

Informe
pobreza
diario oficial de la ue
turquía
derechos
año europeo del desarrollo
deporte turquía
transparencia
desarrollo
adhesión

UNA MIRADA A LA COOPERACIÓN
AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA
DERECHO DE ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN
EN LA UNIÓN EUROPEA
LA UNIÓN EUROPEA Y TURQUÍA: UN LARGO
CAMINO EN BUSCA DE LA UNIÓN
EL DEPORTE EN LA UNIÓN EUROPEA
CUADERNOSCANTABRIAEUROPA



CUADERNOSCANTABRIAEUROPA

Edita: Dirección General de Economía y Asuntos Europeos
Gobierno de Cantabria

ISSN: 2254-9226

Depósito Legal: SA-19-2014
1ª Edición, diciembre 2014

Imprenta Regional de Cantabria 6/405

UNA MIRADA A LA COOPERACIÓN
AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA
DERECHO DE ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN
EN LA UNIÓN EUROPEA
LA UNIÓN EUROPEA Y TURQUÍA: UN LARGO
CAMINO EN BUSCA DE LA UNIÓN
EL DEPORTE EN LA UNIÓN EUROPEA
CUADERNOSCANTABRIAEUROPA

De nuevo nos complace presentar un número más de la serie Cuadernos Cantabria Europa, una publicación promovida desde la dirección general de Economía y Asuntos Europeos del Gobierno de Cantabria, cuyo objetivo es propiciar un marco de estudio y reflexión en torno a diferentes materias europeas que acerquen Europa a los ciudadanos cántabros.

En esta ocasión, Cuadernos Cantabria Europa recoge cuatro trabajos de investigación, elaborados por jóvenes de nuestra región, que nos trasladan sus inquietudes y conocimientos en torno a temas europeos tan diversos como la política de la UE en materia de cooperación al desarrollo, el derecho de acceso a la documentación de las instituciones europeas, las competencias y acciones de la Unión en materia de deporte o la cuestión recurrente de la adhesión de Turquía.

La Unión Europea es una realidad compleja y presente en nuestras vidas, que a través de sus políticas y desde sus múltiples facetas condiciona nuestro presente y nuestro futuro. Hacer comprensible el proceso de integración europeo es nuestro compromiso, confiamos en conseguirlo a través de esta nueva edición.

ÍNDICE

Una mirada a la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea 10

Por Julia Celis Castañeda

1. Introducción	13
2. La Cooperación al desarrollo de la Unión Europea	14
3. Evolución de la política de cooperación de la Unión Europea	15
4. Marco organizativo	17
5. Instrumentos financieros	18
a. El presupuesto comunitario	18
b. El Fondo Europeo de Desarrollo	19
c. El Banco Europeo de Inversiones	20
6. El Programa para el Cambio	21
7. El nuevo régimen contractual	22
8. La Distribución geográfica de la ayuda al desarrollo	23
9. La Cooperación sectorial	28
10. La Unión Europea y los Objetivos del Milenio	29
11. El Año Europeo del Desarrollo	30
12. Bibliografía	31

Derecho de acceso a la documentación en la Unión Europea 34

Por Inés Navarro Herando

1. Introducción	39
2. Objetivos	41
3. Metodología	42
4. El Derecho de acceso a la documentación	43
4.1. Antecedentes y evolución	43
4.2. Normativa	46
4.2.1. Ámbito de aplicación	47
4.2.2. Excepciones	49
5. Legislación regional. Normativa en Cantabria.	25
6. Conclusiones	53
7. Bibliografía	54

La Unión Europea y Turquía: Un largo camino en busca de la unión 56

Por Carmen Díaz de Terán Lanza

1. Una aproximación a Turquía: Historia, Economía, Sociedad, Cultura...	61
2. Breve historia de la cultura en la formación de la Unión Europea: Cuestiones culturales y religiosas sobre la UE	64
3. La Unión Europea: Adhesión de nuevos países (regulación sobre el tema)	65
4. Histórico de las relaciones entre la UE y Turquía: El camino a la adhesión.	70
5. Cronograma	74

6.	Conclusiones	75
7.	Bibliografía	77

El deporte en la Unión Europea **78**

Por Cristina Reigadas Aguilar

1.	Introducción	81
2.	La historia del deporte en la Unión Europea	82
	Competencias de la Unión Europea en materia de deporte	84
3.	Normativa del deporte en la Unión Europea	85
3.1.	La función social del deporte	86
3.1.1.	Mejorar la salud mediante el deporte.	86
3.1.2.	Lucha contra el dopaje.	86
3.1.3.	Apoyo a la educación, la formación y las cualificaciones deportivas	86
3.1.4.	Fomento del voluntariado y la ciudadanía a través del deporte	86
3.1.5.	Aprovechamiento del potencial del deporte para la inclusión social, la integración y la igualdad de oportunidades	86
3.1.6.	Prevenir y luchar contra la violencia y la intolerancia: lucha contra el racismo y la xenofobia	87
3.1.7.	Intercambio de valores con otras partes del mundo	87
3.1.8.	Apoyo al desarrollo sostenible	87
3.2.	La dimensión económica del deporte	87
3.2.1.	Formulación de políticas basadas en datos factuales	88
3.2.2.	Financiación sostenible del deporte	88
3.2.3.	El desarrollo regional y la empleabilidad	88
3.3.	La organización del deporte	88
3.3.1.	Especificidad del deporte	88
3.3.2.	Libre circulación y la nacionalidad de los deportistas: Sentencia Bosman	89
3.3.3.	Normas sobre traspasos	89
3.3.4.	Las actividades de los agentes deportivos	89
3.3.5.	Protección de menores	90
3.3.6.	Corrupción, blanqueo de dinero y otras formas de delito financiero	90
3.3.7.	Sistemas de licencias de los clubes	90
3.3.8.	Medios de comunicación	90
3.3.9.	El diálogo social europeo en el sector del deporte	90
4.	Programas europeos del deporte: Erasmus +	91
4.1.	Asociaciones en colaboración	92
4.2.	Acontecimientos deportivos europeos sin ánimo de lucro	92
5.	Conclusiones	94
6.	Bibliografía	95





***Derecho de acceso
a la documentación
en la Unión Europea***

Inés Navarro Hernando

***GRADUADA EN INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN.
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA***

Resumen

Este trabajo se centra en el estudio del derecho de acceso a la documentación dentro de la Unión Europea como principio fundamental del derecho de los ciudadanos. Se pretende exponer, de un modo general, todos los aspectos relevantes a su nacimiento, los acontecimientos que **han permitido** su evolución y aquellas normas específicas y más conocidas que permiten a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la documentación pública. De este modo, en este ensayo el lector podrá obtener unas nociones básicas sobre este campo de la legislación y adquirir una base sobre la cual poder fundamentarse, ya sea para un estudio profesional o para su propia experiencia personal.

Como método para la obtención de la información se ha llevado a cabo una exploración bibliográfica dentro de los manuales versados sobre la materia así como búsquedas a través de Internet invisible en bases de datos especializadas y dentro de la propia jurisprudencia de la Comunidad Europea a través de su herramienta online Eurlex.

Los resultados obtenidos muestran la necesidad de que las instituciones asuman el permitir una facilidad de acceso a su documentación así como una concienciación ciudadana que incluya en los ciudadanos de los Estados miembros unos conocimientos básicos sobre las normativas que rigen su derecho de acceso a la documentación.

Palabras clave: Derecho de acceso, documentación europea, derecho público, principio democrático, Consejo Europeo, Comisión Europea, Parlamento Europeo, Instituciones europeas

Abstract

This work focuses on the study of the right of access to documents within the European Union as a fundamental principle of the right of citizens. It aims to present, in a general way, all aspects relevant to their birth, events that have enabled its evolution and those specific and more known rules that enable citizens to exercise their right of access to public documents. In this way, in this essay the reader will gain a basic understanding of this field of law and acquire a foundation on which to be based either for a professional studio or his own professional experience. As a method for obtaining information has carried out a bibliographic exploration within the skilled manual on the subject as well as searching through the Internet invisible in specialized databases and in the jurisprudence of the European Community through their online tool Eurlex.

The results show the need for institutions to take allowing ease of access to the documentation as well as a public awareness to instill in the citizens of the Member States a basic understanding of the rules governing the right of access to documents.

Keywords: Access Rights, European documentation, public law, democratic principle, European Council, European Commission, European Parliament, European Institutions.

I. INTRODUCCIÓN

Debe establecerse una relación directa entre este trabajo y el campo de la profesión que han permitido simultanear las dos materias y crear, finalmente, este ensayo. Se trata del Grado en Información Documentación, cursado por la autora de este proyecto. De ahí que el acceso público a la documentación y, más aún, en las instituciones y órganos de la Comunidad europea resulte un tema de gran interés.

Este punto podría establecerse como justificación principal del estudio ya que, en definitiva, esclarece el motivo original de su desarrollo. Sin embargo, existen otras razones que explican el por qué de esta elección. Por un lado la creencia de que es necesario obtener conocimientos sobre derecho y, por otro, la convicción de que es necesario conocer, desde un punto de vista profesional, los entresijos del tratamiento documental que se hacen en las Instituciones europeas. Igualmente, las diferentes normas, reglamentos, decisiones y códigos en general, han surgido como herramientas que deben ser conocidas por la ciudadanía, tanto para su uso como para su progreso en el ejercicio de su objeto de ser.

Podrían establecerse obstáculos en la justificación de este tema como la especificidad del ámbito del derecho a describir, el desarrollo de un trabajo anclado en un campo muy determinado de la profesión o, incluso, la continua evolución de todas las normativas que se exponen en este ensayo. Aún así, todos estos aspectos siguen siendo relevantes para nuestro estudio. Que la materia tratada verse únicamente sobre un terreno muy delimitado no ofrece si no una mayor inspección de la misma y el hecho de exponer normativas que estén en constante transformación no hace si no permitir su progreso.

El conocimiento del derecho de acceso a los documentos puede entenderse desde dos perspectivas; ya sea desde su uso como instrumento regulador o desde el concepto que los propios ciudadanos de la Unión tengan de este privilegio así como de sus relaciones con la Administración. Estas normas, además de servir como herramientas para las instituciones, sirven para establecer una línea de participación de los ciudadanos en las cuestiones relativas a la legislación, a intervenir en las propias gestiones y a colaborar en la toma de decisiones. Los ciudadanos poseen el derecho a participar, de una manera activa, en las actuaciones de la Administración y las normativas existentes con respecto a este campo del derecho no hacen si no posibilitar este ejercicio por parte de los ciudadanos así como propiciar que, en aquellos casos donde se crea conveniente, se exijan las responsabilidades oportunas.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que, no solamente este derecho afecta a las personas físicas, si no que la actuación de las organizaciones y poderes públicos afectan también a las entidades privadas, por lo que su regulación debe proteger un interés general, desde un control democrático hasta un interés particular, ya sea individual o relativo a un colectivo u organización.

Es por estos motivos por los que finalmente se decidió llevar a cabo un estudio descriptivo y evolutivo del derecho de acceso a los documentos. Para su consecución aparecen en este ensayo las diferentes partes que permitirán ir conociendo los entresijos de estas normativas. Se expone una relación de acontecimientos, características y definiciones que, a modo de marco teórico, pretenden contextualizar y explicar todos aquellos aspectos relativos al derecho de acceso y que permitan al lector contextualizarse en el tema. Para ello se llevó a cabo una revisión bibliográfica sobre la materia así como las aportaciones más relevantes expuestas por profesionales instruidos.

Recogidos los datos y ejecutado el examen, las conclusiones extraídas pretenden ofrecer una amplia perspectiva sobre el derecho de acceso a la documentación, por qué surge, dónde funciona, cómo funciona, qué normas deben utilizarse como referencia y cuáles son sus posibles mejoras.

Con todo, se puede asegurar que este trabajo ha supuesto una experiencia sumamente enriquecedora. Tanto el tema abordado como el propio desarrollo del proyecto han permitido obtener unos conocimientos muy interesantes así como una práctica muy útil en el ejercicio de un ensayo de estas características. Gracias a este estudio se ha conocido de primera mano este campo del derecho..

2. OBJETIVOS

Los motivos que han desencadenado el interés hacia este ámbito del mundo del derecho derivan de la importancia que en las últimas décadas ha adquirido el acceso a la documentación institucional y de las posibilidades que su conocimiento puede ofrecer a los ciudadanos. Debido al desarrollo de la digitalización y a los nuevos métodos para procesar la documentación administrativa, la transparencia informativa está adquiriendo un cariz cada vez más representativo de las sociedades democráticas.

Conocer, de una manera básica, la jurisprudencia y normativa que rigen el derecho de acceso a la información, supone una enorme diferencia en la vida diaria de cualquier ciudadano europeo. De este modo, posibilitar un acercamiento a las nociones básicas de este código, podría estimular tanto una posible inmersión posterior en el mundo de la transparencia por parte de la ciudadanía como una persistencia por parte de los poderes legislativos en mejorar la jurisprudencia de este sector del derecho.

El presente ensayo pretende describir qué es el derecho de acceso a la información, introduciendo el término de “transparencia” y explicando cual es su ámbito de aplicación y las excepciones que presenta. El objetivo general es proporcionar una lectura básica y un primer acercamiento al mundo del acceso de los documentos administrativos e institucionales. La consecución de dicho objetivo será mediante el estudio y síntesis del origen, evolución y normativa de esta jurisprudencia en manuales especializados.

Dicho objetivo general persigue que, a través de las conclusiones sustraídas del estudio previo, el lector pueda obtener unas nociones básicas así como se conozcan determinados puntos o “vacíos” que el derecho debe analizar para poder alcanzar una normativa que se ajuste a los derechos primordiales de los ciudadanos.

Igualmente, es necesario establecer unos objetivos específicos que permitan llegar a este fin último y faciliten su consecución:

Mostrar el origen y la evolución histórica del derecho de acceso a la información en la comunidad europea.

Conocer aquellas normas, directivas, reglamentos y disposiciones que rigen el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos de la Administración, así como aquellas excepciones que imposibilitan o frenan en numerosos casos dicho derecho.

Posibilitar las posibles reflexiones que el lector pueda obtener de la situación actual de esta normativa y cómo puede afectar a su relación con la Administración. Las conclusiones de este ensayo podrían ser utilizadas posteriormente para proponer aquellas mejoras en la normativa que permitan optimizar el acercamiento del ciudadano a los documentos oficiales.

3. METODOLOGÍA

Se trata de un ensayo expositivo que pretende obtener diferentes informaciones y conclusiones insertas y sustraídas de los objetivos anteriormente expuestos.

Al tratarse de un método de estudio expositivo, el desarrollo del tema planteará la consecución de aspectos tales como la definición, información, explicación y aclaración de los datos e informaciones que conformen el derecho de acceso a la información.

Es por ello, que no tiene sentido establecer una hipótesis de trabajo a contrastar. Al tratarse de un estudio descriptivo, serán los objetivos anteriormente expuestos los fines últimos de este ensayo.

Igualmente, se puede establecer la tipología de investigación que sigue este ensayo como no experimental transversal. Es decir, no existe manipulación por parte del investigador ya que, simplemente, se observa el objeto de examen con intención de un análisis posterior en un momento determinado.

El proceso de elaboración de este estudio de caso se ha llevado a cabo a través de la obtención de información de diferentes manuales, tratados, normativas y artículos científicos. La información recogida es primaria y secundaria. En el sentido de que la normativa y jurisprudencia son normas extraídas del código y expuestas según su definición. Sin embargo, entraríamos en datos secundarios al hablar de las aportaciones sustraídas de los estudios realizaos por profesionales de la materia.

Se pueden establecer tres fases realizadas dentro de la investigación:

- Selección del objeto de estudio, el derecho de acceso a la información
- Recolección y análisis de las diferentes fuentes informativas
- Extracción de las conclusiones derivadas de dicho análisis

4. EL DERECHO DE ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN

4.1. Antecedentes y evolución

Existen diferentes artículos, directivas y reglamentos que gestionan el acceso a la documentación en el ámbito europeo.

Se puede establecer, no un origen, pero sí un primer acercamiento al derecho de acceso a la información en el año 1983. Se trata de dos normas establecidas para dos materias muy específicas y diferentes. Por un lado, el Consejo y la Comisión adoptaron dos instrumentos para permitir el acceso de los ciudadanos a los documentos de los Archivos históricos de las Comunidades Europeas¹. En realidad, lo que se pretendió era facilitar el principio elemental de la Archivística donde, transcurridos 30 años desde su elaboración, se debe permitir dicho acceso a la documentación. Lógicamente, este Reglamento fue creado con numerosas limitaciones entre las cuales se podrían destacar la obligación de los Estados miembros de actuar con la misma determinación con respecto a aquellos documentos físicos relativos a la Unión y depositados en sus archivos nacionales.

La segunda directiva, aprobada en 1990, versa sobre el derecho de acceso a la documentación relevante al medio ambiente en poder de las administraciones nacionales.

Sin embargo, fue en realidad, en 1991, con la Declaración nº 17 del Acta final de la Conferencia intergubernamental de ese mismo año donde la transparencia se convirtió en uno de los temas destacados de los Consejos Europeos de Birmingham y Edimburgo². En dicha Declaración se especificaba “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 las Instituciones”³ y, en ambos consejos se reiteró a la Comisión la necesidad de mejorar el acceso a la información de las instituciones comunitarias. Como respuesta, la Comisión elaboró dos comunicaciones destinadas al Consejo, el Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo sobre “El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones”⁴ y “La transparencia en la Comunidad”⁵ respectivamente.

Sin embargo, sería ya bajo la presión del Consejo Europeo de Copenhague, cuando la Comisión y el Consejo adoptasen la herramienta que ha constituido el régimen comuni-

¹ Reglamento (CEE, EURATOM) nº 354/83 del Consejo, de 1 de febrero de 1983, relativo a la apertura al público de los archivos históricos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica; y, Decisión nº 359/82 CECA de la Comisión, de 8 de febrero de 1983, relativa a la apertura al público de los archivos históricos de la Comunidad europea del Carbón y del Acero (DO L 43 de 15.2.83; EE. 01/Vol. 04, pp. 3-7)

² Celebrados en octubre y diciembre de 1992, respectivamente. En concreto, las Conclusiones del consejo Europeo de Birmingham incorporaban una Declaración aneja bajo el título genérico, Una Comunidad próxima a sus ciudadanos (Bol. CE, 10-1992m p. 9)

³ DO C 191, de 29.7.1992, p. 101.

⁴ De 5 de mayo de 1993, sobre El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones (COM (93) 191 final; DO C 156 de 8.6.1993, p. 5)

⁵ De 2 de junio, sobre Transparencia en la Comunidad (COM (93) 258 final; DO C 166 de 17.6.1993, p. 4).

tario de derecho de acceso público a los documentos hasta el Reglamento 1049/2001⁶, el Código de conducta aprobado para tal fin⁷. En el caso del Parlamento Europeo, no consideró necesario desarrollar su contenido inicialmente debido al carácter público tanto de sus reuniones como de sus sesiones plenarias, al contrario que la Comisión y el Consejo.

De este modo, el Consejo adoptó este Código de conducta en la misma sesión en la que acogió las modificaciones necesarias de su Reglamento interno que permitirían la entrada en vigor del Tratado de Maastrich, donde existían novedades relativas a la transparencia y a la apertura al público de determinados aspectos. Mientras que, en el caso de la Comisión, ésta adoptó directamente el Código de conducta anexionándolo a la Decisión de 1994⁸ donde se regulaban los aspectos específicos del sistema de acceso a los documentos.

Ambos, fueron los únicos órganos que adoptaron esta norma presionados por la situación hasta que, en 1996, el Defensor del Pueblo Europeo tuvo a bien llevar a cabo una investigación sobre el trato ofrecido a las solicitudes de documentación por parte de los ciudadanos. A raíz de las conclusiones de esta investigación se determinó que la ausencia de normativa en este campo constituía una mala praxis de la Administración para con la ciudadanía por lo que casi la totalidad de las instituciones europeas siguieron el paso del Consejo y la Comisión a excepción del Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas o el Banco Europeo de Inversiones.

A estas alturas y tal y como expone González Alonso (2002), podría hablarse de “la emergencia de una suerte de régimen común de acceso público a los documentos de la Administración. Limitado, desde luego, en cuanto a sus pretensiones y alcance, con un fundamento jurídico precario y fragmentado en una pluralidad de normas dispersas, pero reflejo, al fin y al cabo, de un notable cambio de actitud de las instituciones en sus relaciones con los ciudadanos”.

Siguiendo el guión establecido en el manual de González Alonso (2002), existen dos pilares fundamentales que se deben tener en cuenta a la hora de concebir estas normas de acceso.

La primera sería el paso de facilitar este acceso como imposición para una buena administración a un derecho fundamental de la ciudadanía.

A la hora de asumir las Decisiones sobre el derecho de acceso el Consejo y la Comisión, surgió el debate en torno a la posibilidad de que se hubiera instaurado un derecho autónomo inserto al sistema jurídico comunitario como principio general del Derecho. De este modo, las instituciones y órganos deberían respetar las responsabilidades para con los ciudadanos con respecto a sus reglamentos internos así como la aceptación de estos y de las imposiciones producidas de la protección de ese derecho.

Hablaremos de tres concepciones jurídicas que dieron pie a este debate;

La primera de ellas puede conocerse como postura maximalista. A raíz del recurso de anulación contra la Decisión del consejo de 20 de diciembre de 1993 interpuesto por los Países Bajos⁹, donde establecía que el derecho de acceso a los documentos constituye un derecho fundamental de la ciudadanía que no debe dejarse a la libre interpretación o gestión de las reglamentaciones internas de cada organismo institucional si no que debe

6 Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DOL 145/43 de 31.5.2001)

7 Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO L 340 de 31.12.1993, p. 41).

8 Decisión 94/90 CECA, CE, EURATOM de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso público a los documentos de la Comisión (DO L 46 de 18.2.1994, p. 58)

9 TJCE, sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos c. Consejo, C-58/94 (Rec. 1996, p. I-2186).

seguir los procedimientos legislativos expuestos por el Tratado. En definitiva, se expuso la necesidad de reconocer el acceso a la documentación comunitaria en calidad de derecho fundamental y como ejemplo de un correcto funcionamiento de un sistema jurídico comunitario democrático.

La segunda concepción, ofrecida por el abogado general Tesauro¹⁰ establecía que se debería instaurar el origen de este derecho de acceso dentro del principio democrático. De este modo se deducen las mismas especificaciones que con la concepción primera. Tesauro en este caso, concluyó su aceptación en la Decisión adoptada por el consejo en cuanto a su ordenamiento interno y como herramienta para una buena gestión del derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación. Siempre y cuando no se utilizara este instrumento como mecanismo primario y se diera prioridad principal al fundamento de un derecho derivado directamente del principio democrático.

La tercera concepción, elaborada por el Consejo y apoyada por la Comisión, sería totalmente opuesta en su confección. Denominada en algunos ámbitos como minimalista, en este caso, el Consejo defendía que no surgió un derecho de acceso a la documentación, si no que, con las medidas adoptadas únicamente se facilitó una mayor transparencia para las ocupaciones del Consejo y no para reconocer un derecho de acceso para la ciudadanía.

Finalmente fue esta última concepción la adoptada por el Tribunal de Justicia en su sentencia del 30 de abril de 1996. Prevalció la voluntad de los Estados miembros en los cuales, si no sintieran la necesidad de establecer una legislación específica para este caso, las instituciones deberían utilizar sus medidas de organización internas para garantizar una buena administración. De ahí que se hable de una exigencia de buena administración en vez de un derecho de los ciudadanos.

Volviendo al segundo pilar que ha de tenerse en cuenta para entender estas normas de acceso, hablaremos del derecho de acceso público a la documentación como resultado del principio democrático.

Para poder exponer de una manera más clara los motivos que derivaron en este punto, es necesario hablar de algunas normas que influyeron en el desarrollo de los acontecimientos. Exactamente el Tratado de Ámsterdam, el Reglamento 1049/2001 y la Carta de Derechos Fundamentales propiciaron un espectáculo confuso. Con la inclusión de una disposición específica sobre el derecho de acceso a los ciudadanos en el Tratado CE, los Estados miembros aceptaron este derecho y, al mismo tiempo, se creó una norma general y reguladora. Es decir, el acceso dejaba de ser una cuestión relevante a la organización interna de las instituciones. Sería a raíz de la Conferencia Intergubernamental de 1996 donde empezó a consolidarse la necesidad de introducir en el Tratado un derecho de acceso público. En este caso, sería el artículo 255 CE¹¹ el que más revuelo levantase. Sus limitaciones en numerosos aspectos llevaron a que algunas naciones como, por ejemplo, la sueca, llegasen a establecer determinadas limitaciones para evitar que esta normativa pudiese afectar negativamente a su propia legislación nacional.

Independientemente, la construcción comunitaria viene representada como uno de sus elementos básicos en el reconocimiento del principio de acceso a los documentos íntimamente ligado al principio democrático. Podemos encontrar en el mismo Reglamento

¹⁰ Giuseppe Tesauro. Jurista italiano y miembro del Tribunal Constitucional desde 2005. Disponible en: http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_321.do [Consultado el 29 de abril de 2014].

¹¹ El artículo 255 del Tratado de la CE aparece redactado en los siguientes términos tras la reforma operada por el Tratado de Ámsterdam:

El Consejo, con arreglo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará 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 Ámsterdam.

1049/2001 la exposición clave de “garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos de un sistema democrático”. Tal y como argumenta González Alonso (2002) “aunque el TJCE no considera necesario pronunciarse de forma explícita [...] respalda en todos sus términos la argumentación y conclusiones alcanzadas por el TPI, confirmando específicamente la pertinencia del razonamiento relativo a la vinculación entre el derecho de acceso público a los documentos y el principio democrático”.

Han sido numerosos los casos y sentencias que han propiciado un debate en torno a esta normativa comunitaria y su influencia en los Estados miembros. Aún así, la materia ha ido desarrollándose durante las últimas dos décadas debido, principalmente, a la apertura del entorno digital y a la habilitación de la transparencia al acceso público. Existe, finalmente, un principio general de acceso público a la información innegablemente unido al carácter democrático de los organismos e instituciones comunitarias, entre los cuales contamos con los artículos 1 UE y 255 CE, así como el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.2. Normativa

Se puede constituir un listado de normas, Reglamentos, directivas, etc., dentro de las cuales aparecen artículos y secciones establecidas como normas de conducta ante el acceso a la documentación comunitaria. Es importante conocer, aunque sea de un modo aproximado o al menos el carácter general de los mismos, esta legislación. De esta manera se contará con una relación de preceptos que permitan un posterior estudio o que sirvan de base principal para un análisis más exhaustivo de este ámbito del derecho. Ha de aclararse que en este ensayo no se exponen todos los artículos o disposiciones existentes sobre la materia, únicamente los considerados como esenciales.

- Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. En él, y tal y como se lleva hablando durante la exposición de este ensayo, aparecen ligados los principios de transparencia, control democrático sobre los poderes públicos y participación. Está configurado con dilatación al incluir documentación preparatoria y de uso interno, asimismo regula la tramitación de las solicitudes mediante procedimiento ágil y la posibilidad de formular recurso contra esta decisión.
- Este reglamento se encuentra sumergido en un proceso de examen que logre adaptarlo a las experiencias alcanzadas en su aplicación y a los proyectos que los propios órganos e instituciones europeos han ido aceptando en lo referente a la transparencia y el acceso a la información. De igual modo se pretende incluir las nociones jurisprudenciales obtenidas del TJCE.
- Decisión del Consejo de 29 de noviembre de 2001 por la que se modifica el Reglamento interno del Consejo.
- Decisión de la Comisión de 5 de diciembre de 2001 por la que se modifica su Reglamento interno.
- Disposiciones relativas a la aplicación del Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión .
- Artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE donde se garantiza “el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte”, así como el artículo

42 de la misma donde se especifica el derecho de acceso de los documentos de las instituciones de la UE.

- Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos. Se incluye este acuerdo, aunque como tal no sea una normativa sujeta a la práctica, ya que la materia sobre la que versa es la relevante al tema de este ensayo.

Aprobado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2007, ese convenio se ha inspirado en los hábitos comunes de una parte de los Estados miembros del Consejo de Europa. Su firma supone la adopción de unos estándares mínimos sobre la regulación del acceso a la información.

Existe una definición facilitada por el mismo Consejo de Europa para este convenio como el primer instrumento legal internacional que reconoce, con alcance general y de forma vinculante, el derecho de acceso a documentos que se encuentren en disposición de entidades públicas. Es interesante en este caso exponer la definición, de acuerdo con el convenio, un documento público como “toda información registrada en cualquier forma, elaborada o recibida por una autoridad pública y que esté en su poder”.

No se puede hablar, dentro del derecho comunitario, de una norma similar al Reglamento 1049/2001, que pretenda conciliar las legislaciones internas de los Estados miembros con respecto a la materia que nos ocupa. Aunque, tal y como se señaló en el apartado de origen y evolución, existen directivas creadas para regular el acceso a la información de los estados en materias determinadas. Tal es el caso de las siguientes directivas:

- Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental.
- Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental relativa a la prevención y la reparación de daños ambientales.
- Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público. Adoptada para la explotación de la capacidad de información del sector público y para la contribución al crecimiento económico y a la producción de ocupación.
- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la regulación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios.
- Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, referente a los servicios en el mercado interior. Esta directiva admite el derecho a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos y a obtener información sobre las actividades de servicio.

4.2.1. Ámbito de aplicación

En lo relativo al ámbito de aplicación, lo que se quiere conocer es cuándo, dónde y sobre quién se aplicarán las normas por lo que, de las diferentes directivas y códigos de los que se ha hablado, se expondrán a continuación solamente los artículos que puedan ofrecer información relativa a estas tres cuestiones. Y se hará hincapié en el “quién” ya que resulta esencial conocer el objeto de la normativa, pudiendo quedar relegado a un segundo plano el cuándo y el dónde.

Independientemente de que sean varias las normas elaboradas para regular el derecho de acceso, en este caso el principal es el Reglamento 1049/2001 por ser éste el creado para mejorar la apertura y la transparencia en el funcionamiento de las instituciones comunitarias. En este sentido, este reglamento se ha visto influenciado durante los últimos años por el Defensor del Pueblo Europeo, la jurisdicción comunitaria así como por las legislaciones y prácticas nacionales más avanzadas en materia de acceso público a los documentos, sobre todo en los Estados miembros nórdicos.

Se debe tener en cuenta el antecedente sobre el que reposa este reglamento, definido en el Código de conducta de 1993 y en el que se expone que el público debe tener “el mayor acceso posible”¹² a los documentos que posean las instituciones, independientemente de los motivos que promuevan cada petición.

Lógicamente, en este ensayo, no se pueden volcar todos los artículos y puntos del reglamento, por lo que nos centraremos en los apartados considerados de utilidad a los lectores.

Este es el caso del Artículo I donde se especifica el objeto del Reglamento, como “definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio a los documentos; establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho, y promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos”.

En el Artículo 2 del Reglamento se exponen los beneficiarios y el ámbito de aplicación. Resumidos, los seis puntos que se detallan en el ordenamiento son:

1. Todo ciudadano, persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho de acceso a los documentos de las instituciones con arreglo a las normas que aparecen en este Reglamento.
2. De acuerdo a este Reglamento, las instituciones podrán facilitar dicho acceso a las personas físicas o jurídicas que no residan ni tengan su domicilio social en algún Estado miembro.
3. Su aplicación se llevará a cabo en todos los documentos en posesión de alguna institución, elaborados o recibidos en todos los ámbitos de actividad de la UE.
4. Habida cuenta de los artículos correspondientes a documentación sensible y a las excepciones previstas en este Reglamento, los documentos serán accesibles al público ya sea previa solicitud por escrito o en forma electrónica a través de un registro.
5. Los documentos sensibles, definidos en el artículo 9, serán tratados según las pautas previstas.
6. Este Reglamento se interpretará, independientemente de que los documentos en poder de las instituciones los hagan como instrumentos de Derecho internacional o de actos de las instituciones que apliquen tales instrumentos, sin provocar daño alguno al derecho de acceso de los ciudadanos.

Igualmente importante es lo que, según la propia definición del Reglamento, queda expuesto en su Artículo 3, donde se entenderá como documento “todo contenido, sea cual fuere su soporte [...] referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución”. Asimismo también entiende como terceros “toda persona física o

¹² Éste es el principio general que ya anunciaba el Código de conducta de 1993 y que ahora formula el Reglamento en su exposición de motivos (apartado 4) y en su apartado 1º.

jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países”.

A los largo de los restantes artículos que componen el Reglamento 1049/2001 se exponen el resto de puntos que se deben tener en cuenta a la hora de obrar con esta norma. Es el caso de las excepciones (las cuales serán detalladas en el siguiente apartado de este ensayo), los documentos en los Estados miembros y las conductas que se deben seguir en los casos de las diferentes tramitaciones, las solicitudes, los registros, etc.

Puede resultar interesante igualmente conocer alguno de los puntos definidos en los artículos de las Disposiciones específicas relativas al acceso del público a los documentos del Consejo. Su ámbito de aplicación queda limitado según las normas del Reglamento 1049/2001 con arreglo a los principios, condiciones y límites definidos en el mismo. Sin embargo, toma interés su Artículo 11 donde se habla de los documentos directamente accesibles al público. En este artículo se exponen los siguientes puntos:

- Aplicación general a todos los documentos del Consejo a no ser que estén clasificados y sin perjuicio de la posibilidad de presentar una solicitud por escrito de conformidad con el artículo 6 del Reglamento 1049/2001.
- Se define como difusión la “distribución de la versión definitiva de un documento a los miembros del Consejo, sus representantes o delegados” y, se entienden como documentos legislativos “todo documento que se refiera al estudio y a la adopción de un acto legislativo según el artículo 7 del Reglamento interno del Consejo”.
- En este tercer y último punto, se exponen los documentos que se harán accesibles al público por la Secretaría General tan pronto como se haya procedido a su difusión.

Asimismo, también se pueden detallar los documentos directamente accesibles definidos en el Artículo 5 de las disposiciones relativas a la aplicación del Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Estos serán: documentos facilitados previa petición y, en la medida de lo posible, accesibles vía electrónica: órdenes del día de las reuniones de la Comisión, actas ordinarias de las reuniones de la Comisión una vez aprobadas, textos adoptados por la Comisión destinados a su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, documentos originarios de terceros ya divulgados por su autor o con su consentimiento y documentos ya divulgados en respuesta a una solicitud anterior.

Finalmente, podrían resultar interesantes las afirmaciones manifestadas en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos. En él se define documento como “toda la información registrada en cualquier forma, elaborada o recibida por una autoridad pública y que esté en su poder”. También destaca en sus contenidos la doble garantía de que, por un lado, exista un respaldo en el derecho de cualquier ciudadano, sin discriminación de ninguna clase y sin tener que acreditar ningún interés particular, a acceder a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas y, por el otro lado, asegurar que tanto las solicitudes de acceso como el mismo acceso carezcan de coste alguno.

4.2.2. Excepciones

La normativa comunitaria también establece límites al principio general de acceso a la información con el motivo de proteger intereses públicos y privados.

Tal y como expone González Alonso (2002), la defectuosa configuración de las excepciones en el Código de conducta de 1993, así como la inclinación de las instituciones a utili-

zar de un modo abusivo frente a los ciudadanos, provocó la movilización de los mismos, convirtiendo a este aspecto de la regulación en el principal motivo de la activación de los mecanismos pensados para controlar su aplicación.

Ya que el Artículo 4 del Reglamento 1049/2001 incorpora un nuevo régimen de excepciones, podría resultar interesante conocer la organización de este aspecto del sistema comunitario de derecho de acceso a la información por parte del Código de conducta de 1993, así como las normas internas que el conglomerado de órganos e instituciones de la Unión Europea adoptaron para su aplicación. Conocer esta evolución ayudará a analizar las mejoras que se hayan podido realizar así como aquellas deficiencias que puedan ser objeto de estudio para su progreso.

Podemos encontrar organizadas las excepciones al derecho de acceso a los documentos de la siguiente manera¹³ :

“Las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para:

- La protección del interés público .
- La protección del individuo y de la intimidad.
- La protección del secreto en materia comercial e industrial.
- La protección de los intereses financieros de la Comunidad.
- La protección de la confidencialidad que haya solicitado la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o que requiera la legislación del Estado miembro que haya proporcionado la información.

Las instituciones también podrán denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de las mismas en mantener el secreto de sus deliberaciones”.

Se debe destacar que, en relación al Artículo 4 del Reglamento 1049/2001, se realizarán cambios importantes en dos sentidos; el primero mediante la eliminación de la excepción genérica que permitía a los organismos denegar el acceso por motivos de protección de sus propias deliberaciones. Y, en segundo lugar, mediante la racionalización de los motivos categóricos que se contemplaba en este Código de conducta.

Las excepciones expuestas en el Artículo 4 del Reglamento 1049/2001 son:

1. Las instituciones denegarán el acceso a un documentos cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:
 - a. El interés público (seguridad pública, defensa y asuntos militares, relaciones internacionales, política financiera, monetaria o económica de un Estado miembro o de la Comunidad)
 - b. La intimidad o integridad de la persona, sobre todo en lo relativo a la legislación comunitaria sobre protección de datos.
2. Denegación por parte de las instituciones a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:
 - a. Los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual.
 - b. Los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico.
 - c. El objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría.
3. Denegación de acceso a un documento elaborado o recibido por una institución e inserto en un proceso cuya toma de decisión no se haya efectuado, si su divulgación perjudicara dicha toma de decisión. Salvo un interés público superior.

¹³ Texto del Código de conducta de 1993, recogido también en el artículo 4 de la Decisión 93/731 del Consejo o en el artículo 5 de la correspondiente Decisión del Parlamento Europeo, de 10 de julio de 1997.

4. En el caso de documentos de terceros será necesaria la consulta a los mismos.
5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue un documento originario en dicho Estado sin su consentimiento.
6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen solamente a determinadas partes del documento, las restantes se divulgarán.
7. Las excepciones solamente se aplicarán durante el periodo en el que esté justificada la protección del contenido. Excepciones máximas durante un periodo de 30 años. Duración que podría superarse en el caso de documentos afectados por la intimidad, intereses comerciales o en el caso de aquellos catalogados como sensibles.

Estas previsiones (con una referencia especial al interés público superior, como inflexión de las excepciones al acceso) coincidirán en gran parte con las medidas adoptadas por las disposiciones de algunos Estados miembros, así como por el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos. De este modo, podemos encontrar en él los siguientes puntos relacionados con el régimen de excepciones:

- Ofrece la facultad de crear una lista de excepciones sometidas a los criterios de interés público. Estos límites deben estar previstos por una norma, deben ser necesarios en una sociedad democrática y proporcionales a la finalidad de proteger otros derechos o intereses públicos.
- Deben aplicar los principios de daño efectivo y de interés público preferente en el acceso antes de denegar el mismo en base a alguna de las excepciones enumeradas por el propio Convenio.
- La denegación de la petición debe ser motivada y debe garantizarse el derecho de las personas solicitantes a un procedimiento de recurso o revisión.

5. LEGISLACIÓN REGIONAL. NORMATIVA EN CANTABRIA.

Para poder obtener una visión más cercana de esta legislación, es importante conocer, grosso modo, algunas normativas que rigen en las instituciones de nuestra región y que tienen una influencia directa en las relaciones cotidianas de los ciudadanos cántabros.

En el caso del Parlamento de Cantabria se cuenta con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. De acceso público, en ella se exponen los diferentes puntos previstos por esta institución para cumplir con el compromiso de transparencia. E, igualmente el Parlamento de Cantabria publica periódicamente información sobre sus actividades sujetas a Derechos Administrativa la información institucional, organizativa, de relevancia jurídica y de carácter económico, presupuestario y estadístico.

Dentro del ámbito cultural podemos encontrar las dos normativas que rigen los archivos y las bibliotecas cántabras. Son la Ley 3/2002, de 28 de junio de Archivos de Cantabria y la Ley 3/2001, de 25 de septiembre, de Bibliotecas de Cantabria.

Ya en la ley relativa a archivos, se puede encontrar, en su apartado 105.b), que se establece un derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. En el caso de la normativa concerniente a las bibliotecas públicas, en su Artículo 1, donde se expone el objetivo de la misma, se especifica que esta debe garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la lectura y a la información.

No debe pasarse por alto la juventud de estas tres normativas. Son un claro indicio de la influencia que la legislación europea está teniendo en la ley nacional y cómo promueven tanto la modificación como la creación de nuevas normas que se ajusten a las necesidades y derechos de los ciudadanos.

6. CONCLUSIONES

Una vez realizado un estudio sobre este ensayo existen diferentes conclusiones que se pueden extraer. Primeramente y siguiendo el hilo conductor con uno de los objetivos establecidos, parecen bastante claras dos afirmaciones generales:

Necesidad de una concienciación ciudadana. Parece muy necesaria una labor pedagógica y de difusión hacia los ciudadanos para que estos conozcan las líneas generales de las normas que regulan su vida diaria. Las relaciones que una persona puede tener con la Administración se dan desde el momento de su nacimiento hasta su defunción y, con toda seguridad, en innumerables ocasiones necesitará de la consulta de algún documento. Tomar conciencia de que el acceso a la documentación y a la información en general pública es un instrumento democrático y un derecho de la ciudadanía, parece una asignatura pendiente.

De igual manera las instituciones y organismos comunitarios deberían tomar la iniciativa en la concepción de una administración abierta y transparente. Difundir información, actualizarla y ponerla al alcance de los ciudadanos debería estar entre sus objetivos principales.

El acceso a la documentación pública debe quedar entendido en la cultura ciudadana y administrativa como la norma general y las delimitaciones o restricciones como la excepción dada en casos concretos.

Queda patente que las normativas que regulan este derecho aún son demasiado jóvenes. La sucesión de acontecimientos y los debates que de estos puedan surgir en los entornos jurídicos ayudarán a mejorar estas herramientas cuyo fin último es el de servir a la ciudadanía.

Con respecto a las excepciones y a las delimitaciones de algunas instituciones para evitar que su documentación sea difundida, siempre deberían anteponerse los derechos considerados como pilares fundamentales y como principios democráticos. Las instituciones son organismos creados con el objetivo de gestionar las actuaciones y las relaciones de los estados por lo que su gobierno debe ser conocido por la ciudadanía sin traba alguna.

7. BIBLIOGRAFÍA

BLÁZQUEZ PEINADO, M. D.: Los derechos de ciudadanía y otros derechos reconocidos a los ciudadanos de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam , Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº, 1998, pp. 261-280

DOMINGUEZ LUIS, J.A.: El derecho de información administrativa, información documentada y transparencia administrativa , Revista Española de Derecho Administrativo, nº 88, oct. /dic. 1995, pp. 537.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Código De la Unión Europea, Civitas, Madrid, 2007

GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea, Colex, Madrid, 2002

LINDE PANIAGUA, E. y MELLADO PRADO, P.: Iniciación al Derecho de la Unión Europea, Colex, Madrid, 2012

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M.: Derecho de acceso a la información pública. En: Actas del Seminario Internacional Complutense (Madrid, 27-28 de junio de 2007) Disponible en http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCE-SO_V14_2.pdf [Consulta: 29 abril 2014]

SINDIC DE GREUGES DE CATALUNYA: El derecho de acceso a la información pública. En: Informe extraordinario sobre el derecho de acceso a la información pública, (Marzo de 2012) Disponible en <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3151/Informe%20acceso%20informacion%20publica.pdf> [Consulta: 29 abril 2014]