

PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL PARLAMENTO EUROPEO

AGUSTÍ CERRILLO MARTÍNEZ (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. LA PUBLICIDAD Y EL PARLAMENTO EUROPEO. A). El principio de publicidad parlamentaria. B). El principio de publicidad en el Parlamento Europeo. a) El Pleno del Parlamento Europeo. b) Las comisiones parlamentarias. – 3. LA EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL PARLAMENTO EUROPEO. – 4. EL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO. a) Naturaleza jurídica. b) Sujeto activo. c) Sujeto pasivo. d) Objeto del derecho. 1. El acceso a la documentación. 2. Los documentos del Parlamento Europeo. e) Ejercicio del derecho. f) Excepciones al derecho de acceso. g) Sistemas de garantía. – 5. CONCLUSIONES: PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL PARLAMENTO EUROPEO.

(*) Departamento de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona.

1. INTRODUCCIÓN

El gobierno del público en público. Ésta es una de las definiciones que BOBBIO nos da del gobierno de la democracia y que nos permite aproximarnos al objeto de este estudio: la transparencia en la Unión Europea y en concreto en una de sus instituciones, el Parlamento Europeo (1).

La construcción de la Unión Europea ha supuesto durante sus primeras fases un distanciamiento de la toma de decisiones respecto a los ciudadanos comunitarios. Este distanciamiento se ha producido en dos niveles diferentes que responden a los dos principios que contiene la definición de BOBBIO.

En relación al primer principio, el gobierno del público, la atribución de competencias estatales a las instituciones comunitarias en la Unión Europea no ha seguido los esquemas clásicos de las democracias representativas reinantes en los Estados miembros en las que el Parlamento ostenta el poder legislativo (2). No ha habido un gobierno del público.

(1) Véase BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza&Janes. 1985, p.108 y ss. Esto ha sido destacado por numerosos autores. Así por ejemplo, ARENA considera que «en nuestra sociedad, sobre todo estos últimos años, la transparencia y la democracia han devenido dos conceptos tan relacionados que no es posible citar uno sin pensar en el otro, de tal modo que parece obvio afirmar que no puede ejercerse una verdadera democracia sin transparencia y al revés». [ARENA, Gregorio. «Transparencia administrativa y democracia». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.37 (1993), p. 9; ARENA, Gregorio. «transparencia administrativa e democracia». En: BERTI, Giorgio; DE MARTIN, Gian Cándido. *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio-Roma, 12 febbraio 1993*. Milan: Giuffré Editore, 1996].

(2) Esta afirmación debe ser matizada teniendo en cuenta el fortalecimiento que en

Pero además, en relación al segundo principio, tampoco ha existido un gobierno en público que haya permitido a los ciudadanos comunitarios conocer el contenido de la construcción europea y, entre otros extremos, formarse así su opinión de la misma.

Así, durante largo tiempo, el principio democrático no ha formado parte, de manera prioritaria, de la agenda política de las instituciones comunitarias ni de los Estados miembros al hablar de la construcción europea.

Ahora bien, en un momento en el que la consolidación de la Unión Europea deja de ser un mito para pasar a ser una realidad, se ha insistido en la existencia de un *déficit democrático* que durante largo tiempo ha ido arrastrando la Europa comunitaria y que debe superarse para poder progresar en la construcción y afianzamiento de la Unión Europea (3).

Algunas medidas para superar el déficit democrático ya empezaron a ponerse en funcionamiento hace años. Un ejemplo de las mismas es el establecimiento de la elección de los miembros del Parlamento Europeo directamente por los ciudadanos (4). Ahora bien, no ha sido hasta la introducción de normas tendentes a incrementar el papel del Parlamento Europeo en el proceso decisorio comunitario que se ha mejorado el déficit democrático comunitario (5). De esta manera, el primer principio, el gobierno del público, se va alcanzando.

las últimas épocas han experimentado los ejecutivos en detrimento del papel de los parlamentos que en algunos casos se convierten en meros formalizadores de las decisiones tomadas previamente.

(3) Desde la doctrina: PIRIS, Jean Claude. «¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?». *Gaceta Jurídica, serie B*, núm.22 (1994); PESCATORE, Pierre. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européenne». *Cahiers de Droit Européen*, núm.5 (1974); ALLE BUIZA, A. *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*. Valladolid: Universidad de Valladolid. 1990, p. 16.

Desde un punto de vista empírico véase las dificultades que se dieron en Francia, Dinamarca y Gran Bretaña para ratificar el Tratado de Maastricht.

(4) Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo aneja a la decisión del Consejo 76/787/CECA, CEE y EURATOM de 20 de septiembre de 1976.

(5) Véase un estudio detallado sobre éstas y más medidas en LODGE, Juliet. «Legitimidad democrática y el parlamento europeo». *Revista de Estudios Políticos*, núm.91 (1995) y RAWORTH, P. «A timid step forwards: Maastricht and the democratisation of the European Community». *European Law Review*, núm.1 (1994).

Ahora bien, a pesar de la importancia de todas estas medidas y de otras muchas que se han ido estableciendo, la ciudadanía europea continuaba sintiéndose lejana al proceso de construcción europea. Era necesario realizar el segundo principio, el gobierno en público.

Tradicionalmente, en el ámbito parlamentario en el que principalmente se mueve este estudio, el gobierno en público venía regido por el principio de publicidad. A través de él el Parlamento intentaba garantizar el conocimiento por parte de los ciudadanos de su actividad. Como ha destacado la doctrina, estos mecanismos se han mostrado insuficientes para hacer efectivo el público conocimiento de la actividad parlamentaria (6). Por ello, se han ido buscando nuevos mecanismos que permitan garantizar este conocimiento.

A esta línea argumental pretende responder el presente estudio. Así, en primer lugar nos aproximaremos a los mecanismos tradicionales a través de los cuales el Parlamento ha dado conocimiento de su actividad a los ciudadanos. Dada la insuficiencia de estos mecanismos, el Parlamento Europeo ha ido impulsando la adopción de medidas suficientes para garantizar este conocimiento. En el ámbito de la Unión Europea, el papel del Parlamento Europeo se ha reflejado en dos ámbitos diferentes. Por un lado, en el conjunto de instituciones comunitarias. Por otro, en el propio Parlamento Europeo. Por ello, en la segunda parte del estudio nuestra atención se centrará, en primer lugar, en el comentario de la influencia del Parlamento Europeo en la evolución de la transparencia de las instituciones comunitarias y, en segundo lugar, en los mecanismos que el Parlamento Europeo ha adoptado para incrementar su propia transparencia, en particular, a través del reconocimiento del derecho de acceso a sus documentos. Finalmente, a modo de conclusión, nuestro estudio se centrará en el análisis de la relación y virtualidad de las dos regulaciones.

2. LA PUBLICIDAD Y EL PARLAMENTO EUROPEO

A. *El principio de publicidad parlamentaria*

El principio de publicidad es, en expresión de SCHMITT, uno de los principios en los que descansa el *espíritu del parlamentarismo* (7). Su apa-

(6) Véase, entre otros, PAU VALL, Francesc. «Una reflexión sobre el estado del parlamento y su potenciación». En: PAU VALL, Francesc (coord.). *Parlamento y opinión pública*. Madrid: Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos. 1995.

(7) SCHMITT, Carl *Sobre el parlamentarismo*. Madrid; 1990.

rición y reconocimiento coinciden con el triunfo de las revoluciones burguesas y el establecimiento de la democracia representativa (8).

Los autores clásicos ya destacaban la importancia del principio de publicidad en relación a la actividad del parlamento. Así, KANT destacaba la importancia del principio de publicidad considerándolo como fundamento último de la legitimidad del poder: «son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otras personas, cuyos principios no soportan ser publicados» (9). Por su parte, Jeremy BENTHAM recogía en sus célebres *Tácticas parlamentarias* un compendio de normas relativas a la publicidad parlamentaria, afirmando que el Parlamento sólo puede consumir su finalidad como institución cuando coloque a la cabeza de su reglamento la ley de la publicidad (10).

De hecho, el principio de publicidad viene a ser un intento de superar, en un primer momento, la exclusión de la mayoría de los ciudadanos del proceso de discusión y de toma de decisiones que supone el establecimiento y reconocimiento de la democracia representativa (11). Pero además, y aquí sus funciones principales en la actualidad, ejerce una importante función de educación política, sirve de mecanismo de control de la arbitrariedad y de la corrupción y además es el instrumento idóneo que permite romper la separación entre representantes y representados (12).

La apertura del proceso de toma de decisiones en el Parlamento y en general en la realización de todas las funciones que tiene atribuidas ha sido

(8) DE VEGA GARCÍA, Pedro. «Publicidad parlamentaria». En: AAVV. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Civitas. 1995, p. 5402-5403.

(9) KANT, Imanuel. *La paz perpetua*. Madrid: 1985 (traducción de Joaquín Abellán), p.61 y ss.

(10) BENTHAM, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados. 1991 (Textos Parlamentarios Clasicos), p.71

(11) FIGUERUELO BURRIEZA, Angela. «Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias». *Revista de las Cortes Generales*, num.14 (1988), p.14.

(12) DE VEGA GARCÍA, Pedro. «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, num.43 (1985), p. 49; DE VEGA GARCÍA, Pedro. «Publicidad parlamentaria». *Op.cit.*, p. 5403. Estas funciones ya venían destacadas por BENTHAM al considerar que la publicidad parlamentaria tenía como propósitos: contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación; asegurar la confianza del pueblo y su consentimiento a las resoluciones legislativas; proporcionar a los

reconocido como uno de los ingredientes básicos e imprescindibles de la democracia pluralista y representativa (13). En un Estado democrático de derecho constituye un presupuesto necesario de su existencia la publicidad en el funcionamiento de los poderes públicos (14). Y todo esto porque, como ha puesto de relieve KRIELE, «la transparencia del proceso de decisión obliga a la justificación de las decisiones, y con eso eleva la probabilidad de la responsabilidad ante el sentido común, fortifica su legitimidad democrática y puede resultar importante para su interpretación» (15).

Tradicionalmente, la publicidad parlamentaria, es decir la posibilidad de conocer el contenido de la actividad parlamentaria, se ha garantizado a través de determinados instrumentos como los boletines oficiales, los diarios y las actas de sesiones, así como el acceso del público y de los medios de comunicación a determinadas reuniones parlamentarias (16).

Este es el esquema tradicional vigente en la actualidad, excepción hecha del trabajo parlamentario en comisiones, por otro lado cada vez más abundante. Normalmente las regulaciones estatales en materia de publicidad parlamentaria excluyen de la misma al trabajo de las comisiones parlamentarias. Ello ha provocado que la doctrina se pregunte desde un punto general sobre la idoneidad o no de mantener el principio de publicidad en relación a dichos órganos parlamentarios. Se han visto opiniones a favor

electores la facultad de obrar con conocimiento de causa y proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público (BENTAHM, Jeremy. *Op.cit.*, p. 71-80).

(13) La STC 136/89, de 19 de julio (BOE, núm.190, de 10 agosto) reconoce expresamente que la publicidad de la actividad parlamentaria es una exigencia del carácter representativo de las asambleas en un Estado democrático, mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores.

Véase también, entre otros: ZIMMERLING, Ruth. «El mito de la opinión publica». *DOXA*, núm.14 (1993), p.97; BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991 (Colección «Estudios Constitucionales»), p. 71 .

(14) DíEZ-PICAZO, Luis María. «Parlamento, proceso y opinión publica (en torno a ciertos límites del principio de publicidad de los poderes públicos)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, num.18 (1986), p. 84.

(15) KRIELE, Martín. *Introducción a la Teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma. 1980 (Pensamiento jurídico alemán contemporáneo), p. 267.

(16) En relación a estas cuestiones véanse las ponencias de las Jornadas organizadas por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos que, sobre el tema «Parlamento y opinión publica», se celebraron en Madrid en octubre de 1994, recogidas en la actualidad en: PAU VALL, Francesc (coord.). *Parlamento y opinión pública, cit.*

(17) y en contra (18). En todo caso, si la justificación de la publicidad parlamentaria pasa por ser una manifestación del principio de democracia no parece que exista ningún elemento que permita excluir el trabajo de las comisiones del principio de publicidad. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que las comisiones parlamentarias pueden realizar muy distintas funciones que pueden justificar, en su caso, el secreto de su trabajo (19).

De todas formas, ello no quiere decir que en ningún caso se pueda o deba excluir la publicidad de los trabajos parlamentarios, tanto sean del pleno como de las comisiones parlamentarias, puesto que bien conocido es que los derechos no son ilimitados y en ciertos momentos deben relativizarse para armonizarse con otros. En este sentido cabe poner de relieve que en determinados casos en los que intereses superiores puedan verse afectados se excluye el principio de publicidad del Parlamento (20). Ya BENTHAM preveía excepciones al principio de publicidad en aquellos casos en que se pudiese favorecer los proyectos del enemigo, cuando se pudiese ofender a personas inocentes o cuando se pudiera imponer una pena muy severa a algunos culpables (21).

En la actualidad, la exclusión se prevé para aquellos casos en que así lo decida una amplia mayoría de la cámara parlamentaria, sin que sea

(17) Por ejemplo, DE VEGA GARCÍA, Pedro. «El principio de publicidad parlamentaria...» *cit.*, p. 64-65.

(18) KRIELE considera que «la transparencia exige deliberación pública únicamente en el órgano representativo del pueblo; en los demás, tan solo la justificación pública de la decisión» [KRIELE, Martín *Op.cit.*, p. 267].

(19) En este sentido se puede observar que es diferente el trabajo que realiza una comisión legislativa, una comisión no legislativa encargada del gobierno interno del parlamento o una comisión de investigación.

Respecto a este último tipo de comisión citado se puede destacar que pueden llegar a conocer información que, de forma más o menos directa, afecta a la intimidad de las personas y que en su caso debe ser protegida a través del secreto de los trabajos de la comisión (véase, por ejemplo, en España la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, reguladora de la comparecencia de ciudadanos ante las Comisiones de Investigación y el Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación).

(20) «El carácter inherente de la publicidad al concepto moderno de democracia representativa hace que los ordenamientos contemporáneos no se preocupen tanto de proclamarlo, lo que es en cierto modo innecesario, como de establecer sus límites» [BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Op.cit.*, p. 73].

(21) BENTHAM, Jeremy. *Op.cit.*, p. 87.

necesario que concurra ningún supuesto material concreto. Así, por ejemplo, el art.80 CE, prevé que «las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento» (22).

B. *El principio de publicidad en el Parlamento Europeo*

Hasta este momento hemos visto la importancia que tiene en general el principio de publicidad parlamentaria. En este punto nos corresponde ver cuál es la traducción y concreción que el mismo ha tenido en el ámbito del Parlamento Europeo (23).

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea hace tres breves referencias al principio de publicidad parlamentaria en su articulado. En primer lugar, encontramos que el art.142 establece que los documentos del Parlamento Europeo se publicarán en la forma prevista en su Reglamento. En segundo lugar, en el art. 143 se establece que el Parlamento Europeo procederá a la discusión, en sesión pública, del informe general anual que le presente la Comisión. Finalmente, el art.144 prevé que la votación relativa a la moción de censura sobre la gestión de la Comisión sea pública.

(22) En el derecho comparado también se incluye la posibilidad de que las Cámaras parlamentarias se reúnan en sesión secreta. Normalmente es necesario un acuerdo de una mayoría reforzada para excepcionar el principio de publicidad parlamentaria, no estableciéndose tampoco ningún supuesto concreto. Así por ejemplo lo prevén la Constitución italiana (art.64), la alemana (art.42.1) y la francesa (art.33) [RECODER DE CASSO, Emilio. «Artículo 80 CE». En: GARRIDO FALLA, Fernando. *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas. 1980, p. 1210].

Véase asimismo las normas citadas en la nota 19 en relación a las comisiones de investigación.

(23) No debemos olvidar en este punto la peculiar configuración del Parlamento Europeo en el sistema institucional comunitario que esta lejos de poderlo equiparar a un verdadero parlamento en el sentido liberal. Véase entre otros: OLESTI, Andreu. «El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del Derecho derivado de la Comunidad Europea». *Gaceta Jurídica de la CE, serie D*, núm.120 (1993), p. 94 y ss. Anteriormente ya habían puesto de relieve esta cuestión: MONACO, Riccardo. «El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea». *Revista de Instituciones Europeas*, num.15 (1988); JACQUE, J.P.; BIEBER, R.; CONSTANTINESCO, V.; NICKEL, N. *Le Parlement Européen*. París: Economica. 1984.

Estos principios nos permiten intuir el reconocimiento del principio de publicidad parlamentaria en el ámbito comunitario así como la previsión de algunos mecanismos para hacerlo efectivo. Para confirmarlo debemos ver qué prevé el Reglamento interno del Parlamento Europeo. Como ya hemos comentado, existe en las regulaciones estatales de la publicidad parlamentaria una distinción entre la publicidad dada a las sesiones del pleno del parlamento y la dada a las sesiones de las comisiones. En este sentido, a continuación abordamos el estudio por separado de la regulación relativa al Pleno del Parlamento y la relativa a las Comisiones parlamentarias.

a) El Pleno del Parlamento Europeo

En relación a la publicidad del pleno del Parlamento Europeo, el Reglamento Interno del Parlamento establece, en primer lugar, la publicidad a través de la asistencia de público a las reuniones (24). Pero también se prevé la publicidad de los trabajos del pleno del Parlamento Europeo a través de su publicación (25). En este sentido, debemos distinguir los siguientes momentos del trabajo parlamentario. Esta distinción en algunos casos puede tener consecuencias respecto a su publicidad:

– Los debates del Pleno son públicos, recogándose en una acta literal que se publica aneja al Diario Oficial de las Comunidades Europeas (26). Este principio puede ser excepcionado cuando así lo decida una mayoría de las 2/3 partes de los votos emitidos en una votación a tal efecto.

– Las votaciones y las explicaciones de voto son públicas. Éstas se recogen en el acta de la sesión que se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (27). De todas formas se prevé la posibilidad de que las votaciones sean secretas cuando estas versen sobre nombramientos o a petición de una quinta parte de los diputados (28).

(24) El art. 101 Reglamento Interno prevé la posibilidad que asista público a las reuniones del Pleno. Los asistentes deberán estar acreditados por el presidente o el secretario general del Parlamento.

(25) Respecto a esta cuestión véase DUCH I GUILLOT, Jaume. «Los diputados en el Parlamento Europeo y los medios de comunicación». En: PAU VALL, Francesc (coord.). *Parlamento y opinión pública*, cit.

(26) Art.104 y 134 Reglamento Interno.

(27) Art. 119 Reglamento Interno.

(28) Art.121 Reglamento Interno.

– Las decisiones del Parlamento Europeo aprobadas en el Pleno se recogen en el acta de la sesión y se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (29).

Puede observarse, así pues, que el trabajo del Pleno del Parlamento Europeo es público en tanto en cuanto se plasma en las actas de la sesión que se publican en el Diario Oficial de la Comunidad Europea. En este sentido, el Reglamento Interno del Parlamento Europeo recoge los principios previstos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros que hemos comentado en el epígrafe anterior. La excepción del principio de publicidad únicamente puede darse cuando así lo decida una amplia mayoría de la cámara parlamentaria.

b) Las comisiones parlamentarias

Por lo que respecta a la publicidad del trabajo de las comisiones parlamentarias, el Reglamento Interno prevé un régimen general para la mayoría de las comisiones y un régimen especial para algunas de ellas que por razones concretas deben guardar un mayor sigilo en sus trabajos. El régimen general de publicidad previsto en el Reglamento Interno del Parlamento Europeo es el siguiente:

– En relación a los debates y las votaciones el art. 151 Reglamento Interno establece que tras su constitución las comisiones decidirán sobre el carácter público o secreto de sus reuniones (30). A pesar de esta decisión, el propio Reglamento prevé algunos casos en que las reuniones de las comisiones se deberán celebrar en público. Igualmente se establece la posibilidad de que el orden del día de una reunión de la comisión pueda

(29) Art. 133 Reglamento Interno.

(30) Como pone de relieve DORADO, en el Parlamento Europeo se ha seguido la tradición británica que declara el carácter no público de las sesiones de las comisiones, salvo decisión en contrario de la propia comisión. De esta forma y dado el carácter provisional que generalmente tiene el trabajo de las comisiones, permitiría una mayor capacidad de dialogo, transacción y acuerdo entre los miembros de las comisiones. A pesar de ello, ya apuntaba en 1986 el autor citado, la voluntad del Parlamento Europeo de incrementar la publicidad del trabajo de las comisiones puesto que como ya han puesto de relieve diversos autores, el Parlamento Europeo tiene un gran «interés en dar la más amplia publicidad posible a sus trabajos» [DORADO, Fernando. «La estructura interna del Parlamento Europeo». *Revista de las Cortes Generales*, num.9 (1986), p. 153; JACQUE, J.P.; BIEBER, R.; CONSTANTINESCO, V.; NICKEL, N. *Le Parlement Européen*. París: Economica. 1984, p. 115].

estar dividido entre aquellos puntos que se examinarán en público y aquellos que se examinarán a puerta cerrada (31).

– No se prevé que las actas de las reuniones sean públicas. Sí que lo serán, en cambio, los informes aprobados y los comunicados que se hayan elaborado bajo la responsabilidad del presidente (32).

En relación al régimen especial de publicidad previsto para determinadas comisiones cabe decir que cada una de ellas regulará su propio régimen.

Así por ejemplo, respecto a las comisiones temporales de investigación que se creen en el seno del Parlamento Europeo (33), el principio previsto es que la información obtenida por la comisión se destinará exclusivamente al desarrollo de sus funciones. Por este motivo parece que en relación a las comisiones de investigación no se prevé el principio de publicidad. A pesar de ello, la decisión que regula las comisiones de investigación establece que al final de sus trabajos la comisión emitirá un informe que podrá ser público siempre que no afecte a elementos secretos o confidenciales o pusiere en tela de juicio personas concretas citándolas nominativamente (34).

Otro caso es el de las comisiones competentes para conocer los asuntos relativos al segundo y tercer pilar, es decir a la política exterior y seguridad común y a los asuntos de cooperación en materia de justicia e

(31) Art.151.2 Reglamento Interno.

(32) Art.152 Reglamento Interno.

(33) Estas comisiones temporales de investigación se hallan reguladas por el art.136 del Reglamento Interno y por la decisión del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo [DOCE, serie L, núm.113, de 19 mayo 1995], incorporada al Reglamento Interno como Anexo VIII.

(34) Art. 4 decisión relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo. En igual sentido el art.136.10 Reglamento Interno.

En general se establece que las audiencias y declaraciones que se realicen en el seno de una comisión de investigación son públicas excepto cuando se pida por una cuarta parte de los miembros de la comisión de investigación o de las autoridades comunitarias o nacionales. En todo caso se prevé que los testigos puedan declarar a puerta cerrada.

Por otro lado, se establece el deber general de mantener secretos aquellos documentos que sean secretos, regulándose los mecanismos necesarios para garantizar dicho deber.

interior. En ambos casos, se establece que los debates se podrán celebrar a puerta cerrada sin concretar en qué casos y bajo qué condiciones (35).

A la vista de lo comentado hasta este momento en relación al principio de publicidad parlamentaria y las comisiones del Parlamento Europeo, una idea parece imponerse y es la de la tendencia al secreto y a la falta de publicidad de la actuación de las mismas. Se sigue de esta manera la práctica que viene siendo habitual en los parlamentos estatales sobre el establecimiento de la máxima publicidad del trabajo del pleno del parlamento y de la mínima publicidad del trabajo de las comisiones parlamentarias.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL PARLAMENTO EUROPEO

Los mecanismos previstos para hacer efectivo el principio de publicidad parlamentaria a que hacíamos referencia en el epígrafe anterior, se han mostrado insuficientes para garantizar el conocimiento por parte del público de la actividad del Parlamento Europeo.

Así, a pesar de la existencia e importancia de estos mecanismos y de otros que se han ido estableciendo, la ciudadanía europea ha continuado sintiéndose lejana al proceso de construcción europea. Esta situación fue puesta de manifiesto reiteradamente por el Parlamento Europeo al insistir en la necesidad de reconocer y garantizar el derecho de los ciudadanos de conocer la información relativa a la Unión Europea (36).

En este sentido, la Resolución sobre la publicidad de la gestión comunitaria de 1984 (37) podría ser considerada como el punto de partida de los trabajos del Parlamento Europeo para *convencer* a la Comisión, al Consejo y, al fin y al cabo, a los Estados miembros de la necesidad de iniciar un proceso de apertura de la Unión Europea a los ciudadanos. En esta resolu-

(35) Arts. 91.4 y 93.4 Reglamento Interno.

(36) Un estudio sistemático sobre la evolución de la transparencia en la Unión Europea se contiene en CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí. *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch. 1998 .

(37) Resolución aprobada en la sesión del Parlamento Europeo de 24 de mayo de 1984 y publicada en el DOCE, serie C, num.172, de 2 de julio de 1984, p. 176.

ción se destacaba la importancia de la publicidad de la gestión comunitaria y a continuación se reclamaba a las instituciones comunitarias la adopción de diversas medidas tendentes a garantizar la publicidad de la gestión de los asuntos comunitarios y la información a los ciudadanos sobre la misma (38).

Un hito en el camino del reconocimiento de la transparencia en la Unión Europea fue la aprobación de la Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (39). Ahora bien, y muy a pesar del Parlamento Europeo, ésta no es de aplicación a las instituciones comunitarias (40).

La necesidad de incrementar la transparencia de la Unión Europea se reitera en la Declaración relativa a los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos de 1989, donde destacaba el reconocimiento del derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos como un derecho fundamental en el ámbito comunitario (41).

(38) Posteriormente el Parlamento Europeo aprobó otras resoluciones en un sentido parecido a la citada, como por ejemplo la Resolución sobre la publicidad de los procedimientos comunitarios aprobada en la sesión del Parlamento de 22 de enero de 1988 publicada en el DOCE, serie C, num.49, de 22 de febrero de 1988, p. 175 y ss.

(39) Ya el 4º Programa de acción medioambiental de la CEE para los años 1987-1988 había puesto de relieve la necesidad de aumentar la información sobre la política comunitaria del medio ambiente, mejorando la transparencia de las acciones medioambientales dentro de la Comunidad y haciendo comprensible a los ciudadanos estos temas (Resolución del Consejo de 3 de mayo de 1986, DOCE, serie C, núm. 63, p. 1).

(40) Así lo puso de relieve el Parlamento Europeo en su Dictamen sobre el proyecto de Directiva en DOCE, serie C, num.120, p. 231. Sobre el proceso de elaboración de la Directiva 90/313, véase KRAMER, Ludwig. «La Directive 90/313/CEE sur l'accès a l'information en matiere d'environnement: genese et perspectives d'applicationi.. *Revue du Marché Commun*, núm. 353 (1991).

(41) El art.18 de la Declaración de los derechos y libertades fundamentales establece que «toda persona tiene derecho de acceso y de rectificación en aquello que haga referencia a los documentos administrativos y a los datos que les afecten» [Resolución de 12 de abril de 1989, DOCE, serie C, núm. 120, de 16 mayo 1989, p. 51].

Existen otros documentos en los que el Parlamento Europeo manifiesta su interés por incrementar la transparencia de las instituciones comunitarias. Así entre ellas destacan la Resolución sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad de 17 de noviembre de 1993 (DOCE, serie C, núm.329, de 6 diciembre 1993, p. 132) y la Resolución sobre la transparencia del Derecho Comunitario y la necesidad de su codificación de 6 de mayo de 1994 (DOCE, serie C, núm.205, de 25 julio 1994, p. 514).

El panorama cambia a partir del momento en que se aprueba el Tratado de la Unión Europea, en Maastricht, el 7 de febrero de 1992. En él se incluye una Declaración relativa al derecho de acceso (42) que, a pesar de no ser vinculante (43), sí que supone la toma de conciencia de la necesidad de garantizar la transparencia de la Unión Europea (44). Es en este momento cuando la Unión Europea adquiere conciencia de la importancia de la transparencia como mecanismo para incrementar la democracia, la legitimación y la proximidad de las instituciones comunitarias a los ciudadanos.

A partir de entonces empiezan los verdaderos trabajos institucionales para introducir instrumentos para incrementar la transparencia en la Unión Europea. Éstos se han llevado a cabo desde una doble perspectiva: la política y la legislativa.

Desde la vertiente política, el Consejo y la Comisión han realizado numerosas declaraciones relativas al incremento de la transparencia de la Unión Europea y del establecimiento del derecho de acceso (45). A estas declaraciones políticas del Consejo y de la Comisión se ha unido en alguna ocasión el Parlamento Europeo a través, por ejemplo, de la Declaración interinstitucional sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad, de 25 de octubre de 1993 suscrita por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión (46) en la que se ponen de relieve los tra-

(42) En concreto la Declaración numero 17 establece que: «La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen».

(43) ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Tratado de la Unión Europea*. 3.^a ed. Madrid: Cívitas. 1994 (Biblioteca de Legislación, serie menor), p. XXXVI.

(44) CONSTANTINESCO, Vlad; KOVAR, Robert; SIMON, Denys. *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*. París: Economica. 1995, p. 261.

(45) Así, por citar algunas, las Declaraciones anejas a las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de Birmingham de 16 de octubre de 1992, Edimburgo de 12 de diciembre de 1992, Copenhague en 1993, Madrid de 16 de diciembre de 1995 o Florencia de 22 de junio de 1996.

Desde la Comisión destacan «Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión» (DOCE, serie C, núm. 63, de 5 marzo 1993); «Comunicación relativa al derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones» (DOCE; serie C, núm. 156, de 8 junio 1993); «Transparencia en la Comunidad» (DOCE, serie C, núm. 166, de 17 junio 1993).

(46) Boletín de la CE, núm. 10-1993, p. 120.

bajos que han realizado hasta el momento las instituciones comunitarias en este ámbito. De todas formas, el Parlamento ha respondido siempre con una crítica a las declaraciones políticas de las instituciones comunitarias al considerar que no eran suficientes los avances realizados ni el enfoque mostrado (47).

Desde la vertiente legislativa, los primeros resultados precisamente de la política comunitaria en materia de transparencia se concretaron en la aprobación del Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y la Comisión por parte de ambas instituciones el 6 de diciembre de 1993 (48), que posteriormente se plasmó en las Decisiones 93/731/CE, de 20 de diciembre, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo y 94/90/CECA, CEE, Euratom, relativa al acceso

(47) Así, por ejemplo, en la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Consejo europeo de Birmingham el Parlamento Europeo «lamenta en cambio que el Consejo Europeo de Birmingham no haya tratado plenamente el tema de la transparencia y la democracia de las instituciones» (DOCE, serie C, núm. 305, de 23 noviembre 1992, p.57 y ss); años más tarde, después de la reunión del Consejo europeo de Florencia, se repite la misma idea «El Parlamento Europeo considera que el Consejo debe actuar con plena transparencia en todas las cuestiones legislativas y que debe incluirse en el Tratado el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos» (DOCE, serie C, núm. 198, de 8 julio 1996).

(48) El TJCE, en su sentencia de 30 de abril de 1996, relativa al asunto Reino de los Países Bajos c. Consejo de la Unión Europea, C-58/94, Rec-I, p.2169, considera que el Código de Conducta «refleja el acuerdo entre la Comisión y el Consejo sobre los principios que habrán de regir el acceso a los documentos de estas dos instituciones, al tiempo que las insta a poner en práctica dichos principios mediante disposiciones reglamentarias específicas; por lo que «dicho Código de Conducta se limita a prefigurar decisiones posteriores destinada, a diferencia del Código, a producir efectos jurídicos», y en tanto «constituye la expresión de una mera coordinación voluntaria, «no está en sí mismo destinado a producir efectos jurídicos» (apartados 25 a 27).

En este mismo asunto el Parlamento Europeo intervino mostrando su opinión en relación a la regulación del Consejo sobre el derecho de acceso a sus documentos y, en general, en relación a la transparencia de las instituciones comunitarias. En sus alegaciones el Parlamento Europeo recuerda «el carácter democrático del ordenamiento jurídico comunitario. Por otra parte, la exigencia de transparencia constituye un principio general común a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, consagrado también en el Derecho comunitario. Por último, el derecho a la información, del que es corolario el derecho de acceso a los documentos, constituye un derecho fundamental de la persona reconocido por distintos instrumentos internacionales» (apartado 18, Rec-I, p. 2193)

del público a los documentos de la Comisión (49), que han sido modificadas en 1996 (50).

Estas normas han tenido una relativa puesta en práctica. Por un lado, existen aún reticencias por parte de las instituciones comunitarias implicadas en su aplicación (51). Por otro lado, parece que existe aún cierto desconocimiento por parte de los ciudadanos comunitarios de la existencia de estas normas, en especial a la vista de los resultados de su aplicación. Así lo demuestra, en relación a la aplicación por parte del Consejo, el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la decisión del Consejo relativa al acceso del público a los documentos del Consejo de julio de 1996. Este Informe se refiere a la aplicación de la decisión del Consejo durante los años 1994 y 1995. De él se desprende que esta institución únicamente recibió un total de 142 solicitudes referidas a 443 documentos (52), siendo personas que tienen una especial vinculación con las instituciones (investigadores universitarios, abogados y periodistas) las que más han usado en este periodo el mecanismo del acceso a la documentación (53). En relación a la aplicación por parte de la Comisión, el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la decisión de la Comisión sobre el acceso del público a los

(49) DOCE, serie L, núm. 340, de 31 diciembre 1993, p. 43-44 y DOCE, serie L, núm. 46, de 18 febrero 1994, p. 58-61.

El 2 de octubre de 1995, el Consejo aprobó un Código de Conducta sobre el acceso del público a las actas y a las declaraciones en la actas del Consejo cuando actúe como legislador véase en SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Council Guide*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1997, p. 67]. Este Código de Conducta fue criticado por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la transparencia de las decisiones del Consejo y los procedimientos legislativos de la Comunidad de 12 de octubre de 1995 al considerar que «lamenta que el código de conducta sea un simple catálogo de buenas intenciones de carácter demasiado general, sujeto a excepciones y carente de toda fuerza legal» [DOCE, serie C 287, de 30 de octubre de 1995].

(50) Ambas decisiones han sido modificadas parcialmente en 1996 por sendas Decisiones 96/705/Euratom, CECA, CE, de 6 de diciembre de 1996 (DOCE, serie L, núm. 325, de 24 diciembre 1996, p. 19) y 96/567/Euratom, CECA, CE, de 19 de septiembre de 1996 (DOCE, serie L, núm. 247, de 28 septiembre 1996, p. 45).

(51) Así lo demuestran las tramitaciones judiciales que han habido, en relación a los documentos solicitados, así como las quejas ante el Defensor del pueblo.

(52) Debemos decir que el propio Informe pone de relieve que un solo solicitante pidió el acceso a 150 documentos, lo que representa casi una tercera parte de los documentos solicitados.

(53) Del total de solicitudes recibidas el 58.7% tuvieron una respuesta positiva.

documentos de la Comisión de marzo de 1998 muestra que el total de demandas recibidas en la Comisión ha aumentado de 500 en 1996 a 745 en 1997 (54). En este caso los solicitantes mayoritarios se encuentran en el sector académico, administraciones públicas e industrias (55).

Un breve comentario podemos realizar en este punto en relación a la aplicación del derecho de acceso por parte del Consejo y la Comisión y que posteriormente podremos trasladar al ámbito del Parlamento Europeo. Por un lado, el número de solicitudes de acceso no es muy alto, en especial teniendo en cuenta el número total de potenciales demandantes en el seno de la Unión Europea y de los resultados conocidos en otros países (55 bis). Por otro lado, de los resultados comentados destaca que los ciudadanos, como tales, acceden muy poco a los documentos de las instituciones comunitarias.

Ahora bien, a pesar de estos tenues resultados, otras instituciones y órganos comunitarios han valorado la importancia de la transparencia y del derecho de acceso, lo que se ha traducido en la adopción por parte de diversas instituciones y órganos comunitarios de normativas relativas al acceso del público a sus documentos (56). En este hecho ha tenido una

(54) Del total de solicitudes recibidas el 89.3% recibieron una respuesta positiva. Debe destacarse que previamente habían sido desestimadas algunas solicitudes por no serles de aplicación la decisión (por ejemplo en casos de documentos ya publicados o no elaborados por la Comisión).

(55) Del total de solicitudes recibidas por el sector académico, una cuarta parte corresponden a una misma persona.

(55 bis) Las solicitudes de acceso a los documentos del Consejo se han visto moderadamente incrementadas últimamente (282 en 1997). Véase el Segundo Informe sobre la aplicación de la Decisión 93/73/CE del Consejo (junio 1998).

(56) Así se tiene conocimiento de las siguientes normas: decisión de la Agencia Europea de Medio Ambiente, de 21 de marzo de 1997, sobre el acceso del público a los documentos de la Agencia Europea del Medio Ambiente (DOCE, serie C, núm. 282, de 18 septiembre 1997, p. 5); decisión del Parlamento Europeo de 10 de julio de 1997, relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo (DOCE, serie L, núm. 263, de 25 septiembre 1997, p. 27); decisión del Consejo de Dirección de la Fundación Europea de Formación de 27 de octubre de 1997, relativa al acceso del público a los documentos de la Fundación Europea para la Formación (DOCE, serie C, núm. 369, de 6 diciembre 1997, p. 10); decisión del Comité Económico y Social de 27 de mayo de 1997, relativa al acceso del público a los documentos del CES (DOCE, serie L, núm. 339, de 10 diciembre 1997, p. 10); decisión del Comité de las Regiones de 17 de septiembre de 1997, relativa al acceso público a los documentos del Comité de las Regiones (DOCE, serie L, núm. 351, de 23 septiembre 1997, p. 70); decisión núm. 18/97, por la que se establecen normas internas relativas al tratamiento de las solicitudes de acceso a los documentos de que dispone el Tribunal de Cuentas (DOCE, serie C, núm. 295, de 23 de septiembre de 1998, p. 1).

importante intervención el Defensor del Pueblo Europeo que como veremos más adelante, se establece por las normas relativas al derecho de acceso a los documentos como garante del mismo (57).

Todos estos trabajos y los años transcurridos desde sus inicios han comportado la aprobación de la decisión del Parlamento Europeo de 10 de julio de 1997, relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo (58).

Pero este no es el último paso en el ámbito comunitario en materia de transparencia y derecho de acceso a la documentación en poder de las instituciones comunitarias, puesto que el Tratado de Amsterdam, aprobado el 2 de octubre de 1997, ha introducido previsiones, por primera vez en la historia de la Unión Europea, en materia de transparencia y de acceso a la documentación. Por un lado, se ha introducido en el mismo cuerpo del Tratado una disposición relativa a la transparencia de la Unión Europea (59). Por otro lado, el nuevo Tratado prevé un conjunto de principios relativos al derecho de acceso a la documentación en posesión del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (60).

Todas las cuestiones que hemos comentado hasta este punto responden a la evolución del principio de transparencia y, en especial, del derecho de

Todas estas normas responden, en general, a los principios ya enumerados en el Código de Conducta aprobado por el Consejo y la Comisión relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y la Comisión el 6 de diciembre de 1993. Algunas de ellas, contienen unas regulaciones más favorables al ciudadano (por ejemplo, menos excepciones o menores plazos de respuesta) [sobre el contenido del Código de Conducta, véase CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, cit.].

(57) Véase SÖDERMAN, Jacob. «El papel y la influencia del Defensor del Pueblo Europeo en materia de acceso a documentos y transparencia del proceso decisorio». *Seminario del Instituto Europeo de Administración Pública sobre Transparencia y Apertura*. Maastricht. 1997, p. 5 y siguientes, donde se muestra el papel del Defensor del Pueblo Europeo a través de una investigación por iniciativa propia sobre el acceso del público a los documentos que obran en poder de las instituciones y los órganos comunitarios. Queremos agradecer públicamente al Sr. Söderman la remisión de este documento.

(58) DOCE, serie L, núm. 263, 25 septiembre 1997, p. 27.

(59) «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso de creador de una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» (art. A.2).

(60) En primer lugar, el nuevo Tratado establece que todo ciudadano de la Unión, así

acceso a la documentación en el ámbito comunitario y sobre el papel del Parlamento Europeo en dicha evolución. El punto de llegada de dicha evolución se encuentra, en la actualidad, en la aprobación de la decisión del Parlamento Europeo relativa al derecho de acceso a sus documentos.

4. EL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

La decisión del Parlamento Europeo relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo de 10 de julio de 1997 (61) (en adelante la decisión) se aprueba desde la óptica de que «el Parlamento Europeo ha concedido siempre mucha importancia a la necesidad de mantener un diálogo abierto y constante con los ciudadanos de la Unión, con el fin de garantizar su proximidad a la acción de la Comunidad y del mejor conocimiento de ésta» (62), y tiene por objeto completar las facilidades de información proporcionadas tradicionalmente por el Parlamento Europeo (63).

La decisión del Parlamento Europeo se enmarca, pues, en el ámbito de los instrumentos previstos para garantizar la transparencia del Parlamento

como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado Miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los párrafos 2 y 3 (art.255.1 -antiguo 191 A-). Esta disposición constituye una importante novedad: la juridificación definitiva del derecho de acceso en el ámbito de la Unión Europea.

En segundo lugar, el Tratado establece que «el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art.151, determinara los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam» (art.255.2).

Finalmente, se establece que cada una de las instituciones elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos (art.255.3)

(61) DOCE, serie L. núm. 263, de 25 septiembre 1997, p. 27.

(62) Considerando 6 decisión.

(63) Considerando 7 decisión.

Este punto es importante puesto que con posterioridad al comentario del contenido de la decisión deberemos ver cual es la relación existente entre ella y la regulación relativa a la publicidad parlamentaria que hemos visto anteriormente.

Europeo (64) y superar de esta forma las deficiencias observadas en la aplicación del principio de publicidad. La novedad de la decisión se refleja en diferentes ámbitos cómo se irá destacando a continuación, mas en este punto quisiéramos destacar que la novedad principal proviene del hecho que no tenemos conocimiento de la existencia de una norma similar en los Estados miembros (65).

A continuación, pues, analizaremos los principales elementos configuradores del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo.

a) Naturaleza jurídica

El primer aspecto que debemos destacar de la decisión es la configuración del acceso como un derecho subjetivo, lo que supone el reconocimiento por la decisión de un poder a favor de un sujeto concreto que puede hacerlo valer frente a otros, en este caso frente al Parlamento Europeo, gozando de una tutela judicial de esta posición. Aunque la categorización del acceso a los documentos de las instituciones comunitarias haya sido objeto de controversia en cuanto a que el Consejo y la Comisión no consideraban que fuese éste un derecho subjetivo (66), la nueva configuración

(64) La relación entre el principio de transparencia y el derecho de acceso a los documentos ha sido destacada por la doctrina: RIVERO, Jean. «La transparence administrative en Europe-Rapport de synthese». *Annuaire Européen d'Administration Publique*, (1989), p. 312-313; DEBBASCH, Charles. «La Transparence administrative en Europe-Introduction-». *Annuaire Européen d'Administration Publique*, (1989), p. 12-13; CONSEIL D'ETAT. «Le droit à la transparence administrative». *Études et documents*, (1991); ARENA, Gregorio. *Op.cit.*, p. 9-10. De todas formas algún autor ha destacado que el derecho de acceso más que ser un instrumento para alcanzar la transparencia es más bien un mecanismo para hacer efectivo el principio de publicidad [FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons. 1997, p. 19-20]. Posteriormente volveremos sobre esta cuestión.

(65) De hecho en algunos de ellos la normativa reguladora del derecho de acceso destaca que esta no será de aplicación a la documentación de las cámaras legislativas. Por ejemplo, el art. 2 de la Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente excluye su aplicación a los organismos que actúen en el ejercicio de poderes legislativos.

(66) Como comentamos ésta no ha sido la opinión del Consejo [CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, cit.]. La jurisprudencia recaída en relación a las Decisiones del Consejo y de la Comisión y las aportaciones de la doctrina permiten llegar a la conclusión apuntada en el texto [véase MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen. «El acceso a los documentos del Consejo de la Unión Europea: últimos desarrollos». *Gaceta Jurídica de la CEE*, num. B-120 (1997); ARMSTRONG, Kenneth A. «Citizenship of the Unión? Lessons from Carvel and The Guardian». *Modern Law Review*, núm. 4 (1996)].

que a esta cuestión se da en el Tratado de Amsterdam en el sentido de que «todo ciudadano, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo [...]» (67), junto con los considerandos de la propia decisión (68) y la jurisprudencia recaída en esta materia (69) permiten confirmarlo.

Debe ser destacada, en este punto, la importancia que adquiere el derecho de acceso a la documentación en relación al principio democrático que propugnan los tratados constitutivos, en especial respecto a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, particularmente, en relación al Parlamento Europeo, única institución comunitaria cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos europeos (70), y el control de su actuación (71).

b) Sujeto activo

La decisión del Parlamento Europeo configura al público como sujeto activo del derecho de acceso, superando por su amplitud las regulaciones de algunos Estados miembros en las que únicamente se prevé el derecho de acceso respecto a sus ciudadanos nacionales. En este sentido podrá

(67) Artículo 255 (antiguo 191 A) del texto consolidado del Tratado de la Unión Europea.

(68) El considerando 7 decisión establece que la decisión supone la concesión de un derecho de acceso a los documentos elaborados por el Parlamento Europeo.

(69) Veáanse, entre otras, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, asunto WWF UK c. Comisión, T-105/1995 (apartado 55); de 6 de febrero de 1998, asunto Interporc Im- und Export GmbH c. Comisión, T-124/1996 (apartado 46), y de 19 de marzo de 1998, asunto Gerard van der Wal c. Comisión T-83/1996, de (apartado 41). Se cita por la versión de la sentencia que se encuentra en el servidor del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (<http://curia.eu.int/es/juris/index.htm>) por no encontrarse aun publicada en la Recopilación.

(70) Sobre la influencia del derecho de acceso a la documentación administrativa y, en general, la información pública, en el proceso de formación de la voluntad política de los ciudadanos y su ulterior expresión en las urnas, véase LIPSET, Seymour Martín. *El hombre político: las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos. 1981, p.165-173; DALTON, Russell J. *Citizen Politics in Western Democracies*. Chatham: Chatham House Publishers. 1988.

(71) Respecto a la relación entre control de la actividad de las Administraciones públicas y el derecho de acceso a sus documentos. véase: SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *El control de las administraciones públicas y sus problemas*. Madrid: Tecnos. 1991.

acceder a la documentación del Parlamento Europeo todo ciudadano de la Unión y en general toda persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad o lugar de residencia.

El Tratado de Amsterdam y su posterior desarrollo en este ámbito puede representar un retroceso respecto a la decisión del Parlamento Europeo puesto que prevé el derecho de acceso respecto a los ciudadanos de la Unión, así como a las personas físicas o jurídicas que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro (72), estableciéndose, como puede observarse, la necesidad de un vínculo, aunque sea mínimo, con la Unión Europea para poder ser sujeto activo del acceso.

No se exige una legitimación especial del solicitante, ni que muestre los motivos de su solicitud ni que acredite un interés específico al solicitar el acceso a la información, cuestiones que en todo caso supondrían una limitación al ámbito subjetivo de aplicación del derecho reconocido por la decisión (73).

c) Sujeto pasivo

El sujeto pasivo del acceso, es decir aquel que tenga la obligación de facilitar el acceso a una documentación que esté en su poder cuando le sea solicitada, resulta claro que en la regulación que estamos comentando es el Parlamento Europeo.

Así pues, cabe destacar que el sujeto pasivo se configura en relación a la autoría de los documentos solicitados no a su posesión. En este sentido, la decisión objeto de comentario prevé que «cuando el documento solicitado al Parlamento tenga por autor a una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra institución u órgano comunitario o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud no deberá dirigirse al Parlamento Europeo, sino directamente al autor del documento» (74). En cuanto el Parlamento Europeo sea poseedor de un documento del que no sea autor no será sujeto pasivo del derecho de acceso y, por tanto, no tendrá la

(72) Artículo 255 (antiguo 191 A) del texto consolidado.

(73) Difícilmente se podrá combinar esta previsión con la relativa a que el Parlamento Europeo podrá prohibir al solicitante la reproducción o difusión del documento sin autorización previa cuando el receptor del documento lo vaya a utilizar con fines comerciales o publicitarios.

(74) Art. 2.3 decisión

obligación de facilitárselo al solicitante. Esto provoca que el ciudadano solicitante pueda encontrar dificultades para localizar la institución autora del documento al que quiere acceder puesto que en la decisión no se configura al Parlamento Europeo como sujeto pasivo del derecho de acceso, pero tampoco se establece el deber de informar al solicitante sobre el autor del documento al que quiere acceder.

En relación a los diferentes órganos del Parlamento Europeo cabe decir que la documentación que sea generada por todos ellos será objeto de acceso. Ahora bien, debemos observar que la propia decisión establece la excepción de acceso a los documentos de determinados órganos en cuanto el Reglamento interno del Parlamento Europeo establezca un régimen especial de publicidad o de secreto (75). Este es el caso, por ejemplo, de las comisiones temporales de investigación, sobre cuyo régimen de publicidad ya hicimos referencia anteriormente al hablar del régimen de publicidad del Parlamento Europeo.

d) Objeto del derecho

El objeto del derecho es el acceso a la documentación del Parlamento Europeo, es decir, a «todo escrito elaborado por la institución, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes» (76). Por ello, a continuación, trataremos separadamente las modalidades de acceso y la documentación del Parlamento Europeo.

1. *El acceso a la documentación*

En relación a las modalidades de acceso, el art. 3.1 de la decisión del Parlamento Europeo establece que éste se podrá realizar bien mediante una consulta directa, tanto sea en el mismo Parlamento como en las oficinas de información del Parlamento en los Estados miembros, bien mediante la entrega de una copia por cuenta del solicitante. La elección de una u otra modalidad de acceso es una facultad del solicitante que debe manifestar en la solicitud de acceso.

En relación al acceso a los documentos mediante la entrega de una copia ésta está sometida a un canon que en ningún caso puede superar una

(75) Art. 6 decisión

(76) Art. 1.2 decisión.

cantidad razonable, por lo que parece que, en principio, no debe ser superior a los costes materiales y personales de producción y facilitación del documento solicitado (77).

Los documentos serán facilitados en la lengua o lenguas del solicitante. Esta previsión puede provocar problemas en especial en aquellos casos en que el documento solicitado por circunstancias varias, por ejemplo por tratarse de un documento de trabajo, únicamente se encuentre en una o dos lenguas comunitarias. En este caso, consideramos debe entenderse que no estando el documento en la lengua solicitada, en aras del máximo acceso, este se entregará en la lengua en que esté disponible.

Finalmente, debe ser puesto de relieve que no se ha previsto en la decisión estudiada el acceso a los documentos del Parlamento Europeo a través de las redes informáticas (78). En este sentido es interesante la experiencia norteamericana, donde se ha creado un servicio informático gubernamental en la red Internet que permite identificar, localizar e incluso, en algunos casos, acceder a los documentos en manos del gobierno federal, los departamentos y las agencias. La localización de la información accesible se facilita extraordinariamente utilizando este sistema puesto que puede realizarse a través de diversas variables (por ejemplo, fecha, nombre del documento o de su autor, origen, palabra clave) (79).

2. *Los documentos del Parlamento Europeo*

El objeto del acceso son los documentos del Parlamento Europeo. Como ha destacado el propio Parlamento Europeo, «el término documentos del Parlamento Europeo abarca una amplia gama de fuentes de infor-

(77) El canon será fijado por una decisión de la Mesa del Parlamento Europeo y se publicará en el Diario Oficial (art.3.1 decisión).

(78) A pesar de ello, pueden encontrarse algunos documentos del Parlamento Europeo en el servidor de la Unión Europea (<http://www.v.europa.eu.int>) y en el servidor del Archivo Histórico de la Unión Europea (<http://www.arc.iue.it/ehar/>)

(79) Este es el Government Information Locator Service (GILS) que puede accederse, entre otras vías, a través del servidor de la U.S. Government Printing Office Web Site localizable en la dirección http://www.access.gpo.gov/su_docs/gils/donna.html. Este servicio no viene a ser sino el desarrollo de la reforma de la ley reguladora del derecho de acceso norteamericana (*Electronic Freedom of Information Act -EFOIA-*) aprobada el 2 de octubre de 1996.

mación, tanto los documentos oficiales elaborados y manejados por el Parlamento durante su actividad como los estudios, folletos y otras publicaciones elaboradas por los servicios de la Secretaría General» (80).

En relación al documento tres aspectos deben ser destacados: los documentos son escritos, plasmados en cualquier soporte y contienen datos existentes.

En relación al primer calificativo del documento, que sea escrito, se debe observar que puede suponer una limitación al objeto del derecho de acceso. En una institución, el Parlamento Europeo, donde predomina el principio de oralidad parece que este requisito puede ser contrario a un amplio reconocimiento del derecho. A pesar de que las sesiones de los órganos se transcriben en actas, pueden existir, y, de hecho, una lectura del Reglamento interno del Parlamento Europeo permite confirmar que existen, documentos que no sean escritos (por ejemplo determinadas comparecencias) a los que siguiendo el tenor literal de la decisión no se podrán acceder.

Por todo ello, sorprende en cierta manera observar el segundo aspecto relativo al objeto del acceso que el documento puede encontrarse en cualquier soporte, ya que el carácter escrito del documento limita los tipos de soportes en los que se podrá encontrar.

Finalmente, en relación a la previsión de que los documentos contengan datos existentes cabe decir que, nuevamente recogiendo las previsiones de la legislación francesa relativa al derecho de acceso que tanto ha inspirado al legislador comunitario en esta materia, ésta se refiere a que el Parlamento Europeo no tenga que llevar a cabo ninguna tarea de elaboración del documento solicitado (81).

(80) PARLAMENTO EUROPEO-Dirección General de Estudios (ed.). *El acceso a los documentos del Parlamento Europeo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1996 (Serie Bases Documentales e Índices de los Debates), en especial p. 14. Esta obra contiene una tipología documental del Parlamento Europeo.

(81) Respecto a esta cuestión el Consejo de Estado francés ha destacado que la ley reguladora del derecho de acceso no tiene «por objeto o por efecto cargar el servicio competente a proceder a las búsquedas e investigaciones necesarias para facilitar al solicitante una documentación sobre una materia» [Consejo de Estado, asociación SOS defensa, 9 marzo 1983, citado en Comisión d'Accès aux Documents Administratifs. *Guide de l'accès aux documents administratifs*. 3 ed. París: La documentation Française. 1997, p. 20].

En todo caso, consideramos que precisamente la amplia definición del objeto del derecho de acceso es una de sus virtualidades puesto que permite que los ciudadanos conozcan documentos que no podrían conocer a través de los mecanismos previstos para hacer efectivo el principio de publicidad parlamentaria.

e) Ejercicio del derecho

La decisión del Parlamento en sus artículos 2, 3 y 4 regula el ejercicio del derecho de acceso desde la solicitud hasta los recursos que pueden interponerse en el caso de que el solicitante no esté de acuerdo con el curso dado a su solicitud (82).

En relación a la solicitud debe presentarse por escrito y dirigirse a la Secretaría General del Parlamento Europeo o a la oficina de información del Parlamento Europeo en el Estado miembro donde resida el solicitante.

El contenido de la solicitud es importante puesto que de ella depende el éxito de la demanda de acceso. En este sentido la propia decisión indica que deberá formularse con la suficiente precisión incluyendo los elementos necesarios para identificar el documento o documentos solicitados (83). El problema se plantea cuando el ciudadano no conoce con certeza la existencia de un documento al que quiere acceder. En este caso la decisión no establece ningún mecanismo para que pueda tener constancia de la existencia de uno o varios documentos sobre la cuestión que quiere conocer y posteriormente solicitar el acceso a los mismos. De esta forma, se está limitando el derecho de acceso, a no ser que se imponga una interpretación amplia del precepto estudiado y que los servicios competentes del Parlamento Europeo realicen al menos una labor de búsqueda documental en base a las referencias dadas por el solicitante.

La solicitud puede afectar a uno o diversos documentos. En todo caso, la decisión prevé que cuando se trate de solicitudes reiterativas o que se

(82) Debe ser destacada la estructura poco lineal de la decisión en relación al procedimiento previsto.

(83) En el caso de que las referencias incluidas en la solicitud no fuesen suficientes para localizar el documento se prevé la posibilidad de que el Parlamento Europeo pida al solicitante que concrete más su solicitud.

refieran a documentos voluminosos, el Parlamento Europeo, consultado el solicitante, intentará encontrar una solución equitativa.

La solicitud será examinada por los órganos o servicios afectados de la Secretaría General, que propondrán el curso que habrá de darse a dicha solicitud. Será el Secretario General del Parlamento Europeo quien responderá en nombre de la institución a las solicitudes de acceso presentadas.

En concreto se prevén dos posibilidades. En primer lugar, darle un curso positivo. En este sentido, los servicios competentes así se lo comunicarán por escrito al solicitante en el plazo de 45 días desde la recepción de la solicitud. Consideramos que en este caso se debe entender que esta comunicación escrita debe contener el documento solicitado o la cita para poder conocerlo directamente en la sede del Parlamento o las oficinas de información del Parlamento Europeo en los Estados miembros puesto que si no se alargaría innecesariamente el tiempo necesario para poder acceder a los documentos.

En segundo lugar, a las solicitudes se les puede dar un curso negativo. En este caso los servicios competentes del Parlamento Europeo también lo pondrán en conocimiento del solicitante en el plazo de 45 días indicándole la posibilidad de presentar un escrito de confirmación en un nuevo plazo de 45 días.

Este escrito de confirmación viene a ser un recurso de carácter administrativo, puesto que lo debe resolver otro órgano de la propia institución, en concreto la Mesa del Parlamento Europeo a propuesta del Secretario General del Parlamento Europeo (84), y su objeto es revisar la posición primeramente manifestada en el sentido de negar el acceso a los documentos solicitados .

El escrito de confirmación será contestado por la Mesa que a su vez le puede dar una respuesta positiva, posibilitando el acceso al documento solicitado. Pero también se le puede dar un curso negativo, lo que se pro-

(84) Se prevé de todas formas la posibilidad de que la Mesa del Parlamento delegue su poder de firma en el Secretario General lo que puede plantear problemas puesto que nos encontraríamos que sería el Secretario General que está resolviendo un recurso contra un acto dictado por él mismo, variando de esta manera el propósito y fin del recurso de confirmación establecido en la decisión estudiada.

ducirá en el plazo máximo de 45 días desde la presentación de la solicitud de confirmación, comunicándose por escrito al solicitante a la mayor brevedad posible. La respuesta de la solicitud de confirmación debe ser motivada (85) y debe indicar, asimismo, los recursos que se pueden interponer contra la misma.

Debe observarse que con carácter general se han previsto unos plazos de 45 días para resolver las solicitudes de acceso y de confirmación. Esta previsión viene a ser una ampliación de los plazos previstos por otras instituciones (86). Dos comentarios pueden derivarse en relación a esta cuestión. Por un lado, la ampliación de los plazos para mostrar documentos solicitados va en contra del normal desarrollo del principio de transparencia y del derecho de acceso ya que estos están íntimamente ligados al principio de celeridad (87). Una información facilitada con retraso puede ya no tener ningún interés para la persona que la haya solicitado. Por otro lado, la ampliación de los plazos responde a un análisis realista de la situación vivida en la aplicación de las Decisiones por parte de la Comisión y el

(85) No hay duda sobre la importancia de la motivación en los escritos de rechazo del acceso. En este sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997 recaída en el asunto WWF (World Wide Fund for Nature) c. Comisión de las Comunidades Europeas, T-105/95 el tribunal anula las decisiones de rechazo del acceso solicitado junto con las posteriores de confirmación alegando que «la Comisión está obligada a indicar, al menos para cada categoría de documentos, los motivos por los que considera que los documentos mencionados en la solicitud que le ha sido presentada están vinculados a la eventual incoación de un procedimiento por incumplimiento, precisando a que se refieren los documentos de que se trate, y en particular, si están relacionados con las actividades de inspección y de investigación que implica la constatación de un eventual incumplimiento del Derecho comunitario» (apartado 64).

Posteriormente han confirmado esta postura, en el ámbito del derecho de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia recaídas en los asuntos T-124/1996, de 6 de febrero de 1998, asunto Interporc Imund Export GmbH c. Comisión (apartado 53 y 54), T-83/1996, de 19 de marzo de 1998, asunto Gerard van der Wal c. Comisión (apartado 63 y siguientes) y T-174/1995, de 17 de junio de 1998, asunto Svenska Journalistförbundet c. Consejo (apartado 117).

(86) Las decisiones del Consejo y de la Comisión prevén un plazo de 1 mes a tal efecto. Pero en cambio la Directiva 90/313 prevé un plazo de 2 meses.

(87) Este, de todas formas, es un fenómeno que se ha producido en otras legislaciones. Así por ejemplo, en los Estados Unidos de América se había previsto un plazo de diez días para contestar la solicitud de acceso. Dicho plazo ha sido ampliado a 20 días por la EFOIA al reconocer que de hecho muchas agencias normalmente no contestaban en el plazo establecido. Este plazo, además, puede ser ampliado cuando concurren circunstancias inusuales o excepcionales.

Consejo que difícilmente podían resolver las demandas de acceso en los plazos establecidos lo que ha querido ser previsto desde un primer momento por el Parlamento Europeo (88).

f) Excepciones al derecho de acceso

El ejercicio del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo se ve limitado e incluso excepcionado en aquellos casos en que pudiese atentar contra otros derechos e intereses que el ordenamiento jurídico considera de más digna protección.

En este sentido el art.5 de la decisión estudiada establece que no podrá concederse el acceso a un documento del Parlamento Europeo cuando su publicación pudiera perjudicar a una serie de intereses públicos y privados que a continuación comentaremos. Antes debe ser observado que el acceso debe ser denegado cuando se pueda producir un perjuicio a alguno de los intereses, no en todo caso, puesto que si así se hiciese se provocaría un menoscabo del principio de transparencia y del derecho de acceso que la decisión del Parlamento Europeo pretende garantizar (89).

Existen dos tipos o categorías de excepciones al derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo. Por un lado, encontramos una

(88) Así lo observa MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen. *Op.cit.*, p. 12 y ss.

La dificultad de respetar los plazos previstos en la decisión del Consejo llevó a esta institución a modificar en 1996 la decisión estableciendo la cláusula siguiente: «de forma excepcional, el Secretario General podrá, previa notificación al interesado, prorrogar por un mes los plazos establecidos en la primera frase del apartado 1 y del apartado 3», al considerar que «conviene adoptar cierta flexibilidad respecto a los plazos de respuesta del Secretario General a las solicitudes de acceso a los documentos del Consejo, y del Consejo a las solicitudes de confirmación», añadiendo a continuación «que debe recurrirse a esta facultad de forma extraordinaria. La modificación se contiene en la decisión del Consejo de 6 de diciembre de 1996, por la que se modifica la decisión 93/731/CE, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo [DOCE, serie L, núm. 325, de 14 diciembre 1996, p. 19].

(89) Como ha señalado el TPI en las sentencias relativas a la aplicación de las Decisiones del Consejo y la Comisión «las excepciones al derecho de acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general [derecho a acceder a los documentos] acuñado en las Decisiones. Así en las sentencias de 5 de marzo de 1997, WWF UK c.Comisión, T-105/1995, Rec-II, p. 343 (apartado 56), de 6 de febrero de 1998, asunto Interporc Im- und Export GmbH c Comisión, T-124/1996 (apartado 49), de 19 de marzo de 1998, asunto Gerard van

primera categoría que estaría formada por aquellas excepciones cuya aplicación es imperativa y en cuyo caso el Parlamento Europeo está obligado a denegar el acceso a los documentos que se hallen en una de estas excepciones y así se pruebe (90). Así lo ha apreciado también el TPI en relación a asuntos planteados en la aplicación de las decisiones del Consejo y la Comisión relativas al derecho de acceso a los documentos de estas instituciones cuya redacción en este punto es similar (91). Por otro lado, una segunda categoría que estaría formada por aquellas excepciones cuya aplicación es facultativa atribuyéndose al Parlamento Europeo una facultad de apreciación de la concurrencia de los requisitos para considerar si el documento se haya subsumido en dicha excepción o no (92). Como ha declarado el TPI, esta apreciación debe suponer la ponderación real del interés del ciudadano de obtener el acceso a los documentos solicitados y el interés de la institución de mantener el secreto protegido por dicha excepción (93).

Además, como hemos advertido, las excepciones del derecho de acceso pueden ser clasificadas en función de los intereses que pretenden proteger: aquellas que protegen intereses públicos y las que protegen intereses privados (94).

der Wal c. Comisión, T-83/1996 (apartado 41) y de 17 de junio de 1998, asunto Svenska Journalistförbundet c. Consejo, T174/1995 (apartado 110).

(90) Éste sería el supuesto de las excepciones previstas en el art.5.1 de la decisión (protección del interés público, protección del secreto comercial e industrial, protección del individuo y de la vida privada, protección del carácter confidencial solicitado por la persona física o moral que haya facilitado alguna información o exigido por la legislación del Estado miembro que haya aportado parte de dicha información).

(91) Ya la primera sentencia del TPI mostró la existencia de las dos categorías de excepciones. Véase la sentencia del TPI de 19 de octubre de 1995, asunto John Carvel&Guardian Newspapers c. Consejo, T-194/94, Rec-II, p.2788 (apartados 64 y siguientes) cuya doctrina ha sido reproducida en el resto de sentencias dictadas en esta materia: 5 de marzo de 1997, asunto WWF UK c. Comisión, T-105/1995, Rec-II, p. 343 (apartado 57 y siguientes), 6 de febrero de 1998, asunto Interporc Im- und Export GmbH c. Comisión, T124/1996 (apartado 50 y siguientes), 19 de marzo de 1998, asunto Gerard van der Wal c. Comisión, T-83/1996 (apartado 42 y siguientes) y T-174/1995, de 17 de junio de 1998, asunto Svenska Journalistförbundet c. Consejo (apartado 110 y siguientes).

(92) El art.5.2 de la decisión prevé que «se podrá rechazar el acceso a un documento del Parlamento Europeo con el fin de proteger el secreto de las deliberaciones de los grupos políticos, de los órganos de dicha institución cuando se reúnen a puerta cerrada, así como las de los servicios interesados de su Secretaría General».

(93) Véanse, nuevamente, las sentencias citadas en nota 91.

(94) Únicamente comentaremos aquellos límites cuyo contenido ha sido delimitado por el TPI en las sentencias recaídas en materia de acceso a la documentación del Consejo

La propia decisión prevé que el límite se establece para proteger el interés público que a continuación concreta en el interés en materia de seguridad pública, intereses económicos de la Comunidad Europea, en procedimientos jurisdiccionales y en actividades de investigación de la institución .

En primer lugar, respecto al límite para proteger la seguridad pública, la sentencia del TPI de 17 de junio de 1998 ha comentado, citando jurisprudencia anterior del TJCE, que el concepto de seguridad pública no tiene un único significado: «este concepto se refiere tanto a la seguridad interior de un Estado miembro como a su seguridad exterior, así como a la interrupción del abastecimiento de productos esenciales [...]». Puede asimismo referirse a los esfuerzos de las autoridades conducentes a evitar actividades criminales (95).

En segundo lugar, la decisión del Parlamento Europeo prevé el límite relativo a la protección de procedimientos jurisdiccionales. En relación a este límite el TPI ha dicho que «el alcance de esta excepción, por tanto, no puede limitarse únicamente a la protección de los intereses de las partes en el marco de un procedimiento judicial específico, sino que también abarca la autonomía procesal de los órganos jurisdiccionales nacionales y comunitarios mencionada anteriormente» (96). Así pues, no únicamente los documentos relativos a procedimientos judiciales en los que el Parlamento Europeo haya sido parte quedarán excluidos del derecho de acceso.

Y, en tercer lugar, el relativo al límite establecido, aunque de forma separada, para proteger el secreto de las deliberaciones de los grupos políticos, de los órganos del Parlamento Europeo cuando se reúnen a puerta cerrada, así como las de los servicios interesados de su Secretaría General. Respecto a este límite del derecho de acceso, en primer lugar, debe ser destacado que se encuentra entre los previstos en la segunda categoría antes comentada, por lo que en este caso se ha establecido una potestad discrecional, es decir, que a pesar de poder afectar al secreto de las deliberacio-

y la Comisión. Respecto al resto de límites nos remitimos a lo ya dicho en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, cit.

(95) Sentencia de 17 de junio de 1998, asunto Svenska Journalistförbundet c. Consejo, T-174/1995 (apartado 121).

(96) Sentencia de 19 de marzo de 1998, asunto Gerard van der Wal c. Comisión, T-83/1996 (apartado 48).

nes el Parlamento Europeo deberá ponderar y posteriormente motivar si se concede o no el acceso. En segundo lugar, a pesar de haber sido objeto de tres litigios ante el TPI, éste no ha definido qué debe entenderse por deliberaciones. En todo caso sí que debe destacarse que las autoridades competentes deben realizar una ponderación efectiva y real de los intereses contrapuestos (transparencia y secreto) y que debe motivar y probar dicha ponderación (97).

Existen, por otro lado, unas excepciones establecidas para proteger intereses privados, de personas físicas o jurídicas. En concreto, la decisión del Parlamento Europeo está pensando en proteger el secreto comercial e industrial, al individuo y la vida privada y el carácter confidencial solicitado por la persona física o moral que haya facilitado alguna información contenida en el documento o exigido por la legislación del Estado miembro que haya aportado parte de dicha información.

g) Sistema de garantía

La decisión del Parlamento Europeo establece dos sistemas para garantizar el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo (98). Por un lado, la queja ante el Defensor del Pueblo; por otro, el recurso jurisdiccional ante el Tribunal de Primera Instancia.

En relación al Defensor del Pueblo Europeo debemos recordar que tal y como establece el art.138.E.1 TCEE «el Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones».

En su actividad relativa al control de la mala administración en la Unión Europea, el Defensor del Pueblo europeo ha venido realizando una importante actividad en aras al incremento y garantía de la transparencia de las instituciones de la Unión Europea. Numerosos son los asuntos en los

(97) Véanse la sentencias citadas en nota 91.

(98) Dejando de lado la solicitud de confirmación que se comentó anteriormente y que puede ser visto como un recurso en vía administrativa.

que ha intervenido y gracias a su intervención los ciudadanos han podido conseguir el acceso a los documentos solicitados en aquellos casos en que su solicitud había sido rechazada en primera instancia por la institución solicitada (99). Pero la tarea del Defensor del Pueblo Europeo en relación al derecho de acceso no ha quedado aquí sino que, como ya comentamos anteriormente, gracias a su profunda sensibilidad por estos temas y sus gestiones, algunas instituciones y órganos de la Unión Europea han introducido en sus regulaciones propias normas tendentes a garantizar el acceso de los ciudadanos a sus documentos. Éste es el caso, por ejemplo, de la normativa que estamos estudiando.

Por todo ello, a pesar de que no son muchas las facultades que los tratados atribuyen al Defensor del Pueblo, éste ha conseguido por vía de la mediación y el convencimiento mejorar el nivel de transparencia de las instituciones y órganos de la Unión Europea.

El segundo de los mecanismos previstos en la decisión del Parlamento Europeo es el recurso de anulación previsto con carácter general en el art.173 TCEE. Éste recurso está abierto contra toda disposición de las instituciones, cualquiera que sea su naturaleza y forma, dirigida a producir efectos jurídicos.

Dejando de lado en esta ocasión el estudio concreto del recurso (100) nos interesa preguntarnos en este momento sobre los efectos de la sentencia. El art.174 TCEE establece que ésta puede anular y dejar sin valor ni efecto el acto impugnado, momento en que la institución de la que haya emanado dicho acto «estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia» (art.176 TCEE). Ahora bien, dado que la sentencia estimatoria anula por-ella misma el acto impugnado, el fallo anulatorio no requiere ejecución ninguna para surtir efectos. Por ello, debemos preguntarnos cuál será el contenido de dicha actividad administrativa. En este sentido, BACIGALUPO trae a colación la jurisprudencia del TJCE en la que se establece que la institución autora del acto anulado tendrá la obligación de adoptar las «medidas necesarias para la ejecución de la sentencia», es decir «restaurar o restablecer el *statu quo ante* ilegalmente alterado por aquél, esto es, restaurar la situación existen-

(99) Véase Informe Anual de 1996 presentado al Parlamento Europeo.

(100) Vid. CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Transparencia administrativa Unión Europea y medio ambiente*, cit.

te antes de que el acto impugnado produjera sus efectos» (101). En nuestro caso consideramos que implicaría que la institución en cuestión debería facilitar los documentos solicitados al ciudadano.

Además, si la anulación se ha producido exclusivamente por defectos formales, no se impide su reproducción una vez producida la subsanación del defecto, por lo que cabría la posibilidad de denegar de nuevo el acceso del ciudadano a la documentación. Y en este caso el tribunal no puede intervenir más allá que anulando la decisión que tiene defectos formales. Así lo ha declarado el TPI ante la petición de la demandante de que el tribunal declarase que la Comisión no puede denegar el acceso a los documentos solicitados, en su sentencia de 6 de febrero de 1998, este tribunal consideró que no puede dirigir a la Comisión órdenes conminatorias ya que el art.173 TCE no le faculta para ello (102).

Una última cuestión que deberíamos comentar en relación al sistema de garantías del derecho de acceso a la documentación del Parlamento Europeo es la que ya apuntábamos en otras ocasiones en relación a la oportunidad de crear una institución u órgano encargado de velar por el cumplimiento y respeto de este derecho por parte de las instituciones comunitarias (103). En concreto nos referimos a la creación de un órgano a imagen de la *Commission d'Accés aux Documents Administratifs* (CADA) francesa que tan buenos resultados ha obtenido (104).

5. CONCLUSIONES: PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Hemos visto a lo largo de este estudio que en la actualidad existen en el ámbito del Parlamento Europeo dos normas que vienen a garantizar sendos principios de publicidad y de transparencia y, en definitiva, el princi-

(101) BACIGALUPO, Mariano *La justicia comunitaria. Estudio sistemático y textos normativos básicos*. Madrid: Marcial Pons. 1995, p. 69, en relación con la sentencia del TJCE Asteris c. Comisión, de 26 abril 1988, as.97, 99, 193 y 215/1986.

(102) Sentencia de 6 de febrero de 1998, asunto Interporc Im- und Export GmbH c. Comisión, T-124/1996 (apartado 60 y 61).

(103) Véase CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí. *La transparencia administrativa Unión Europea y medio ambiente*, cit.

104) Sobre el funcionamiento de la *Commission d'Accés aux Documents Administratifs*, véase, entre otros: *Commission d'Acces aux Documents Administratifs. Guide de l'accés aux documents administratifs*. 3 ed. París: La Documentation Française. 1997 .

pio democrático del gobierno en público. Habiendo estudiado sus respectivos regímenes jurídicos nos corresponde en este punto ver cuáles son las relaciones que existen entre ambos para poder ver, al fin, si la aprobación de la decisión del Parlamento Europeo relativa al derecho de acceso a la documentación del Parlamento Europeo, ha venido a incrementar la apertura y proximidad de dicha institución a los ciudadanos comunitarios.

Partiendo de que el fin de ambas regulaciones es el mismo -el conocimiento por parte de los ciudadanos de los trabajos del Parlamento Europeo- parece que debe imponerse la idea de que la relación entre las regulaciones estudiadas debe basarse en su complementariedad. Esto, por ejemplo, puede ya desprenderse de los considerandos de la decisión en los que entre otros se establece que «la presente reglamentación tiene por objeto completar las facilidades de información proporcionadas tradicionalmente por el Parlamento, sus miembros y sus servicios, mediante la concesión de un derecho de acceso a los documentos elaborados por la institución» (105).

Advertida la complementariedad entre ambas decisiones, en este punto debemos plantearnos la idoneidad y la virtualidad de la regulación introducida por la decisión del Parlamento Europeo de 10 de julio de 1997 y sus relaciones con el principio de publicidad previsto en el Reglamento interno del Parlamento Europeo. Es decir, si el conocimiento del trabajo del Parlamento Europeo ya estaba garantizado por el establecimiento del principio de publicidad ¿a qué responde la regulación del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo?

Por un lado, podríamos considerar que la especialidad de las relaciones entre los dos mecanismos responde al hecho de que el principio de publicidad se establece en relación a los supuestos en que el Parlamento Europeo actúa como legislador y en cambio el derecho de acceso se establece para aquellos casos en que dicha institución lleve a cabo tareas ejecutivas (106). De esta forma, se seguirían los esquemas previstos en los

(105) Considerando 7.

La complementariedad a la que se está haciendo referencia puede observarse en diversas disposiciones de ambas regulaciones comentadas a lo largo de este estudio. Así, la decisión del Parlamento Europeo relativa al derecho de acceso prevé que ésta debe respetar el Reglamento interno y sus disposiciones relativas a la publicidad y al secreto del trabajo del Parlamento Europeo (art. 6 decisión: «se aplicará la presente decisión respetando el Reglamento interno de esta institución y sin perjuicio de sus disposiciones»).

(106) Dicha separación entre las funciones legislativas y ejecutivas del Parlamento

ordenamientos jurídicos estatales en los que tradicionalmente se establece el principio de publicidad en relación a los trabajos de las asambleas legislativas y el principio de transparencia, en particular el derecho de acceso a los documentos, en relación a la información en poder de las Administraciones públicas. De esta forma, complementando ambos mecanismos se conseguirá el máximo conocimiento por parte de los ciudadanos de los documentos y en general del trabajo del Parlamento Europeo, aproximándose al máximo dicha institución a los ciudadanos europeos. Pero consideramos que esta postura no es correcta en todos sus extremos puesto que el principio de publicidad también se da respecto a, por ejemplo, las Administraciones públicas.

Así pues, consideramos que la existencia de las dos regulaciones puede responder a la diferencia entre el principio de publicidad y el de transparencia. Así, el principio de publicidad tendría como contenido el dar conocimiento de la actividad que lleva a cabo la institución sobre el que se aplica, en nuestro caso el Parlamento Europeo. Por su lado, el principio de transparencia buscaría permitir a los ciudadanos ver que hay dentro de la institución.

De esta forma se puede observar que uno y otro principio responden a una misma finalidad que los ciudadanos conozcan el contenido de la actividad del Parlamento Europeo. Ahora bien, existe un pequeño matiz que nos permite diferenciar ambos principios: la relación entre el Parlamento Europeo, el ciudadano y la información.

En esta línea se puede observar que frente al principio de publicidad el ciudadano permanece pasivo, esperando recibir la información concreta y específica que le facilitan las instituciones. En cambio, el principio de transparencia configura un ciudadano activo que se dirige al Parlamento Europeo solicitando la información que desea sobre su actividad. Desde un punto de vista general, el principio de publicidad supone el reconocimiento de un principio de funcionamiento del Parlamento Europeo y el principio de transparencia atribuye un derecho subjetivo al ciudadano. Este matiz tiene importantes consecuencias jurídicas puesto que el principio de

Europeo responde al peculiar sistema institucional configurado en la Unión Europea. Sobre esta cuestión véase BLUMANN, Claude. «Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996». *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, núm. 32-1(1996), p. 2 y ss.

transparencia garantiza de forma más intensa la posición jurídica del ciudadano frente a la información que el principio de publicidad (107).

En concreto, se establece una garantía a la posición jurídica del ciudadano en un doble momento: tiene un derecho a solicitar y acceder a la información y cuando ésta le es negada tiene un derecho a solicitar a los tribunales el restablecimiento del derecho vulnerado.

Así pues, podemos concluir que las relaciones entre el principio de publicidad y el derecho de acceso a la documentación del Parlamento Europeo se basan en la complementariedad. Con la aprobación de la Decisión que hemos analizado se ha querido reforzar la posición jurídica del ciudadano frente al Parlamento Europeo y a su información, lo que supone, al fin y al cabo, un mayor conocimiento de los trabajos de dicha institución por parte de los ciudadanos comunitarios, incrementando así su proximidad a los mismos y consiguiendo de esta manera un mayor acercamiento a la definición del gobierno de la democracia: *el gobierno del público en público*.

(107) En el caso de la publicidad nos encontraríamos ante un deber del Parlamento Europeo de mostrar esa información y en cambio en el supuesto de la transparencia estaríamos ante una obligación.

En segundo lugar, el ámbito de aplicación subjetivo del derecho de acceso, se configura respecto a cada ciudadano solicitante, *uti singulis*, mientras que el principio de publicidad se establece respecto a la ciudadanía, *uti universis*. Cualquier ciudadano puede *disfrutar* de una manifestación del principio de publicidad, mientras que únicamente los solicitantes tendrán conocimiento de la documentación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, RICARDO. *Tratado de la Unión Europea*. 3 ed. Madrid: Civitas. 1994 (Biblioteca de Legislación, serie menor).
- ALLÚE BUIZA, A. *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*. Valladolid: Universidad de Valladolid. 1990.
- ARENA, GREGORIO. «Transparencia administrativa y democracia». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37 (1993).
- ARENA GREGORIO. «Transparenza amministrativa e democrazia». En: BERTI, GIORGIO; DE MARTIN, GIAN CANDIDO. *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio-Roma, 12 febbraio 1993*. Milán: Giuffrè Editore. 1996.
- ARMSTRONG, KENNETH, A. «Citizenship of the Union? Lessons from Carvel and The Guardian». *Modern Law Review*, núm. 4 (1996).
- BACIGALUPO, MARIANO. *La justicia comunitaria. Estudio sistemático y textos normativos básicos*. Madrid: Marcial Pons. 1995.
- BENTHAM, JEREMY. *Tácticas Parlamentarias*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados. 1991 (Textos Parlamentarios Clásicos).
- BIGILINO CAMPOS, PALOMA. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991 (Colección «Estudios Constitucionales»).
- BLUMANN, CLAUDE. «Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996». *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, núm. 32-1 (1996).
- BOBBIO, NOBERTO. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza&Janes. 1985.
- CADA. *Guide de l'accès aux documents administratifs*. 2 ed. Paris: La Documentation Française. 1992.
- CASTELLS ARTECHE, JOSÉ MANUEL. «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública». *RAP*, núm. 103 (1984).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ. «El dret d'accés a la informació en materia de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en materia de medi ambient». *Autonomies*, núm. 24 (febrer 1999).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ. *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch. 1998.

- CONSTANTINESCO, VLAD, KOVAR; SIMÓN, DENYS. *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*. Paris: Economica. 1995.
- DALTON, RUSSELL J. *Citizen Politics in Western Democracies*. Chatham: Chatham House Publishers. 1988.
- DE VEGA GARCÍA, PEDRO. «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, núm.43 (1985).
- DE VEGA GARCÍA, PEDRO. «Publicidad parlamentaria». En: AAW. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Cívitas. 1995.
- DIEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. «Parlamento, proceso y opinión pública (en torno a ciertos límites del principio de publicidad de los poderes públicos)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18 (1986).
- DOMINGUEZ LUIS, JOSÉ ANTONIO. «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88 (1995).
- DORADO, FERNANDO. «La estructura interna del Parlamento Europeo». *Revista de las Cortes Generales*, núm.9 (1986).
- EMBRID, IRUJO, ANTONIO. *El ciudadano y la Administración*. Madrid: MAP. 1993 (Administración General).
- FIGUERUELO BURRIEZA, ÁNGELA. «Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14 (1988).
- JACQUÉ, J.P.; BIEBBER, R., CONSTANTINESCO, V; NICKEL, N. *Le Parlement Européen*. Paris: Economica. 1984.
- KANT, IMANUEL. *La paz perpetua*. Madrid: 1985 (traducción de Joaquín Abellán).
- KRAMER, LUDWING. «La Directive 90/313/CEE sur l'accès a l'information en matière d'environnement: genése et perspectives d'application». *Revue du Marché Commun*, núm.353 (1991).
- KRIELE, MARTIN. *Introducción a la Teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma. 1980 (Pensamiento jurídico alemán contemporáneo).
- LIPSET, SEYMOUR, MARTIN. *El hombre político: las bases sociales de la política* Madrid: Tecnos. 1981.
- LODGE, JULIETE. «Legitimidad democrática y el parlamento europeo». *Revista de Estudios Políticos*, núm.91 (1995).

- MARTÍNEZ CAPDEVILA, CARMEN . «El acceso a los documentos del Consejo de la Unión Europea: últimos desarrollos». *Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. B-120 (1997).
- MESTRE DELGADO, J.F. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*. Madrid: Civitas. 1993.
- MÓNACO, RICCARDO. «El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea». *Revista de Instituciones Europeas*, núm.15 (1988).
- OLESTI, ANDREU. «El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del Derecho derivado de la Comunidad Europea». *Gaceta Jurídica de la CE, serie D*, núm.120 (1993).
- PARLAMENTO EUROPEO-Dirección General de Estudios (ed.). *El acceso a los documentos del Parlamento Europeo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1996 (Serie Bases Documentales e Índices de los Debates).
- PESCATORE, PIERRE. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européen». *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5 (1974).
- PIRIS, JEAN CLAUDE. «¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de maastricht?». *Gaceta Jurídica, serie B*, núm. 22 (1994).
- RAWORTH, P. «A timid step forwards: Maastricht and the democratisation of the European Community». *European Law Review*, núm. 1 (1994).
- RECORDER DE CASSO, EMILIO. «Artículo 80 CE». En: GARRIDO FALLA, Fernando. *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Cívitas. 1980.
- SÁNCHEZ MORÓN. MIGUÉL. *El control de las administraciones públicas y sus problemas*. Madrid: Tecnos. 1991.
- SCHMITT, CARL. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: 1990.
- SÖDERMAN, JACOB. «El papel y la influencia del Defensor del Pueblo Europeo en materia de acceso a documentos y transparencia del proceso decisorio». *Seminario del Instituto Europeo de Administración Pública sobre Transparencia y Apertura*. Maastricht. 1997 (mimeo).
- ZIMMERLING, RUTH. «El mito de la opinión pública». *DOXA*, núm. 14 (1993).