en once de los doce informes elaborados y en uno –el correspondiente a 1996– en tercera causa.

Resulta cuanto menos sorprendente que en la *Europa de la Información*, aclamada una y otra vez por la Comunidad, el distanciamiento existente entre ésta y su ciudadanía encuentre su origen precisamente en el déficit informativo. Déficit que para algunos especialistas es, sin duda alguna, la base del déficit democrático presente en el proceso de integración.

No obstante, el problema del acceso a los documentos comunitarios y a la información, en general, no es una cuestión que afecte únicamente a los ciudadanos de la Unión teniendo que hacer frente a él el propio Defensor del Pueblo. El artículo 3 de su Estatuto se refiere a este asunto en los siguientes términos: “las instituciones y órganos comunitarios estarán obligados a facilitar al Defensor del Pueblo las informaciones requeridas y darle acceso a la documentación relativa al caso. Sólo podrán negarse a ello por razones de secreto o de confidencialidad de-

bidamente justificadas”. En la práctica, según indica el informe presentado ante el PE sobre el ejercicio de 1998, “el Defensor del Pueblo no ha recibido ninguna denegación de acceso a un expediente aunque sí han surgido discusiones y debates debido a las susodichas restricciones”.

La preocupación por permitir el acceso público a la documentación e información eurocomunitaria ha sido una constante en la carrera del mediador. De hecho, en 1997, el entonces Defensor, el Sr. Söderman elaboró un informe especial sobre esta materia conocido como *Informe especial del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo elaborado tras la investigación de oficio sobre el acceso del público a los documentos*.

Este documento es el resultado de una investigación realizada, a iniciativa propia, y efectuada después haber recibido un elevado número de quejas motivadas por las reticencias de algunas instituciones y órganos comunitarios a permitir el acceso a sus documentos. Dicha investigación supuso, a todas luces, un nuevo elemento impulsor en la confección del primer *corpus normativo* relativo al acceso a los documentos comunitarios elaborado y aplicado, en un principio, de manera individual por cada una de las instituciones. Las primeras disposiciones aprobadas conjuntamente sobre el acceso a la documentación institucional eurocomunitaria se publicarán varios años más tarde, en concreto en mayo de 2001.

Por lo que respecta a la naturaleza de las quejas remitidas ante el Defensor y que aparecen motivadas por la ausencia o denegación de información, éstas ponen de manifiesto algún tipo de obstrucción informativa bien por demora en la respuesta institucional a la solicitud presentada por el ciudadano bien por considerar la institución en cuestión que la documentación que debe facilitar puede menoscabar en cierta forma el ejercicio de su actividad (en el Reglamento 1049/2001 se reflejan las excepciones a dicho acceso).

En algunas ocasiones, esa falta de información está ocasionada por el incumplimiento de una de las máximas eurocomunitarias que defiende la oficialidad de las veintitrés lenguas de los países miembros. En determinadas ocasiones, el usuario únicamente puede acceder a la información en un número reducido de lenguas que posiblemente no coincidan con las que el interesado conoce lo que, a todas luces, supone un *handicap* al acceso a la información.

LA NORMATIVA EUROCOMUNITARIA VIGENTE EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Para la Unión Europea en tanto que administración pública, la información administrativa posee sobre todo una función estratégica, además de conservadora y funcional (Cruz, Mikelarena, 2006: 17). Como ya hemos señalado anteriormente, en el caso concreto de la UE, un acceso adecuado a la información beneficia al mismo proceso de integración. Así en el Consejo Europeo de Cardiff, celebrado en 1998, los responsables políticos aludieron a la necesidad de acercar la UE a los ciudadanos haciéndola más transparente y más cercana a su vida cotidiana.

En 1998, el *Libro Verde sobre la información en el sector público en la Sociedad de la Información* puso de manifiesto que el problema que afectaba a la información pública eurocomunitaria no era su volumen sino su accesibilidad: “(...) de lo que se trata no es de que los Estados miembros produzcan más información sino de que la información que ya está disponible para el público sea más clara y accesible a sus usuarios potenciales”.

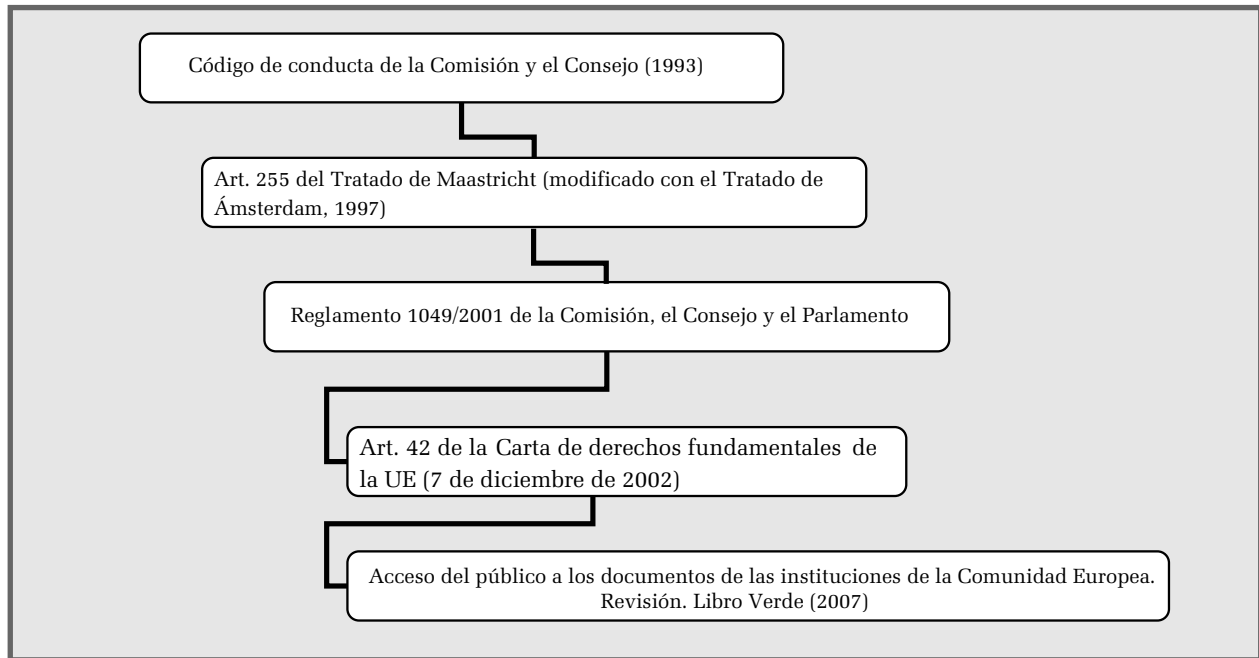
El desarrollo normativo del derecho de acceso público a los documentos de las instituciones europeas ha sido largo. Éste tiene su origen formal en el Código de Conducta aprobado por la Comisión y el Consejo en 1993, continúa en el art. 255 del Tratado CE

siendo modificado en 1997 por el Tratado de Ámsterdam. En 2001, dicho derecho quedó finalmente legislado en el Reglamento (CE) 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión, Consejo y Parlamento europeos. En el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* no se introduce cambios significativos aunque sí aporta ciertas novedades tanto en lo referente a su configuración jurídica como, sobre todo, en lo que atañe a su significado en el sistema constitucional de la Unión (González, 2007: 36). Este derecho aparece igualmente contemplado en la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Niza, 7 de diciembre de 2000).

Cada nuevo documento publicado supone un paso adelante en cuanto al ámbito de aplicación de este derecho, regulando los textos iniciales el acceso público solamente a la documentación de las tres instituciones participantes en el proceso decisional, a saber, la Comisión, el Consejo y el Parlamento mientras que los últimos amplían el abanico a “las instituciones, órganos y organismos de la Unión”.

En todas las disposiciones elaboradas, los beneficiarios de este derecho resultan ser los ciudadanos de la Unión así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. No obstante, González (2007: 47) pone de relieve la problemática que presenta tal cuestión puesto que este punto también ha sido discutido en el Tratado Constitucional al limitar en exceso el número y naturaleza de los titulares del mencionado derecho. Así mismo, hace mención al Convenio de Aarhus aprobado en materia medioambiental y en el que se modifica lo estipulado en el Reglamento 1049/2001 pasando a aplicarse “sin discriminación por razón de la nacionalidad, ciudadanía, domicilio y, en el caso de las personas jurídicas, sin discriminación por razón del lugar en que estas tengan su sede oficial o un centro efectivo de actividades”.

FIGURA 2. DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA UE



De entre las distintas normativas elaboradas, conviene destacar el Reglamento 1049/2001 por ser el que actualmente articula el ejercicio del acceso a la documentación pública de la Unión Europea. En este sentido, es de obligada mención la revisión que, en estos momentos, sobre él la Comisión está llevando a cabo y que fue iniciada con la publicación, en abril de 2007, del Libro Verde sobre el acceso a los documentos de las instituciones de la Unión Europea, que pasaremos más tarde a comentar.

El Reglamento 1049/2001 constituyó, en el momento en que fue elaborado, la primera normativa común a las tres instituciones fundamentales: Comisión, Consejo y Parlamento, que hasta entonces contaban con regulaciones propias de naturaleza y aplicación diferente. Sus disposiciones respondían a lo estipulado en materia de transparencia y de acceso a la información en el apartado 2 del artículo 255 del Tratado de la Unión Europea. Así, el objeto del mencionado reglamento es garantizar el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo.

A diferencia del Código de Conducta de 1993 en el que únicamente estaban sujetos al régimen de acceso público los documentos elaborados por la institución u órgano ante el que se realizaba la petición pero no los que hubiera recibido del exterior, este reglamento afecta “a todos los documentos que obren en poder de una institución, esto es, los documentos elaborados por ella o recibidos y que estén en su posesión”.

A lo largo de los diecinueve artículos que conforman el Reglamento en cuestión, se exponen los principios y excepciones que rigen el acceso a su patrimonio informativo-documental acompañados por una explicación sobre las distintas modalidades en que puede llevarse a cabo. Así mismo, queda estipulado que los usuarios o administrados pueden hacerse con la documentación deseada formulando una solicitud por escrito que puede ir redactada en cualquiera de los veintitrés idiomas oficiales comunitarios y de la forma más precisa posible. En todos los casos, se ha de asegurar la prontitud en la tramitación de las peticiones recibidas por las instituciones, debiendo existir justificación en el caso de que una solicitud

de información sea denegada. De cualquier forma, se insta a las tres instituciones a que ofrezcan toda la información pertinente sobre la accesibilidad pública a su información.

Una novedad incluida en el Reglamento es la obligatoriedad de poner en funcionamiento, por parte de las tres instituciones afectadas por la normativa, alguna herramienta que facilite al usuario la localización del o los documento/s deseados. Sin embargo, deberán transcurrir unos años para que esta disposición se vea materializada.

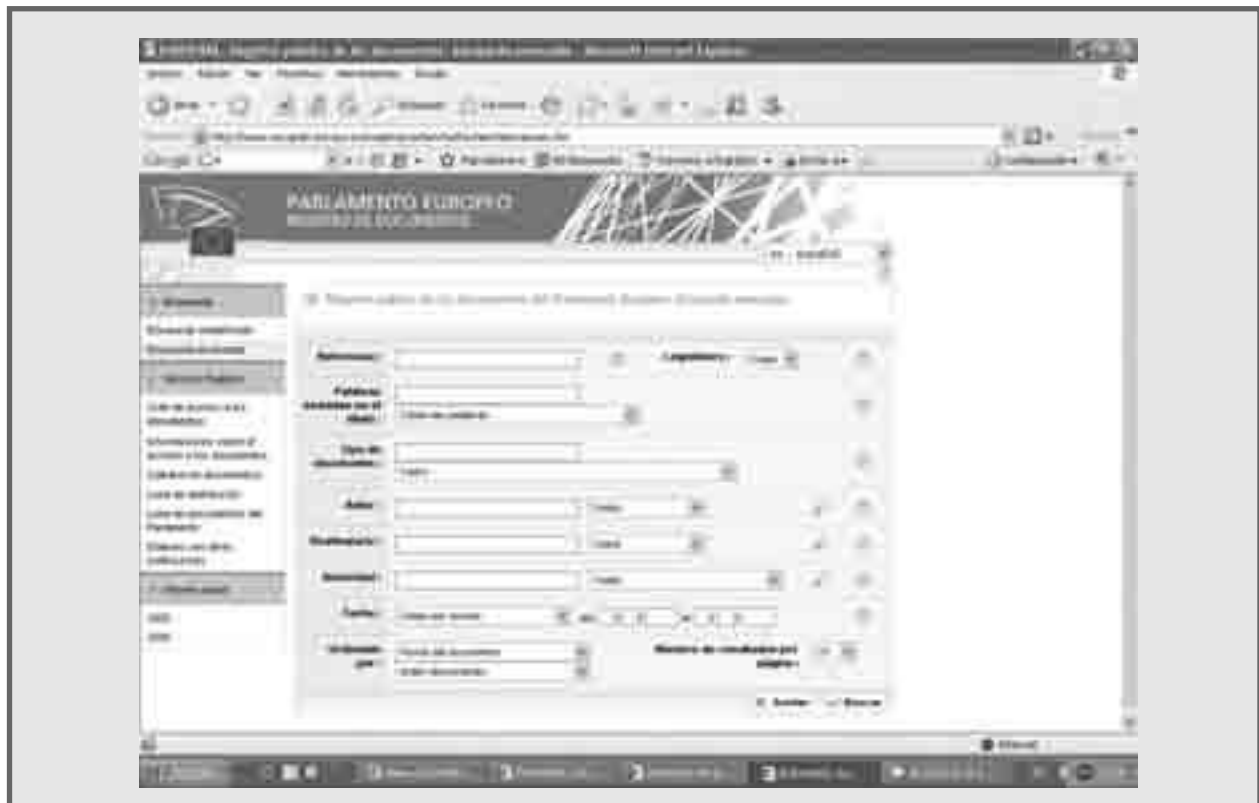
En las conclusiones del antedicho Consejo Europeo de Cardiff (1998), se alude nuevamente a la utilización de Internet como instrumento provisor de mayor información sobre la Unión Europea a los ciudadanos y, en concreto, a través de los distintos registros públicos de documentos que la Comisión, el Consejo

y el Parlamento debían de poner, por aquel entonces, aún en marcha.

Con la creación de los registros de documentos lo que la UE pretende centralizar, de alguna manera, la información que se encuentra dispersa en distintas bases de datos o puntos de información administrativa diferentes. Aunque los registros creados por la Comisión, el Consejo y el Parlamento presenten una interfaz a priori diferente, la información y las prestaciones que ofrecen son similares. Todos los documentos se hallan referenciados debidamente y acompañados por un resumen descriptivo que permite obtener al usuario una idea de su contenido.

Con el fin de ofrecer una idea más concisa de qué son estos registros, reproducimos a continuación la interfaz de las tres instituciones mencionadas.

FIGURA 3. INTERFAZ DEL REGISTRO DE DOCUMENTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO



El Parlamento Europeo en cuanto institución representante de los pueblos que conforman la Europa unida, se ocupa intensamente de ampliar los derechos de los ciudadanos de la Unión. Es, junto con la Comisión, quien más ha trabajado en materia de transparencia informativa presentando distintos informes que permitan mejorar la articulación el derecho del acceso a la información.

Esta institución respondió rápidamente a la demanda social y estipulada por el Reglamento 1049/2001 poniendo en marcha un registro electrónico donde aparecen contemplados todos los documentos en poder de esta institución.

Como puede observarse, se permite realizar la búsqueda en su registro de varias formas (simplificada y avanzada) a través de una serie de campos como son el número de referencia del documento, descriptores, tipo de documento, autor, destinatario, fecha o legislatura en la que se presentó, entre otros.

El acceso a los documentos parlamentarios se realiza en cualquiera de los veintitrés idiomas oficiales de la Comunidad lo que garantiza el derecho universal a la información.

FIGURA 4. INTERFAZ DEL REGISTRO DE DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (SÓLO ES CONSULTABLE EN INGLÉS, FRANCÉS Y ALEMÁN)



La Comisión es la otra institución más abierta y transparente de la Comunidad. En tanto que “gobierno de la Unión”, la documentación que genera es muy valiosa puesto que da inicio a los distintos procesos decisorios que se llevan a cabo en el seno de la Europa comunita-

ria. De ahí que entre los documentos administrativos a los que se puede acceder a través de su registro se destaquen las propuestas legislativas aunque también se pueden localizar actas de las reuniones, estudios, libros blancos, libros verdes, informes, etc.

Sin embargo, resulta curioso comprobar cómo, en este caso, el acceso público a la información se halla mermado por ciertos límites lingüísticos ya que la información preliminar que se ofrece sobre el uso del registro únicamente se halla disponible en inglés, francés y alemán. Ello supone, sin duda, un *handicap* importante para aquellos usuarios desconocedores de estas tres lenguas europeas lo que limita su derecho universal a la información. Pese a ello, los distintos campos de búsqueda que permiten

la localización del documento deseado sí se hallan traducidos a los veintitrés idiomas.

En el caso de la Comisión, los criterios de búsqueda documental son los siguientes: referencia del documento, fecha, servicio responsable. Los documentos se pueden recuperar en todas las versiones o en las versiones finales e incluso se pueden ordenar por número de referencia o por la fecha en que fueron difundidos.

FIGURA 5. INTERFAZ DEL REGISTRO DE DOCUMENTOS DEL CONSEJO DE LA UE



Por último, el registro de documentos del Consejo de la Unión fue el último en ponerse en marcha lo que no es de extrañar en una institución que se ha caracterizado por su opacidad. El Consejo ha sido objeto de críticas pues es la institución que más celo

ha mostrado en lo referente al acceso a la información sobre sus actividades. En los últimos años, está haciendo enormes esfuerzos a favor de la transparencia y de un mayor acercamiento con los ciudadanos accediendo incluso a que algunas de sus sesiones se celebren "a puerta abierta".

Los documentos que podemos recuperar a través de su registro son de naturaleza diversa aunque con frecuencia, de carácter legislativo puesto que el adoptar actos normativos es la principal competencia atribuida por los tratados comunitarios. Además de estos documentos –que también se encuentran localizables gracias a las bases de datos legislativas de la Unión–, vamos a encontrar actas de las reuniones, órdenes del día, conclusiones, recomendaciones, etc.

El usuario puede realizar la búsqueda en el registro a través de varias opciones: búsqueda simple, búsqueda avanzada pero también a través de las referencias de documentos recientes o directamente sobre un listado en el que se ofrece el texto completo de los últimos documentos elaborados.

Los Tratados siguientes al Tratado de la Unión Europea y, en especial, el Tratado de Ámsterdam han venido a ampliar y a puntualizar algunas de las disposiciones contempladas en el de Maastricht. Por otra parte, a partir de la publicación del Reglamento 1049/2001, el resto de instituciones y órganos comunitarios empezó a dotarse de normas de naturaleza similar aunque de aplicación más limitada que aquel.

En el momento actual, la Comisión se halla en pleno proceso de revisión de las disposiciones contempladas en el Reglamento 1049/2001.

La revisión ha venido motivada por una serie de llamadas de atención realizadas por el Parlamento Europeo, entre otros, sobre la necesidad de seguir profundizando y mejorando la normativa sobre el acceso del público a la información de la Unión.

En concreto, en el Informe Cashman, elaborado en 2006, por la comisión europarlamentaria de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior se recomendó a la Comisión que revisase el mencionado Reglamento y que presentase una nueva propuesta legislativa a este respecto y, en especial, en lo que atañe

a los principios generales y límites que rigen este derecho universal. Igualmente, se solicitó se permitiera el acceso a los documentos legislativos preparatorios “independientemente de que estén elaborados por los servicios jurídicos de las instituciones”.

Así, el 18 de abril de 1997 se publicó un libro verde sobre el acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea. Como todo documento de estas características, el libro verde ha sido publicado con el fin de que la Comisión pueda conocer las opiniones de los ciudadanos y sectores implicados sobre los aspectos susceptibles de mejora en el derecho de acceso a la información administrativa comunitaria.

El objetivo de la actual Comisión Europea no es otro que el dotar a la Unión de una nueva norma básica que reemplace al Reglamento 1049/2001. Su propuesta se enmarca en su “Iniciativa Europea a favor de la Transparencia” (noviembre 2005).

Con el fin de conocer el sentir de la opinión pública sobre el Libro Verde, la Comisión creó un sitio web específico en el que los ciudadanos pudieron remitir desde el 18 de abril hasta el 31 de julio de 2007, sus contribuciones. Para ello estableció una distinción entre los grupos de usuarios susceptibles de responder a esta consulta:

- ◆ Ciudadanos individuales
- ◆ Organizaciones del sector privado con carácter comercial
- ◆ Organizaciones no gubernamentales
- ◆ Organismos públicos
- ◆ Otras organizaciones

A la luz del creciente número de demandas producido desde que entró en vigor el Reglamento el 3 de diciembre de 2001, solicitando documentos a la administración eurocomunitaria, el Libro Verde pretende llamar la atención sobre la necesidad de revi-

sar la normativa vigente. Para ello, propone realizar una valoración sobre la misma teniendo en cuenta los distintos informes realizados por la Comisión Europea a este respecto al tiempo que solicita se propongan nuevas opciones para mejorar la legislación así como medidas prácticas dirigidas a proporcionar al ciudadano un mejor acceso a la documentación institucional.

Finalizado el período de consulta, la Comisión tenía previsto presentar en el mes de septiembre, un informe sobre las opiniones vertidas y propuestas presentadas por los distintos sectores sociales consultados. Y en el mes de octubre las propuestas para modificar el Reglamento 1049/2001.

En el momento en el que se escriben estas líneas y pese a encontrarnos en el umbral del otoño, ni el informe ni las propuestas han sido presentadas aún por la Colegio de Comisarios europeos.

CONCLUSIONES

En los últimos años, el derecho de acceso del público a la documentación administrativa ocupa un lugar cada vez más destacado en la esfera comunitaria al reconocerse definitivamente su valor en la vida democrática de la Unión.

La introducción de este derecho universal en el corpus normativo comunitario es relativamente reciente puesto que data sólo de hace quince años, cuando fue aprobado el Tratado de Maastricht. Dicho tratado supuso un avance notable en materias hasta ahora ignoradas por los responsables europeos, como son la transparencia, la apertura y el acceso a la información. Los tratados posteriores fueron puliendo la regulación de estos principios aunque no se concretó formalmente hasta la aprobación el 30 de mayo de 2001, del Reglamento 1049.

Este Reglamento ha sido el que ha dado por fin, carta de naturaleza a una administración como la eurocomunitaria que se caracteriza por ejercer la transparencia más de lo que lo hacen la gran parte de las administraciones nacionales de los Estados miembros. Así lo demuestran los informes elaborados por la Comisión Europea sobre la regulación y ejercicio de dicho derecho, en los que se refleja una valoración altamente positiva del mismo por parte de la opinión pública. Sin embargo, no hemos de olvidar lo contemplado en los informes del Defensor del Pueblo en los que la falta de información o la denegación de acceso a un documento se erige en la principal causa de reclamación ante este organismo. Ello indica que la ciudadanía valora positivamente los esfuerzos de la Unión por reconocer y regular este derecho pero que la práctica del mismo dista aún mucho de ser tan eficiente como se desearía.

En otro orden de cosas, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y, en particular Internet, han brindado una plataforma extraordinaria que la Unión Europea está sabiendo aprovechar para difundir información sobre sus actividades y proveer mecanismos que permitan la búsqueda y recuperación de sus documentos. Hoy día todas las instituciones así como los órganos comunitarios más importantes cuentan con registros de documentos que facilitan el acceso a su documentación. Ello sirve, por otro lado, para calibrar el grado de apertura y accesibilidad informativa de la Unión Europea así como de su compromiso con la democracia.

En definitiva, sólo nos cabe esperar que la iniciativa puesta en marcha por la Comisión con el último Libro Verde publicado sobre la materia, sirva realmente para dotar a la Comunidad de un régimen de acceso público homogéneo para el conjunto de instituciones, órganos y organismos eurocomunitarios.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.
La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro Verde sobre la Información del Sector público en la Sociedad de la Información. COM (1998) 585.
- . *Acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea (Libro Verde).* COM (2007)185 final. Bruselas, 18.4.2007.
- Cruz, J. y Mikelarena, F. *Información y documentación administrativa.* (2 ed.). Madrid: Tecnos, 2006.
- Reglamento (CE) Nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie L, nº 45.
- González, L. "El Derecho de acceso a la información en la Constitución Europea". Martín, Y. (ed.) *La información en la Unión Europea: política, sistema y redes.* Salamanca: Aquilafuente, 2007.
- González, L. *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea.* Madrid: Colex, 2002.
- Martín, Y. "El Defensor del Pueblo Europeo: garante de los derechos a la información y de acceso a los documentos de la Unión Europea". *Revista de Estudios Europeos* 43. (2006): 43 - 49.
- . *Manual de documentación de la Unión Europea: análisis y recuperación de la información eurocomunitaria.* Gijón: Trea, 2007.
- Montviloff, V. *Políticas nacionales de información.* Unesco, 1990.
- Muñoz, A. "Una aproximación a la información del sector público: la información de las administraciones públicas". *Revista General de Información y Documentación* 11. 1. (2001): 33 - 47.
- Ros, J. y López, J. *Políticas de información y documentación.* Madrid: Síntesis, 1994.