



DG Educación y Cultura

Programa de acción en el ámbito  
del aprendizaje permanente



Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional

---

Working Papers on European Law and Regional Integration

**ISAAC IBÁÑEZ GARCÍA**

**Las lenguas de los derechos: La participación pública  
en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea**

WP IDEIR nº 11 (2012)

Cátedra Jean Monnet • Prof. Ricardo Alonso García

Publicado por  
Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR)  
Universidad Complutense  
Facultad de Derecho  
Avda. Complutense s/n  
Madrid 28040 - España

© Isaac Ibáñez García 2012

ISSN 2172-8542

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

***Las lenguas de los derechos: La participación pública en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea***

**Isaac Ibáñez García\***

I. Introducción. II. La reclamación al Defensor del Pueblo europeo. III. La contestación de la Comisión europea. IV. El proyecto de Recomendación del Defensor del Pueblo europeo

---

\* Abogado

## I. Introducción

*“Todos los que hablamos español estamos obligados a promoverlo”.*

Víctor García de la Concha<sup>1</sup>.  
*Director del Instituto Cervantes.*

### **DISPOSICIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS<sup>2</sup>.**

*Artículo 9. La Unión respetará en todas sus actividades el principio de igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos...*

*Artículo 10.3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.*

*Artículo 11.3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.*

Es una realidad que el español está siendo postergado en las instituciones de la Unión Europea. Prueba de ello es lo ocurrido con el sistema de patente europea. En la “Memoria de la Abogacía del Estado Dirección del Servicio Jurídico del Estado (2008)”, puede leerse lo siguiente: “la defensa del español en las instituciones comunitarias ha dado lugar a una intensa labor de asesoramiento, especialmente en relación con las convocatorias de puestos por parte de la Oficina Europea de Selección de Personal, así como para la modificación de la Decisión que rige la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea”.

Para PÉREZ VIDAL<sup>3</sup>, “el Estado español ha tenido que aceptar la evolución general de las prácticas lingüísticas de las instituciones (de la Unión Europea). Ha seguido defendiendo los principios de la política lingüística que se expresan en el reglamento fundamental, el Reglamento no. 1 de 1958 (CUE 1958), que se aplica rigurosamente en las fases finales de la toma de decisiones, pero ha admitido los procedimientos necesarios para no entorpecer algunos trabajos preparatorios, ante la evolución de las competencias de la Unión y de la situación lingüística. La opción de la gran ampliación

---

<sup>1</sup> Entrevista publicada en *El País*, 28 de enero de 2012.

<sup>2</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010.

<sup>3</sup> “La identidad del español en la Unión Europea: multilingüismo, políticas lingüísticas y traducción”. Visto el 12 de diciembre de 2011 en [http://www.esletra.org/Alejandro\\_Perez.pdf](http://www.esletra.org/Alejandro_Perez.pdf).

y el gran aumento del número de lenguas oficiales con un aumento modesto del presupuesto comunitario era difícil de evitar, condicionada como estaba por una situación económica y presupuestaria sumamente difícil en los principales contribuyentes netos de la Unión (sobre todo Alemania, pero también Francia e Italia), y difícilmente podía resolverse de otro modo en el plano lingüístico, al menos en un primer momento”.

Como ha señalado LÓPEZ CASTILLO<sup>4</sup>, “la gestación de prácticas expresivas de regímenes de mono-, bi- y trilingüismo, tanto en el seno de las instituciones comunitarias como en buena parte de los órganos que encauzan el continuo flujo de negociación en la UE y su creciente formalización, a medida que se avanza, intensiva y extensivamente, en el proceso de integración europea, debe ser objeto de atención preferente por parte del Reino de España. Tanto más si, como viene siendo el caso, el idioma español no estuviese operando como efectiva lengua de trabajo en ese diferenciado espacio de integración de Estados constitucionales. Una deriva semejante no se corresponde con la realidad de una lengua de comunicación internacional, de creciente presencia social y demanda en la enseñanza, en Europa y en otras zonas del Globo, y que como lengua oficial en Estados de varios continentes viene siendo reconocido, sobre su estatuto de lengua oficial, como efectiva lengua de trabajo en numerosas organizaciones y organismos internacionales, universales y de ámbito regional. Por ello, es responsabilidad de los Gobiernos españoles concebir y ejecutar una política (europea) tendente al pleno reconocimiento del español como lengua de trabajo en el ámbito de la UE. Una política, fundada en datos objetivos y expectativas, con el objetivo claro de permitir que la UE del siglo XXI pueda comenzar a manifestarse, puertas adentro y en sus relaciones internacionales, en español...”

La entonces Directora del Instituto Cervantes, CARMEN CAFFAREL<sup>5</sup>, señaló lo siguiente:

“Sin embargo, todos los aquí presentes sabemos que su escasa representación (del español) como lengua de trabajo (en la Unión Europea) está muy lejos de reflejar su importantísimo y estratégico papel como lengua de comunicación internacional, más allá del territorio de la Unión.

Recordemos que en el resto de la esfera internacional el español es, tras el inglés, la segunda lengua para el intercambio socioeconómico, no solo de comunicación. Que es también la tercera lengua en Internet. Y que potencias como Estados Unidos, Japón o Canadá y países como China, la India o Brasil se comunican con sus potenciales clientes y proveedores de servicios hispanoamericanos en español.

---

<sup>4</sup> “Hacer del español efectiva lengua de trabajo en la Unión Europea, tarea pendiente de la política (europea) de España”. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo nº 5/2009, 28 de enero de 2009.

En sentido también crítico, pueden verse: el artículo de MANUEL RICO. “Luces y sombras del español en el mundo”. El País, 4 de junio de 2011. IBÁÑEZ GARCÍA: “El español en la Unión Europea”. Noticias de la Unión Europea, nº 255, abril de 2006.

<sup>5</sup> “Expansión de la lengua española en Europa”. Ponencia presentada al “IV Acta Internacional de la Lengua Española”. 30 de abril de 2010. Visto el 12 de diciembre de 2011 en <http://www.fundacionblu.org/actaslengua/subir/PDFOnline.Caffarel.pdf>.

Por su parte, los números que nos presenta la demolingüística más actual también son aplastantes: la lengua española ocupa YA el segundo puesto como idioma nativo más hablado del mundo, superado esta vez sólo por el chino.

Podemos desde aquí demandar, una vez más, el reconocimiento del español como lengua de trabajo para la comunicación internacional DENTRO de las instituciones europeas. ¿Cómo? Pues, proponiendo una reflexión práctica sobre los cambios que ha experimentado nuestro idioma en estos últimos años.

.../...

La Europa del siglo XXI, la Europa de esos millones de jóvenes que estudian hoy español como idioma clave para mejorar su futuro, acabará por comprender el carácter multinacional de nuestra lengua, su proyección exterior más allá de la Europa comunitaria, su dimensión americana y su potencialidad como instrumento útil para los intercambios entre diferentes sociedades. Ese es nuestro deseo y esa es la finalidad que, mirando a Europa, persigue el Instituto Cervantes”.

La política lingüística de las instituciones de la Unión Europea no es neutra respecto al fomento de las lenguas oficiales en el mundo. Por ejemplo, la utilización diaria del inglés y la postergación del español suponen, aunque no se tenga por objetivo, una promoción activa del inglés. Es decir, se otorga preponderancia a esta lengua en detrimento del español. Se pretenda o no, la política lingüística de la Unión Europea supone un factor de discriminación positiva entre las “grandes” lenguas, en beneficio de una de ellas. En una entrevista publicada en el diario *El País*, el 9 de diciembre de 2011, el director ejecutivo del British Council –institución análoga a nuestro Instituto Cervantes-, MARTIN DAVIDSON, después de decir que “España y Reino Unido, por ejemplo, comparten dos de los idiomas más importantes del mundo y acervos culturales inmensos”, señaló que “uno de los obstáculos para despertar el interés de los estudiantes británicos en otras culturas es, irónicamente, hablar inglés. “El aprendizaje de una lengua es la llave para conocer otra cultura...” Estas palabras son buena prueba del fomento de la preponderancia del inglés, querido o no, a través de políticas como la que llevan a cabo las instituciones europeas en materia lingüística<sup>6</sup>.

En el Comunicado de Prensa del Parlamento Europeo, de 16 de mayo de 2011, “El Parlamento Europeo recibió 1.655 peticiones ciudadanas en 2010”, puede leerse que “más de la mitad de las peticiones recibidas el año pasado atañen a España, y el español es la tercera lengua más empleada por los peticionarios, por detrás de alemán e inglés”.

En mi opinión, el problema lingüístico se manifiesta con toda crudeza cuando de lo que se trata es de la participación de los ciudadanos europeos en la gestación de las políticas de la Unión Europea; pues debe incardinarse dicho problema, para su justa resolución, con **el derecho de todo ciudadano europeo a participar en la vida democrática de**

---

<sup>6</sup> Incluso la Comisión Europea, en su día, pretendió que determinadas normas jurídicas, las Normas Internacionales de Información Financiera asumidas por la Unión Europea, no fueran publicadas en todas las lenguas oficiales de la Unión. Dichas normas estaban publicadas únicamente en inglés. Puede verse al respecto: IBÁÑEZ GARCÍA: “La inoponibilidad de las normas no publicadas en el DOUE”. Actualidad Administrativa, nº 13, julio 2009.

**la Unión**, como se reconoce por el artículo 10.3 del Tratado de la Unión Europea; y con el **principio de igualdad** de los ciudadanos europeos reconocido en el artículo 9 del Tratado.

Para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 9 de septiembre de 2003. Asunto C-361/01 P. Kik/OAMI):

“82. Como la recurrente ha puesto de relieve, el Tratado contiene varias referencias al uso de las lenguas en la Unión Europea. Sin embargo, **tales referencias no pueden considerarse la expresión de un principio general del Derecho comunitario que garantice a todo ciudadano el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias.**

83. En lo relativo a las **relaciones entre los ciudadanos y las instituciones y organismos comunitarios**, el artículo 8 D del Tratado, en la versión resultante del Tratado de Amsterdam, obliga a las instituciones y a ciertos organismos a utilizar una de las lenguas mencionadas en el artículo 248 del Tratado para su **correspondencia con los ciudadanos de la Unión**. Dicha disposición, que aún no había entrado en vigor al adoptarse la resolución impugnada, no es en cualquier caso una disposición aplicable en general a todos los organismos de la Unión. En particular, no se aplica a la Oficina, como puso de relieve con acierto el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 64 de la sentencia recurrida.

84. Además, el artículo 217 del Tratado autoriza al Consejo a fijar, por unanimidad, el **régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad**. En aplicación de dicha disposición, el Consejo adoptó el Reglamento n. 1, que en su artículo 1 determina las lenguas oficiales y las lenguas de trabajo de las instituciones de la Comunidad. Es preciso señalar que dichas lenguas oficiales no coinciden por completo con las lenguas a que se refieren los artículos 8 D y 248 del Tratado.

85. Por otra parte, el Reglamento n. 1, y en concreto su artículo 4, obliga a redactar los reglamentos y los demás textos de alcance general en las lenguas oficiales de la Unión. Se deduce de esta última disposición, así como del artículo 191 del Tratado CE (actualmente artículo 254 CE) -que obliga a publicar en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B del Tratado CE (actualmente artículo 251 CE, tras su modificación)-, en relación con el artículo 5 del Reglamento n. 1 -que dispone que dicho Diario se publicará en las lenguas oficiales-, que no es preciso redactar necesariamente en todas las lenguas oficiales las decisiones individuales, incluso en el caso de que puedan afectar a los derechos de ciudadanos de la Unión distintos de los destinatarios de las mismas, como por ejemplo las empresas competidoras.

86. Por lo tanto, **el hecho de que las instituciones se dirijan a los ciudadanos en su lengua no resuelve todos los problemas lingüísticos que éstos encuentran en el marco de la actividad de las instituciones o de los organismos de la Unión**. Es por otra parte un problema de esta

índole el que se plantea en el presente asunto, ya que, si se exceptúan las «comunicaciones por escrito» mencionadas en el artículo 115, apartado 4, segunda frase, del Reglamento n. 40/94, a las que se hará referencia en el apartado 98 de la presente sentencia, no es posible impugnar el régimen lingüístico de la Oficina por el modo en que ésta trata directamente con el solicitante, ya que el procedimiento debe tramitarse en la lengua elegida para presentar la solicitud de marca comunitaria. Lo que se critica es, en cambio, el modo en que dicho régimen regula las relaciones entre varias personas de lenguas eventualmente diferentes en los procedimientos de oposición, de caducidad y de nulidad”.

Si para el Tribunal de Justicia no puede considerarse la existencia de un principio general del Derecho comunitario que garantice a todo ciudadano el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias y, además, el hecho de que las instituciones se dirijan a los ciudadanos en su lengua **no resuelve todos los problemas lingüísticos que éstos encuentran en el marco de la actividad de las instituciones o de los organismos de la Unión**; habrá que analizar, caso por caso, los problemas lingüísticos con que se encuentran los ciudadanos en el marco de las actividades de las instituciones de la Unión, **relacionándolos con otros derechos o principios de la máxima relevancia** (participación política, igualdad, interdicción de la arbitrariedad de las instituciones comunitarias, etcétera), para ver si tienen derecho a que determinados documentos se redacten en su lengua.

El Tribunal General de la UE, en su Sentencia de 13 de septiembre de 2010 (Asuntos acumulados T-156/07 y T-232/07 España/Comisión), ha señalado que:

“Es cierto que, como sostiene el Reino de España, ninguna norma escrita de Derecho comunitario indica que el alemán, el inglés y el francés sean las lenguas internas de la Comisión y de otras instituciones u órganos comunitarios. **Sin embargo, una institución o un órgano de la Unión puede elegir, desde el punto de vista interno, una o varias lenguas, siempre que esta elección se base en consideraciones objetivas** vinculadas a las necesidades funcionales específicas de la institución o el órgano de que se trate, teniendo en cuenta, en particular, la diversidad del personal seleccionado. Efectivamente, el uso de varias lenguas en el seno de los servicios de la institución o del órgano de la Unión de que se trate puede justificar el conocimiento de una de dichas lenguas de trabajo. No obstante, en tal caso parece suficiente exigir el conocimiento de una de tales lenguas. En efecto, la exigencia de un conocimiento acumulativo de diversas lenguas no se puede justificar por necesidades de comunicación interna y sólo puede corresponder a la voluntad de conferir un estatuto privilegiado a determinadas lenguas oficiales (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia España/Eurojust, antes citadas, puntos 49 y 56)”.

El asunto a que se refiere este trabajo (consultas públicas de la Comisión Europea) no es evidentemente un asunto interno de las instituciones comunitarias y, por tanto, se hace muy difícil explicar, desde consideraciones objetivas, por qué se eligen unas lenguas y no otras.

La Comisión Europea tiene abierta en internet una página dedicada a las consultas públicas:

[http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm).

En dicha página puede leerse lo siguiente:

**“Tu Voz en Europa** es el «punto de acceso único» de la Comisión Europea a una gran variedad de consultas, foros de debate y otras herramientas **que te permitirán participar activamente en el proceso europeo de toma de decisiones.**

.../...

#### **¿Por qué se creó esta web?**

Tu Voz en Europa forma parte de la Iniciativa para la Elaboración Interactiva de las Políticas. Acorde con las normas mínimas para las consultas de la Comisión, su objetivo es mejorar la gobernanza europea y la elaboración de normativas.

#### **¿Por qué no está en mi lengua toda la información?**

Aunque esta web existe en las 23 lenguas oficiales de la Unión Europea, sus enlaces pueden llevar a sitios de la Comisión Europea que (por diferentes motivos) sólo están disponibles en algunos idiomas. En particular, los documentos de consulta, por destinarse a un público especializado, no siempre se publican en todas las lenguas oficiales. No obstante, se aceptan respuestas en cualquiera de ellas, salvo que en los propios documentos se indique expresamente lo contrario”.

La Comisión Europea tiene emitida una norma de *soft law* sobre las consultas públicas: “Comunicación de la Comisión: Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”<sup>7</sup>. En ella puede leerse:

#### **“La consulta: una situación provechosa para todos.**

Los mecanismos de consulta forman parte de las actividades de todas las instituciones europeas a lo largo de todo el proceso legislativo, desde la fase de diseño de la política, previa a la propuesta de la Comisión, hasta la adopción final de una medida por el órgano legislativo y su aplicación. Dependiendo de las cuestiones de que se trate, la consulta tiene como objetivo proporcionar una oportunidad para obtener aportaciones de los representantes de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individuales interesados, los académicos y expertos técnicos, así como las partes interesadas de terceros países.

Ya hay organismos consultivos institucionalizados especialmente establecidos para asistir a la Comisión, al Parlamento y al Consejo, en

---

<sup>7</sup> COM(2002) 704 final. Bruselas, 11 de diciembre de 2002.

particular, el Comité Económico y Social (CES) y el Comité de las Regiones. La Comisión concede una gran importancia a animar a estos organismos a que desempeñen una función más dinámica y ha tomado las medidas necesarias para lograrlo (véase el Capítulo III).

Sin embargo, el papel esencial de estos organismos consultivos no excluye contactos directos entre la Comisión y los grupos de interés. De hecho, **la consulta amplia es uno de los deberes de la Comisión con arreglo a los Tratados y ayuda a garantizar la solidez de las propuestas presentadas a los órganos legislativos.** Esto coincide plenamente con el marco jurídico de la Unión Europea, que declara que *"la Comisión debería [...]consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta"*.<sup>8</sup>

Por tanto, **no existe ninguna contradicción entre consultas amplias y el concepto de democracia representativa.** Sin embargo, es innecesario decir que, ante todo y principalmente, el proceso de toma de decisiones de la UE está legitimado por los representantes elegidos por los pueblos europeos. Según declaró el Parlamento Europeo en su informe sobre el Libro Blanco sobre la Gobernanza<sup>9</sup>: *"la consulta a los sectores afectados [...] tan sólo puede complementar, pero no sustituir los procedimientos y las decisiones de las instituciones legislativas legitimadas democráticamente; en el procedimiento legislativo solamente podrán decidir responsablemente el Consejo y el Parlamento, en su calidad de legisladores [...]"*. El principio rector para la Comisión es, por tanto, dar a las partes interesadas voz pero no voto.

Por otra parte, no debería subestimarse el reto de garantizar un tratamiento adecuado y equitativo de todos los participantes en los procedimientos de consulta. La Comisión ha subrayado, en especial, su intención de *"reducir los riesgos de que los dirigentes se limitaran a considerar un único aspecto de la cuestión o de que algunos grupos gocen de un acceso privilegiado [...]"*.<sup>10</sup> Esto significa que los grupos destinatarios pertinentes para una particular consulta tienen que identificarse con arreglo a criterios claros.

Al cumplir con su **deber de consulta**, la Comisión garantiza que sus propuestas sean técnicamente viables, realizables en la práctica y basadas en un enfoque ascendente. En otras palabras, **una buena consulta responde a un doble propósito: contribuye a mejorar la calidad de los resultados y al mismo tiempo aumenta la participación de las partes interesadas y del público en general.** Otra ventaja es que los procedimientos de consulta transparentes y coherentes realizados por la Comisión no sólo permiten al público en general implicarse más, sino que también dan a los órganos legislativos un mayor ámbito para examinar las

---

<sup>8</sup> Protocolo (Nº 7) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, adoptado en el Tratado de Amsterdam.

<sup>9</sup> A5-0399/2001.

<sup>10</sup> Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.

actividades de la Comisión (por ejemplo, con la publicación de documentos que resumen el resultado del proceso de consulta)".

Dentro de los principios generales y normas mínimas para las consultas de la Comisión, establecidas en dicha Comunicación, conviene destacar:

#### **“PARTICIPACIÓN.**

*"La calidad [...] de las políticas de la Unión implica una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas."*<sup>11</sup>

La Comisión se ha adherido a un **enfoque inclusivo** en el desarrollo y la aplicación de las políticas de la UE, **lo que significa consultar de la manera más amplia posible sobre las principales iniciativas políticas. Esto se aplica, en especial, en el contexto de las propuestas legislativas.**

#### **APERTURA Y RESPONSABILIDAD.**

*"Las Instituciones [europeas] deberían trabajar de una forma más abierta [...] si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas."*<sup>12</sup>

*"Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba".*<sup>13</sup>

.../...

#### **EFICACIA.**

*"Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados."*<sup>14</sup>

.../...

Un requisito previo para la eficacia es el respeto del **principio de proporcionalidad**. El método y el alcance de la consulta realizada siempre debe ser proporcional al impacto de la propuesta objeto de consulta y debe tener en cuenta las limitaciones específicas relativas a la propuesta.

.../...

---

<sup>11</sup> Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.

## **NORMAS MÍNIMAS**

### **A. CLARIDAD DEL CONTENIDO DEL PROCESO DE CONSULTA.**

**Todas las comunicaciones relativas a la consulta serán claras y concisas, e incluirán toda la información necesaria para facilitar las respuestas.**

La información en los documentos de publicidad y consulta deberá incluir:

- un resumen del contexto, ámbito y objetivos de la consulta, así como una descripción de los problemas específicos que están abiertos al debate o las cuestiones de especial importancia para la Comisión;
- detalles sobre audiencias, reuniones o conferencias, cuando proceda;
- información concreta sobre personas de contacto y plazos;
- explicación de los procedimientos de la Comisión para el tratamiento de las aportaciones, qué información de retorno esperar y detalles de las siguientes etapas del desarrollo de la política;
- si no se adjunta, se incluirá una referencia a la documentación pertinente (incluyendo, en su caso, documentos de apoyo de la Comisión).

### **B. GRUPOS DESTINATARIOS DE LA CONSULTA.**

**A la hora de definir los grupos destinatarios en un proceso de consulta, la Comisión deberá asegurar que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones.**

Para que la consulta sea equitativa, la Comisión deberá asegurarse de que participan adecuadamente en un procedimiento de consulta concreto las siguientes partes:

- los afectados por la política;
- aquellos que participarán en la aplicación de la política;
- organismos con objetivos declarados que les concedan un interés directo en la política.

Al determinar las partes pertinentes para la consulta, la Comisión deberá también tener en cuenta los elementos siguientes:

- el impacto más amplio de la política en otros ámbitos como, por ejemplo, los intereses medioambientales<sup>15</sup> o la política de consumidores;

---

<sup>15</sup>Artículo 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

- la necesidad de experiencia específica, conocimientos especializados o conocimientos técnicos, en su caso;
- la necesidad de que participen partes interesadas no organizadas, en su caso;
- el historial de participantes en consultas previas;
- la necesidad de un equilibrio adecuado, cuando proceda, entre los representantes de:
  - organismos sociales y económicos;
  - organizaciones o empresas grandes y pequeñas;
  - categorías más extensas (por ejemplo, iglesias y comunidades religiosas) más amplios y grupos destinatarios específicos (por ejemplo, mujeres, ancianos, desempleados, o minorías étnicas);
  - organizaciones de la Unión Europea y de países no miembros (por ejemplo, en países candidatos, países en vías de desarrollo o países que son socios comerciales importantes de la Unión Europea).

Cuando proceda, la Comisión fomenta la aportación de partes interesadas organizadas a escala europea.

En los casos en que ya exista un organismo formal o estructurado de consulta, la Comisión deberá tomar medidas para garantizar que su composición refleje correctamente el sector que representa. En caso contrario, la Comisión deberá considerar la manera de garantizar que se tengan en cuenta los intereses de todas las partes (por ejemplo, mediante otras formas de consulta).

### C. PUBLICACIÓN

**La Comisión debería garantizar una publicidad adecuada dirigida a despertar la sensibilidad y debería adaptar sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias previstas. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas públicas abiertas deberían siempre publicarse en Internet y anunciarse en el "punto de acceso único".**

**A fin de llegar a un público más amplio,** se establecerá un punto de acceso único para la consulta, donde las partes interesadas podrán encontrar la información y documentación pertinentes. A estos efectos, la Comisión utilizará el portal de Internet "Your-Voice-in-Europe"<sup>16</sup>.

Sin embargo, al mismo tiempo podría ser útil mantener alternativas más tradicionales a Internet (por ejemplo, comunicados de prensa o buzoneos). Cuando sea posible y viable, la Comisión debería proporcionar

---

<sup>16</sup> <http://europa.eu.int/yourvoice>

documentos de consulta en formatos alternativos a fin de hacerlos más accesibles a los discapacitados.

#### **D. PLAZOS PARA LA PARTICIPACIÓN.**

**La Comisión debe dar suficiente tiempo para planificar y responder a las invitaciones y contribuciones por escrito. La Comisión debería esforzarse en conceder al menos 8 semanas para recibir respuestas a las consultas públicas por escrito, y un plazo de 20 días laborables para las reuniones.**

La norma principal es dar tiempo suficiente a quienes participan en las consultas de la Comisión para que puedan prepararse y planificar.

Los periodos de consulta deberían mantener un equilibrio razonable entre la necesidad de obtener aportaciones adecuadas y la necesidad de rapidez en la toma de decisiones. En los casos urgentes, o cuando las partes interesadas hayan tenido suficientes oportunidades para expresarse, podrá establecerse un periodo más breve.

.../...

El tema objeto del presente estudio ha sido también objeto de preocupación en sede parlamentaria. La eurodiputada VÉRONIQUE MATHIEU presentó, el 2 de marzo de 2009, la siguiente pregunta<sup>17</sup> dirigida a la Comisión Europea.

“Asunto: Consultas públicas de la Comisión Europea.

En la sentencia de 20 de noviembre de 2008 relativa al asunto T-185/05 que opone Italia a la Comisión Europea, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas ha anulado la decisión tomada por la Comisión durante su reunión número 1678, de 10 de noviembre de 2004, según la cual las publicaciones externas de vacantes para puestos de gestión superior en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas se harán en alemán, inglés y francés.

Esta decisión del Tribunal de Primera Instancia es conforme al principio de igualdad de trato y de acceso a la información entre todos los ciudadanos europeos.

En contra de este principio, por el cual ha sido condenada, la Comisión sigue publicando sus consultas públicas únicamente en lengua inglesa, en detrimento de las otras 22 lenguas oficiales de la Unión Europea y de la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos que no tienen el inglés como lengua materna. Al desprecio de este principio fundamental se añade la necesidad para los ciudadanos de disponer de un acceso a Internet para responder al cuestionario, lo cual no ocurre siempre.

---

<sup>17</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2009-1319+0+DOC+XML+V0//ES>.

Así, la consulta relativa a la caza con trampas, titulada *Tu actitud hacia la regulación de la caza con trampas en la Unión Europea*, sólo está disponible en inglés, impidiendo a un gran número de ciudadanos expresarse sobre este asunto. Esta situación va a provocar una evidente disparidad entre las respuestas obtenidas pero también una sobrerrepresentación de ciertas opiniones en detrimento de las otras, sesgando así los resultados de la consulta.

En estas condiciones, ¿cómo justifica la Comisión Europea la continuación de esta práctica no equitativa que consiste en publicar sus consultas públicas solamente en una lengua?

A falta de proporcionar una respuesta satisfactoria, la Comisión Europea deberá anular la consulta en curso en relación con la caza con trampas y poner en marcha una nueva consulta, disponible en todas las lenguas de la Unión Europea, con el fin de hacer respetar la igualdad entre los ciudadanos europeos”.

La respuesta<sup>18</sup> de la Comisión, publicada exclusivamente en francés e inglés, es de fecha 14 de abril de 2009:

Réponse donnée par M. Barroso au nom de la Commission.

Les consultations publiques sont menées conformément aux principes généraux et aux normes minimales de la Commission dans ce domaine. Bien que les consultations publiques constituent un élément important du programme d'amélioration de la législation de la Commission, elles ne prétendent pas fournir une image totalement représentative de toutes les opinions. Lors de l'analyse des résultats des consultations, il est tenu compte du fait que certaines positions et vues puissent être surreprésentées au détriment des autres.

S'agissant de la question spécifique de l'Honorable Parlementaire concernant le choix de la langue pour la consultation Internet sur le piégeage, intitulée «Your attitude towards the regulation of trapping in the EU», la Commission met tout en œuvre pour fournir des informations dans autant de langues officielles que possible, compte tenu des ressources disponibles. Dans le cas présent, le questionnaire en ligne est en anglais et des traductions de ce questionnaire sont disponibles pour référence en allemand et en français. L'enquête comprenant les hyperliens pour les traductions peut être trouvée à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/trapping\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/trapping_en.htm)”.

Asimismo, la eurodiputada OLGA SEHNALOVÁ presentó, el 14 de marzo de 2011, la siguiente pregunta<sup>19</sup> dirigida a la Comisión Europea:

“Asunto: Estrategia de comunicación de la Comisión / Idiomas de las consultas públicas.

---

<sup>18</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2009-1319&language=FR>.

<sup>19</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-002327+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

Existe la percepción que la comunicación de la Comisión con los ciudadanos de la UE, ya sea a nivel central o regional, es insuficiente tanto en lo relativo al modo de expresarse como a los canales elegidos para ello, pero principalmente resulta del todo insuficiente en la manera de adaptar dicha comunicación al ciudadano de a pie.

Sirva como ejemplo la estrategia de comunicación «Acta del Mercado Único de la UE», presentada el 27 de octubre de 2010 por la Comisión Europea. El listado de medidas propuestas fue sometido a consulta pública durante cuatro meses, durante los cuales, tal y como esperaba la Comisión, los ciudadanos utilizarían la oportunidad que se les brindaba para pronunciarse sobre la cuestión del mercado interior. En la última reunión del Comité del IMCO de 1 de febrero de 2011, supimos por parte de los representantes de la Comisión que tan sólo 150 personas, del total de 500 millones de ciudadanos, aprovecharon esta oportunidad.

Si la Comisión está realmente interesada en la opinión de los ciudadanos, debería intensificar sus esfuerzos. Un gran problema para los ciudadanos es, por ejemplo, el hecho de que hasta el momento la mayoría de consultas públicas de la Comisión se lleven a cabo únicamente en tres idiomas (inglés, alemán, francés), discriminando así a los ciudadanos del resto de países de la UE que no tienen estas lenguas como idioma propio.

Por ese motivo, sería necesario que la Comisión adaptara en la máxima medida posible la comunicación a las necesidades de los ciudadanos de a pie, por ejemplo haciendo accesible todas las consultas públicas de la Comisión en todas las lenguas oficiales de la UE.

¿Podría responder la Comisión a las siguientes preguntas?:

¿Está considerando la Comisión publicar las consultas públicas en todas las lenguas oficiales de la UE?

¿Cómo promociona y presenta la Comisión la posibilidad de que los ciudadanos se expresen a través de las consultas públicas en relación a las acciones previstas?

¿De qué modo quiere lograr la Comisión en el futuro que en las consultas públicas participen muchos más europeos?»

La respuesta de la Comisión<sup>20</sup>, exclusivamente en inglés, es de 6 de abril de 2011:

“Answer given by Mr Barroso on behalf of the Commission.

The Commission is conscious of the fact that language barrier may constitute a hindrance for citizens to participate in its public consultations. The Commission is committed to multilingualism in relation to public consultations and constantly pursues its efforts to improve the situation in this regard. But this goal can only be achieved within the limits of available resources, as well as, in certain circumstances, within certain time constraints. The Commission tries its best however to limit as much

---

<sup>20</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-002327&language=ES>

as possible the effects of the fact that citizens often cannot consult texts in their own language. Indeed, every citizen has the right to address the European institutions in any of the Union's official languages and to receive a reply in that same language. All contributions received in the framework of public consultations are treated equally, regardless of the language in which they were drafted. There is no discrimination between contributions on a linguistic basis.

The Commission's Minimum Standards<sup>21</sup> for Consultation provide that it should ensure adequate awareness-raising publicity and adapt its communication channels to meet the needs of all target audiences. Without excluding other communication tools, open public consultations have to be published on the Internet and announced at the 'single access point', the Your Voice in Europe website<sup>22</sup>. Furthermore, in spring 2008 the Commission launched the Register of Interest Representatives<sup>23</sup>. Interested parties listed in this Register receive an alert each time an open consultation in their field of interest is announced on Your Voice in Europe. This has led to increased levels of participation in the public consultations. Nevertheless, the success of the communication strategy and of the consultation itself should not be judged solely on the basis of the number of participants. Indeed, the quality of contributions and the diversity of stakeholders covered are equally important.

The Commission continues to seek improvements in its consultation processes and has announced, in its recent Communication on Smart Regulation<sup>24</sup> of October 2010, that it will carry out a review of its consultation policy in 2011, which will explore:

- how to improve the quality of consultation documents and the availability of forward planning of public consultations;
- how to make better use of tools such as the 'Your Europe' Internet information portal, the European Business Test Panel, SME panels, the Register of Interest Representatives, the interactive policymaking tool (IPM) and other Web 2.0 applications;
- how to make best use of consultation channels in the Member States which stakeholders are familiar with to disseminate Commission consultations and encourage replies;
- how to better use the consultation process to collect data and evidence for impact assessments and evaluations;
- how to ensure better compliance with the minimum standards"

---

<sup>21</sup> COM(2002)704 final.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm).

<sup>23</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=en#en>.

<sup>24</sup> COM(2010)543 final.

Igualmente, es de interés la Decisión del Defensor del Pueblo Europeo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la reclamación 2413/2010/MHZ contra la Oficina de Armonización del Mercado Interior. El resumen de la decisión es el siguiente:

“El demandante, un ciudadano polaco, alega que la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI), respondió en inglés a su carta escrita en polaco, y que el sitio web de la OAMI sólo estaba disponible en los idiomas de trabajo de la OAMI (inglés, francés, alemán, español e italiano). Consideró que esto era ilegal y recurrió al Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo abrió una investigación **y consiguió convencer a la OAMI para que cambiase su política lingüística**. No estaba de acuerdo con la opinión inicial de la OAMI de que su Reglamento de base, junto con la sentencia Kik, constituye la base jurídica para su práctica de utilizar sólo Inglés, francés, alemán, español e italiano en su página web. Por otra parte, no podía descartar que esta práctica situaba a las personas físicas y jurídicas procedentes de Estados miembros distintos de Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y España en una situación de desventaja en comparación con las personas originarias de esos países. Hizo hincapié en que, cuando un ciudadano visita por vez primera el sitio web de la OAMI, le resultaría mucho más fácil navegar si estuvieran disponibles todas las versiones lingüísticas. Sostuvo que la buena práctica administrativa exige que, en la medida de lo posible, las instituciones, órganos y organismos de la UE proporcionen información a los ciudadanos en su propio idioma. **Además, afirmó que la conveniencia administrativa no es un argumento válido para una administración de la UE bien equipada en términos de recursos técnicos y humanos, para no hacer disponible su sitio web en todas las lenguas de la UE.**

A resultas de la investigación del Defensor del Pueblo, la OAMI introdujo cambios importantes. En primer lugar, decidió aceptar consultas por escrito de cualquier ciudadano de la Unión, en cualquiera de las lenguas mencionadas en el artículo 55 (1) del Tratado UE, y proporcionar una respuesta en la misma lengua. En segundo lugar, aceptó la propuesta de solución amigable del Defensor del Pueblo. Por lo tanto, hizo disponible su sitio web en todas las lenguas de la UE y explicó su política lingüística al respecto. El Defensor del Pueblo aplaudió esta actitud encomiable”.

El 22 de febrero de 2011 la Comisión Europea abrió una consulta pública sobre la fiscalidad del sector financiero (“*Consultation on financial sector taxation*”).

La consulta estaba abierta, para la presentación de contribuciones, a todos los ciudadanos y organizaciones. Sin embargo, el documento de consulta (“*Consultation paper*”) estaba redactado únicamente en inglés. El período de consultas se inició el 22 de febrero de 2011 y expiró el 19 de abril de 2011.

El 9 de marzo de 2011 se solicitó información a la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea acerca de cuándo aparecería publicado el documento de consulta en español. La respuesta, de 11 de marzo de 2011, fue la siguiente:

“El documento de consulta se ha publicado únicamente en inglés **por una cuestión de tiempo**. Todas las instituciones de la Unión Europea (Consejo, Comisión y Parlamento) solicitaron que la evaluación del impacto de la tributación del sector financiero estuviese finalizada para el verano de 2011.

Por este motivo, y teniendo en cuenta que el período de consulta debe ser de al menos ocho semanas, se abrió la misma tan pronto como el documento estuvo disponible en inglés. Una traducción de dicho documento a otros idiomas habría retrasado considerablemente la puesta en marcha de la consulta y habría hecho imposible la publicación de la evaluación para el verano.

La consulta, debido a su **carácter técnico**, se dirige principalmente a las partes interesadas en el sector financiero. Por lo tanto, su publicación en inglés se ha considerado una mera solución práctica, dadas las circunstancias. En cualquier caso, los interesados pueden enviar sus respuestas en cualquier idioma de la UE”.

El 11 de marzo de 2011 se presentó una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, sobre este asunto.

## II. La reclamación al Defensor del Pueblo europeo

Los argumentos expuestos al Defensor del Pueblo Europeo para que interviniera en el asunto y constatará un caso de mala administración fueron los siguientes:

La Dirección General de Impuestos y Unión Aduanera de la Comisión Europea abrió una consulta pública sobre la fiscalidad del sector financiero (“*Consultation on financial sector taxation*”), con un período de consulta del 22 de febrero de 2011 al 19 de abril de 2011.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/consultations/tax/2011\\_02\\_financial\\_sector\\_taxation%5Fen.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2011_02_financial_sector_taxation%5Fen.htm)

“Target groups.

**All citizens** and organisations are welcome to contribute to this consultation. Contributions are particularly sought from market participants, investors, consulting firms, national governments or their agencies, regulatory authorities, academics, and other professional organisations in the financial sector as well as social partners and NGOs.”

Anteriormente, la misma Dirección General abrió una consulta pública sobre el “Libro Verde sobre el futuro del IVA”, con un período de consulta del 1 de diciembre de 2010 al 31 de mayo de 2011.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/consultations/tax/2010\\_11\\_future\\_vat%5Fen.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat%5Fen.htm)

“Target groups.

The Commission invites all interested parties to submit their contributions in response to the questions raised in the ‘Green Paper on the future of VAT– Towards a simpler, more robust and efficient VAT system’.

All stakeholders affected by this initiative – **all citizens**, organisations, businesses, public authorities, tax practitioners, tax experts and academics - are invited to provide their views on this matter”

Como puede observarse, en ambas consultas, el abanico de destinatarios es muy amplio, incluyendo a todos los ciudadanos. Es una decisión acertada, pues tanto la reforma del IVA como la reforma de la fiscalidad del sector financiero afectará a todos los ciudadanos. En cuanto a la reforma de la fiscalidad del sector financiero parece presumible que los impuestos que puedan crearse afectaran a los ciudadanos, pues las entidades financieras los repercutirán de una u otra forma.

Sin embargo, el documento de consulta referido al Libro Verde sobre el futuro del IVA está disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea (**se cumple, así, con los principios de apertura, transparencia, buena administración y no discriminación**), mientras que el documento de consulta sobre la fiscalidad del sector financiero está disponible exclusivamente en inglés (**no se cumple con los referidos principios**).

Como se expone en la “*Declaración de gobernanza de la Comisión Europea*”, de 30 de mayo de 2007:

#### **“4. Principios rectores: apertura y transparencia.**

La Comisión tiene el compromiso de trabajar de manera abierta, y se esfuerza por **dar a conocer su trabajo** y las decisiones que adopta. Antes de comenzar a legislar y elaborar las políticas, la Comisión debe realizar numerosas consultas; la calidad de la política de la UE es el resultado de una **amplia participación por parte de los ciudadanos**, las organizaciones de la sociedad civil y todas las partes interesadas en el ámbito político. La Comisión tiene el compromiso de poner en práctica un *enfoque inclusivo* a la hora de desarrollar y ejecutar las políticas...”

Esta declaración de principios de buena gobernanza se quiebra en los supuestos en los que políticas de la Comisión que afectan a la generalidad de los ciudadanos, como las citadas al principio, no se exponen a consulta pública en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea: desaparece el *enfoque inclusivo*.

Las políticas que afectan a la generalidad de los ciudadanos de la UE deben someterse a una consulta pública amplia –que tenga por destinatarios a todos los ciudadanos- y en todas las lenguas oficiales de la UE. Si la consulta es amplia en cuanto a sus destinatarios pero se restringen las lenguas de acceso a los documentos no se cumple con los principios de apertura y transparencia y se limita la participación por parte de los ciudadanos.

**A juicio del que suscribe, constituye un caso de mala administración el hecho de que la consulta pública relativa a la fiscalidad del sector financiero se haya realizado exclusivamente en inglés.**

No son válidas las excusas alegadas por la Comisión: “el documento de consulta se ha publicado únicamente en inglés por una cuestión de tiempo”. Las previsiones respecto a las evaluaciones de impacto se deben hacer con suficiente antelación y todas las instituciones de la UE deben ser conscientes de que las consultas públicas deben ser lo más amplias posibles, respetando los principios de apertura y transparencia.

No se pueden alegar “soluciones prácticas” que infrinjan los principios de apertura y transparencia. Tampoco se puede alegar que la consulta es de “carácter técnico”, pues, con independencia de ello, su finalidad es claramente de carácter político: revisar la fiscalidad de las operaciones financieras que, como se ha indicado, afectará en última instancia a los consumidores de productos financieros.

Desde la presentación de la reclamación, el 11 de marzo de 2011, la Comisión Europea ha abierto diversas consultas públicas que ponen de relieve la política errática y arbitraria que sigue la Comisión en materia de consultas públicas; que pone en entredicho y en peligro los principios de apertura, transparencia, buena administración y no discriminación.

Se desprende del análisis de dichas consultas públicas que la Comisión no tiene una política y directrices claras en materia lingüística en lo relativo a las consultas públicas.

**La política lingüística está -en mi opinión- íntimamente ligada a la efectiva realización de los principios enunciados anteriormente. Parece obvio que los ciudadanos europeos -todos- tienen derecho a participar en las políticas públicas que pretenda iniciar la Comisión Europea. Para ello, el ciudadano debe tener efectivo conocimiento de la consulta y ello se pone en peligro si la consulta se realiza en pocas lenguas oficiales -en ocasiones en una sola-. Las excepciones al principio general -la consulta realizada en todas las lenguas oficiales de la UE- deben interpretarse y aplicarse restrictivamente (por ejemplo, cuando se alega que la consulta es "de carácter técnico"). Resulta una contradicción en sus propios términos dirigir una consulta pública "a la población" y que esta se realice únicamente en inglés.**

El asunto es patente en el caso de la consulta pública "**cómo reducir el uso de las bolsas de plástico**", que está dirigida "a la población" y se realiza únicamente en inglés. Esta consulta, parece claro -dados sus destinatarios y el asunto tratado-, que debería realizarse en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. El cuestionario sometido a los destinatarios debería estar redactado en todas las lenguas oficiales. No existe, a mi juicio, explicación plausible para sostener otra cosa.

Por tanto, creo que el Defensor del Pueblo debería ir más allá que en el asunto concreto de la reclamación de 11 de marzo de 2011 y, además de requerir a la Comisión para que informe de las cuestiones que le han sido requeridas -y que se refieren al caso concreto de la reclamación- la intimara para que informe sobre la política que tenga o pueda tener establecida la Comisión en materia de consultas públicas; si existen directrices generales al respecto -especialmente en materia lingüística- y analizar por el Defensor del Pueblo otras consultas públicas; pues considero que la resolución adecuada de la reclamación debe hacerse en el marco de la política general de la Comisión en esta materia de capital importancia, si es que existe y está establecida.

La Oficina del Defensor del Pueblo Europeo, mediante escrito de 31 de mayo de 2011, consideró que la demanda incluida en dicha investigación tiene un ámbito mucho más

amplio que la sola consulta sobre fiscalidad en el sector financiero. Se trata de investigar un caso de mala administración **sistémica**. En concreto, dicha demanda está formulada en los siguientes términos: *“La Comisión debería, en principio, publicar los documentos de consulta en todos los idiomas oficiales de la Unión o, previa solicitud, facilitar a los ciudadanos una traducción de los mismos”*.

### **III. La contestación de la Comisión europea**

Mediante escrito de 14 de abril de 2011, el Defensor del Pueblo Europeo informó que había solicitado un informe a la Comisión. Puede leerse:

“Alegación.

La Comisión no ha asegurado la publicación del documento de consulta sobre la fiscalidad en el sector financiero en todos los idiomas oficiales de la Unión.

Demanda:

La Comisión debería, en principio, publicar los documentos de consulta en todos los idiomas oficiales de la Unión o, previa solicitud, facilitar a los ciudadanos una traducción de los mismos.

He informado a la Comisión de que le agradecería que, en su informe, abordara los siguientes puntos:

- (i) ¿Ha tomado la Comisión en cuenta la posibilidad de traducir el texto de la consulta en otras lenguas oficiales con posterioridad a su publicación? En caso afirmativo, ¿por qué no lo ha hecho?
- (ii) ¿Ha tomado la Comisión en cuenta la posibilidad de traducir el texto de la consulta previa solicitud por parte de los ciudadanos? ¿Ha recibido alguna solicitud de este tipo?
- (iii) ¿Ha tomado la Comisión en cuenta la posibilidad de informar a los ciudadanos de que aceptaría contribuciones en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión? En caso afirmativo, ¿por qué no ha incluido esta información en el documento de consulta?
- (iv) ¿Ha recibido la Comisión contribuciones por parte del público en general? En caso afirmativo, ¿en qué idioma(s) estaban redactadas?

Asimismo, he informado a la Comisión de que le agradecería que su informe se refiriera de manera específica a los principios de igualdad y proporcionalidad y opinara sobre la pertinencia de los artículos 10.3 y 11.3 del Tratado de la Unión Europea”.

La Comisión Europea remitió el siguiente informe al Defensor del Pueblo:

“La Comisión es consciente de que las barreras lingüísticas pueden constituir un obstáculo para la participación de los ciudadanos en las consultas públicas. La

Comisión está comprometida con la defensa del multilingüismo en las consultas públicas y no ha dejado de esforzarse por mejorar la situación a este respecto. No obstante, este objetivo solo puede alcanzarse dentro de los márgenes permitidos por la disponibilidad de recursos así como, en ciertas circunstancias, por ciertas limitaciones de tiempo.

Los principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas (COM(2002) 704), que en nuestra opinión reflejan adecuadamente tanto el principio de igualdad como el de proporcionalidad, y los artículos 10, apartado 3, y 11, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, no imponen la obligación de traducir los documentos de consulta a todas las lenguas oficiales de la Unión Europea.

El tema de consulta se anuncia en el sitio Internet “Tu voz en Europa”, en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. El hecho de que el anuncio de la consulta y la invitación a enviar contribuciones se realizaran en todos los idiomas se consideró suficiente para indicar que también se admitía la presentación de observaciones en todos los idiomas oficiales de la UE. La página de consulta está disponible en inglés, francés y alemán. El documento de consulta se publicó únicamente en inglés por límites de tiempo.

El tema de la fiscalidad del sector financiero constituye una alta prioridad de la agenda de las instituciones europeas. Por este motivo, en su Comunicación de 7 de octubre de 2010 sobre la fiscalidad del sector financiero, la Comisión se comprometió a llevar a cabo una exhaustiva evaluación del impacto para el verano de 2011. En este contexto y dado que el período de consulta era de ocho semanas, la consulta se puso en marcha inmediatamente después de acordarse el texto en inglés. Una traducción del documento de consulta a todas las lenguas oficiales de la Unión hubiera retrasado significativamente la puesta en marcha de la consulta y habría hecho imposible concluir la evaluación del impacto antes del verano. Esta es también la razón por la que el documento de consulta no se traduce a petición de los ciudadanos.

Por las razones expuestas, se consideró que la publicación únicamente en inglés constituía una solución práctica. Además, las partes interesadas pueden responder al documento de consulta en la lengua de la UE correspondiente. De hecho, se han recibido contribuciones en otros idiomas, como las recibidas en español de la Unión Sindical Obrera (USO) y del Ayuntamiento de Puerto Real. También hay contribuciones en francés, alemán y portugués. Todas las contribuciones, con independencia de la lengua, se han procesado y han quedado reflejadas en el análisis de la consulta pública en igualdad de condiciones. No se hace discriminación alguna entre las distintas contribuciones por motivos lingüísticos.

### **Conclusiones.**

La urgencia política y los estrictos límites de tiempo impuestos por la evaluación del impacto no habrían permitido la traducción del documento de consulta a todas las lenguas oficiales de la Unión en el plazo estipulado. Todos los ciudadanos de la UE pueden comunicarse con las instituciones europeas en cualquier lengua oficial de la UE”.

Dentro del plazo concedido por el Defensor del Pueblo Europeo para realizar observaciones al Informe de la Comisión, se realizaron los siguientes comentarios adicionales:

1.- La respuesta de la Comisión se refiere únicamente a la consulta sobre la fiscalidad de las operaciones financieras y no responde a las preguntas realizadas por el Defensor respecto a las consultas públicas en general. Es desde un examen de la reclamación en el contexto de la política global de la Comisión en este asunto en el que se puede adoptar una resolución justa.

2.- Como ha quedado demostrado por los numerosos ejemplos de consultas públicas evacuadas por la Comisión desde la presentación de la reclamación; la política seguida es muy restrictiva en materia lingüística y las razones aducidas son, en mi opinión, inaceptables.

3.- Con esta política se coarta el fundamental derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos de la Unión y supone una clara discriminación en beneficio de determinados nacionales

4.- Asimismo, creo que no es cierto que el tema de cada consulta se anuncie en todas las lenguas oficiales de la Unión.

5.- Resulta un argumento pueril, a mi juicio y dicho sea con los debidos respetos, decir que se puede contestar a la consulta pública en cualquier lengua de la Unión si, previamente, el ciudadano no puede leer o entender el documento de consulta por no estar redactado en su lengua.

6.- Decir que el Tratado o la normativa de la Unión no imponen la obligación de traducir los documentos de consulta a todas las lenguas oficiales no es una interpretación exacta si se conecta con el fundamental derecho de participación en los asuntos públicos de la Unión.

7.- Vuelvo a insistir en que la política de la Comisión en este tema constituye un caso de mala administración sistémico, como puede comprobarse del análisis de las consultas publicadas en los últimos meses y que fueron citadas.

#### **IV. El proyecto de Recomendación del Defensor del Pueblo europeo**

A continuación se transcribe lo fundamental del Proyecto de Recomendación evacuado por el Defensor del Pueblo Europeo el 24 de noviembre de 2011 y dirigido a la Comisión Europea:

##### **“Análisis y conclusiones del Defensor del Pueblo.**

**A. ALEGACIÓN SOBRE LA NO PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO DE CONSULTA EN TODAS LAS LENGUAS OFICIALES DE LA UNIÓN Y DEMANDA DE QUE LA COMISIÓN DEBERÍA, POR NORMA GENERAL, PUBLICAR SUS DOCUMENTOS DE CONSULTA EN TODAS ESTAS LENGUAS O FACILITAR TRADUCCIONES A LOS CIUDADANOS PREVIA SOLICITUD.**

##### **Argumentos presentados al Defensor del Pueblo.**

15. En su reclamación, el demandante exponía que la Comisión, al publicar el Documento únicamente en inglés, infringió su propia Declaración de Gobernanza de 2007, y en particular su punto cuarto... Por lo tanto, el demandante consideraba que las políticas que afectan a todos los ciudadanos deberían someterse a una amplia consulta pública, es decir, a una consulta dirigida a todos los ciudadanos y en todas las lenguas oficiales de la UE.

16. El demandante consideraba asimismo que la Comisión vulneró los principios de apertura, transparencia, buena administración y no discriminación, y que limitó la participación de los ciudadanos. El demandante ofreció un ejemplo de consulta pública de la Comisión, relativa al Libro Verde sobre el IVA, con prácticamente el mismo grupo destinatario que la Consulta y cuyos documentos, sin embargo, estaban disponibles en todas las lenguas del Tratado.

17. Además, el demandante consideraba que las razones aducidas por la Comisión para publicar la Consulta exclusivamente en inglés “*no son válidas*”. Las evaluaciones de impacto deben planificarse con la antelación suficiente para ser lo más amplias, abiertas y transparentes posibles. Es inaceptable que la Comisión alegue “*soluciones prácticas*” que van en contra de los principios de apertura y transparencia. Por último, el hecho de que la Consulta tenga un “*carácter técnico*” tampoco es una justificación válida, puesto que, en realidad, el propósito de la misma es político (revisión de la fiscalidad de las transacciones financieras) y afectará en última instancia a los consumidores de productos financieros.

18. En sus otras cartas, el demandante informó al Defensor del Pueblo acerca de varias consultas públicas iniciadas por la Comisión sobre diferentes temas. En particular, el demandante se refirió a las consultas públicas relativas a i) la revisión de las Directrices sobre la financiación pública de las redes de banda ancha, ii) la reforma del gobierno corporativo, iii) las mejores prácticas de cooperación entre las autoridades nacionales de competencia de la UE en el ámbito de las fusiones, iv) la reducción del uso de bolsas de plástico, v) las pequeñas y medianas empresas, vi) las posibilidades de pesca, vii) las obligaciones de informar sobre las ayudas estatales, viii) la libertad de circulación de trabajadores, ix) la evaluación de las ayudas estatales a las obras audiovisuales y x) la Directiva sobre las cualificaciones profesionales.

19. El demandante hizo especial hincapié en el hecho de que las lenguas utilizadas por la Comisión no eran las mismas en todos los casos. Afirmaba que los ejemplos facilitados al Defensor del Pueblo “*demuestran la política errática y arbitraria que sigue la Comisión en materia de las consultas públicas, que pone en entredicho y en peligro los principios de apertura, transparencia, buena administración y no discriminación*”. En opinión del demandante, esto demuestra que la Comisión no cuenta con una política y con directrices claras sobre las cuestiones lingüísticas en los procedimientos de consulta.

20. El demandante consideraba que todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a participar en las políticas públicas previstas por la Comisión, lo cual no es factible al menos que tengan “*efectivo conocimiento de la consulta*”. Esto no es posible si las consultas solo se encuentran en uno o en unos pocos idiomas. Las excepciones al principio general de que todas las consultas deben publicarse en todas las lenguas de la UE deben interpretarse y aplicarse estrictamente. Es

contradictorio afirmar que una consulta pública está dirigida “*al público*” y al mismo tiempo facilitarla únicamente en una lengua.

21. En su informe, la Comisión reconoció que “*las barreras lingüísticas pueden constituir un obstáculo para la participación de los ciudadanos en sus consultas públicas*” La Comisión está comprometida con el multilingüismo en las consultas públicas y trabaja constantemente para mejorar la situación en este sentido. Sin embargo, el objetivo sólo puede lograrse “*dentro de los márgenes permitidos por la disponibilidad de recursos*” y, en ciertos casos, “*dentro de ciertas limitaciones de tiempo*”. La Comisión se refirió a su Comunicación sobre las consultas públicas y declaró que, en su opinión, refleja de forma suficiente los principios de igualdad y proporcionalidad y el artículo 10, apartado 3, y el artículo 11, apartado 3, del TUE. La Comunicación no incluye el requisito de que los documentos de consulta deban traducirse a todas las lenguas oficiales de la UE.

22. En cuanto a la Consulta, el tema de la misma fue anunciado en la página web “*Tu voz en Europa*” en todas las lenguas oficiales de la UE. La invitación a presentar contribuciones también se realizó en todas las lenguas oficiales de la UE. Esto se consideró suficiente para indicar que se aceptan comentarios redactados en todas las lenguas oficiales de la UE. Además, la página de la Consulta está disponible en inglés, francés y alemán.

23. Sin embargo, el propio Documento de consulta se publicó únicamente en inglés debido a limitaciones temporales. El asunto de la fiscalidad del sector financiero tiene máxima prioridad en el programa de las instituciones europeas.

En su Comunicación sobre la fiscalidad del sector financiero, la Comisión se comprometió a llevar a cabo una evaluación de impacto exhaustiva para el verano de 2011, en el marco de la cual se puso en marcha la Consulta. Debido al período de consulta de ocho semanas, la misma se publicó inmediatamente después de que se alcanzase un acuerdo sobre el texto inglés.

24. La traducción del Documento a todos los idiomas oficiales de la Unión habría retrasado de forma considerable su publicación y habría hecho imposible la ultimación de la evaluación de impacto para el verano. Esta es también la razón por la que el Documento no se tradujo a petición de los ciudadanos.

25. En este contexto, la publicación en inglés únicamente se consideró una “*solución práctica*”, teniendo en cuenta que las partes interesadas pueden presentar sus contribuciones en sus respectivas lenguas de la UE. La Comisión recibió contribuciones en otras lenguas, como español, francés, alemán y portugués. Todas las contribuciones se procesaron y reflejaron por igual en el análisis de la consulta, sin que hubiera discriminación por razones lingüísticas.

26. En sus comentarios, el demandante afirmó que mantenía su posición inicial y que las razones aducidas por la Comisión eran “*inaceptables*”. Opinaba que es absurdo esperar que los ciudadanos respondan a las consultas públicas en cualquier lengua oficial de la UE si previamente no han podido leer o entender el documento de consulta pertinente, que no está redactado en su lengua. El demandante también estaba en desacuerdo con el punto de vista de la Comisión de que el Tratado no impone la obligación de traducir los documentos de

consulta a todas las lenguas de la UE. En su opinión, se trata de una interpretación errónea teniendo en cuenta el derecho fundamental a la participación pública en los asuntos de la Unión.

27. Además, el demandante señaló que el informe de la Comisión sólo se refería a la Consulta concreta sobre la fiscalidad de las transacciones financieras, pero no respondía a “*las preguntas realizadas por el Defensor respecto a las consultas públicas en general*”. Afirmaba que, como demuestran los ejemplos facilitados al Defensor del Pueblo en su correspondencia, la política lingüística de la Comisión es muy restrictiva, limita el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos de la Unión y es claramente discriminatoria. El demandante consideraba que la política de la Comisión equivale a una mala administración sistémica.

### **Análisis del Defensor del Pueblo.**

#### *a) Con respecto a la Consulta.*

28. La posición que mantiene el Defensor del Pueblo desde hace mucho tiempo es que, en lo referente a la comunicación externa de las instituciones europeas con los ciudadanos, lo ideal sería que el material previsto a tales efectos se publicase en todas las lenguas oficiales. Para que esta comunicación externa sea eficaz, es necesario que los ciudadanos entiendan la información que les facilitan las instituciones<sup>25</sup>.

29. Sin embargo, cuando la “*comunicación externa*” es un medio que permite a los ciudadanos europeos participar en el proceso de toma de decisiones, el multilingüismo se vuelve esencial, una condición previa para el ejercicio efectivo del derecho democrático de los ciudadanos a conocer las cuestiones que pueden dar lugar a una acción legislativa. Como bien señaló el demandante, no es razonable esperar que los ciudadanos participen en una consulta cuyo contenido no entienden.

30. Teniendo en cuenta la prioridad máxima de la fiscalidad del sector financiero para todas las instituciones de la UE, como declaró la Comisión, habría parecido conveniente garantizar la participación pública más amplia posible con el fin de legitimar el proceso de Consulta. Además, como señaló el demandante, a pesar de su carácter “*técnico*”, el tema interesa directamente a amplios sectores de la sociedad, puesto que las entidades financieras trasladarán probablemente los potenciales impuestos sobre las transacciones financieras a los consumidores, en forma de gastos bancarios o de otras tasas.

31. En el caso que nos ocupa, todos los ciudadanos de la UE podían constatar que la Comisión había iniciado una consulta sobre la fiscalidad del sector financiero, cuya fecha de cierre era el 19 de abril de 2011. Como declaró la Comisión y el Defensor del Pueblo pudo comprobar, la página web de Tu voz en Europa efectivamente contiene una lista de títulos de todas las consultas puestas en marcha, incluida la que es objeto de la presente reclamación, disponibles en las 23 lenguas oficiales de la Unión. Sin embargo, sólo los ciudadanos de la UE

---

<sup>25</sup> Véase la decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre la reclamación 871/2006/(BB)MHZ, párrafo 2.9.

angloparlantes, francoparlantes o germanoparlantes podían obtener más detalles acerca de, por ejemplo, la forma de presentar las contribuciones, ya que la página de la consulta solo estaba disponible en estas tres lenguas. Además, sólo los ciudadanos de la UE que hablan inglés podían conocer efectivamente el contenido real de la Consulta, su justificación, los problemas planteados y las medidas previstas, puesto que el Documento de consulta únicamente se redactó en inglés.

32. Por lo tanto, es innegable que solo un número limitado de ciudadanos de la UE podía, de hecho, ejercer su derecho a “*participar en la vida democrática de la Unión*”, como prevé el artículo 10, apartado 3, del TUE, y que las “*amplias consultas*” requeridas por el artículo 11, apartado 3, del TUE se limitaban a las “*partes interesadas*” angloparlantes. De esta forma, los ciudadanos no angloparlantes quedaban excluidos desde el principio de este ejercicio democrático.

33. En su informe, la Comisión declaró que había recibido contribuciones en lenguas diferentes al inglés, en concreto español, francés, alemán y portugués. Esta declaración no responde con precisión a la segunda parte de la pregunta iv) del Defensor del Pueblo, a saber, en qué lenguas del Tratado recibió la Comisión las contribuciones del público en general, al mismo tiempo que resulta insuficiente para demostrar que los ciudadanos realmente contribuyeron a la Consulta a pesar de que no se publicó en su propia lengua.

34. Por un lado, es imposible determinar el número de ciudadanos que se vieron disuadidos de presentar contribuciones por el hecho de que el Documento no estaba disponible en su lengua. Por otro lado, según la investigación del Defensor del Pueblo, de las 16 contribuciones de los ciudadanos a esta Consulta, 11 estaban en inglés (aproximadamente un 70%) y el resto en alemán o francés, es decir, las lenguas en las que se ofrecía información adicional en la página web de la Consulta. Ninguna de las contribuciones del público en general recibidas parece estar redactada en las demás lenguas citadas por la Comisión. Lo que es más, el Defensor del Pueblo leyó varias contribuciones a las Consultas **y pudo constatar que algunos de los que habían contribuido expresaron su desacuerdo con la decisión de la Comisión de publicar el Documento de consulta únicamente en inglés.**

35. A ojos del Defensor del Pueblo, esto demuestra que incluso los ciudadanos de la UE que pueden participar efectivamente en la Consulta perciben las restricciones lingüísticas como un trato desigual hacia aquellos que no hablan la lengua elegida por la Comisión. La propia Comisión reconoció en su informe que la barrera lingüística puede constituir un obstáculo al derecho de los ciudadanos a participar en sus consultas públicas.

36. En el apartado 82 de la sentencia en el asunto *Kik*, el Tribunal de Justicia sostuvo que las referencias del Tratado al uso de las lenguas no pueden considerarse la expresión de un principio general del Derecho de la Unión que garantice a todo ciudadano el derecho a que todo lo que pueda afectar a sus intereses se redacte en su lengua, sean cuales fueren las circunstancias. Se desprende que puede haber circunstancias en las que el derecho no pueda aplicarse. Esas circunstancias, pero, no son limitadas y han de estar justificadas en cada caso. En otras palabras, se permite un trato desigual si existe una

justificación razonable y objetiva para ello. En el caso que nos ocupa, la Comisión alegó a) el carácter técnico de la Consulta y b) su urgencia como motivos para publicar el Documento únicamente en inglés. Por lo tanto, la cuestión que se plantea es si las razones aducidas por la Comisión son suficientes para justificar las restricciones lingüísticas en el presente caso.

37. Con respecto al carácter técnico de la consulta, el Defensor del Pueblo señala que la Comisión mencionó este aspecto en su respuesta al demandante con fecha 11 de marzo de 2011, pero no lo reiteró en su informe. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión abandonó este argumento y no va a adoptar una posición al respecto.

38. La Comisión se refirió, en su dictamen, a “*la disponibilidad de recursos*” que limitan sus esfuerzos para mejorar el multilingüismo en las consultas públicas. El Defensor del Pueblo no considera que estos términos tan vagos sean suficientes para justificar las posibles limitaciones financieras de la Comisión a la hora de aplicar el principio del multilingüismo en el presente caso.

39. En la medida en que la Comisión alega razones de urgencia para apoyar su posición, el Defensor del Pueblo estima que dichas consideraciones tampoco son suficientes para facultar a la Comisión a ignorar completamente los objetivos de participación y transparencia contemplados en el artículo 10, apartado 3, del TUE y el artículo 11, apartado 3, del TUE, a menos que las dificultades a las que se hubiese tenido que enfrentar al dar pleno efecto a estas disposiciones fuesen insalvables. En opinión del Defensor del Pueblo, no se ha demostrado que este sea el caso. En cualquier caso, y aunque ello haya sido así, la decisión de la Comisión de no traducir ningún documento en ningún idioma y en ningún momento del proceso de Consulta resulta claramente desproporcionada.

40. De hecho, aunque la publicación del Documento fuese urgente y tuviese que hacerse tan pronto como se alcanzase un acuerdo sobre el texto en inglés, algo que el Defensor del Pueblo no rebate, la Comisión podría haber garantizado que los ciudadanos no angloparlantes pudiesen participar en ella. En particular, la Comisión podría al menos haber facilitado a los ciudadanos una traducción de las partes esenciales del Documento de consulta en todas las lenguas del Tratado, aunque fuese tras la publicación, pero siempre dentro de un límite de tiempo suficiente para permitirles enviar sus respuestas. Como mínimo, la Comisión podría haber proporcionado la información básica, disponible en inglés, francés y alemán en la página web de la consulta, en todas las lenguas del Tratado. Otra solución hubiese sido facilitar a los ciudadanos una traducción previa solicitud.

41. De cualquiera de estas formas, la Comisión podría haber evitado retrasos en el inicio de la Consulta, puesto que la traducción se habría facilitado *a posteriori*. Además, proporcionar traducciones previa solicitud habría minimizado los esfuerzos necesarios, en términos de costes y recursos humanos, puesto que sólo se habrían facilitado en aquellas lenguas en las que se hubiesen pedido. Del informe de la Comisión no se deduce que haya tenido en cuenta ninguna de estas alternativas. Al contrario, en respuesta a la primera parte de la pregunta ii) del Defensor del Pueblo, la Comisión afirmó que “*la Consulta no se traduce a petición de los ciudadanos*”, debido a las limitaciones temporales mencionadas anteriormente. Lamentablemente, la Comisión no aclaró, como le

había pedido el Defensor del Pueblo, si recibió realmente alguna solicitud de traducción.

42. Además, el Defensor del Pueblo no tiene ninguna duda de que la publicación del Documento únicamente en inglés excluyó automáticamente de la participación en la Consulta a un número significativo de potenciales participantes, puesto que no la entendían. Ello podría ser discriminatorio. El Defensor del Pueblo señala que la Comisión no respondió, en su informe, al argumento del demandante al respecto, sino que se limitó a afirmar que no hubo discriminación entre las contribuciones por razones lingüísticas. Sin embargo, el objeto de esta reclamación no es una supuesta discriminación de las contribuciones, sino de los potenciales participantes, en una etapa muy temprana del proceso de consulta.

43. En opinión del Defensor del Pueblo, lo anterior demuestra que la Comisión limitó i) injustificadamente y ii) desproporcionadamente el derecho de los ciudadanos no angloparlantes a ser consultados, al no haber facilitado el Documento de consulta en otras lenguas además del inglés. **Esto constituye un caso de mala administración.**

44. Teniendo en cuenta que al término de la investigación sobre esta reclamación la Consulta ya se había cerrado, el Defensor del Pueblo ya no puede buscar una solución que elimine el caso de mala administración mencionado y satisfaga al demandante, en virtud del artículo 3, apartado 5, del Estatuto del Defensor del Pueblo<sup>26</sup>. Sin embargo, puesto que la cuestión que se está analizando tiene **consecuencias generales claras**, y como tales podrían remediarse para el futuro, el Defensor del Pueblo emitirá un proyecto de recomendación a continuación.

*b) Con respecto a la práctica lingüística general en los procedimientos de consulta.*

45. Con carácter preliminar, el Defensor del Pueblo recuerda que el Tratado de Lisboa ha reforzado el derecho de los ciudadanos y las asociaciones a participar en la vida democrática de la Unión<sup>27</sup>. Tener un “diálogo regular” implica, a los ojos del Defensor del Pueblo, implicarse en un auténtico debate político con la sociedad civil. El primer paso hacia esa meta es informar y consultar a la sociedad civil acerca de las iniciativas potenciales. La Comisión está llamada a jugar un papel esencial precisamente en esta fase, a través de sus consultas públicas.

46. Se sobreentiende que el multilingüismo constituye un medio que permite a la Comisión implicar el máximo número de ciudadanos en sus consultas públicas

---

<sup>26</sup> “En la medida de lo posible, el Defensor del Pueblo buscará con la institución u órgano afectado una solución que permita eliminar los casos de mala administración y satisfacer la reclamación del demandante”.

<sup>27</sup> Al respecto, véase la Presentación del Defensor del Pueblo Europeo al Desayuno Informativo sobre Política organizado por el Centro Europeo de Política (*European Policy Centre*), que tuvo lugar en Bruselas el 23 de mayo de 2011. Disponible en [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

y, a la vez, una garantía del control que la sociedad civil ejerce sobre la coherencia y transparencia de las actividades de la Unión.

47. Aunque la Comisión no ofreció una respuesta clara y precisa a la demanda incluida en la investigación del Defensor del Pueblo, del contenido general de su informe el Defensor del Pueblo deduce que, para la Comisión, el principio de multilingüismo en las consultas públicas se aplica en función de “*la disponibilidad de recursos*” y “*las limitaciones de tiempo*”. Sin embargo, ni el contenido del informe de la Comisión ni los ejemplos de consultas públicas analizados por el Defensor del Pueblo durante su investigación aclaran i) en qué circunstancias se pueden aplicar estas supuestas excepciones y, lo que es más importante, ii) con qué garantías para los ciudadanos.

48. En primer lugar, la afirmación de la Comisión de que la Comunicación sobre las consultas, la cual considera que “*refleja adecuadamente tanto el principio de igualdad como el de proporcionalidad, y los artículos 10, apartado 3, y 11, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea*”, no exige que los documentos de consulta se publiquen en todas las lenguas del Tratado, resulta sumamente decepcionante.

49. Por un lado, es difícil entender que pueden considerarse respetados los mencionados principios y artículos en lo referente a un asunto que ni siquiera se menciona en la Comunicación.

50. Por otro lado, la falta de disposiciones a este respecto en la Comunicación no hace que el asunto sea baladí. El corolario de esta situación es, más bien, que hay aspectos esenciales del procedimiento de consulta que no se tienen en cuenta, y deberían tenerse, en esta Comunicación.

51. En segundo lugar, el Defensor del Pueblo puede constatar que el portal de Tu voz en Europa, que es “*el “punto de acceso único” de la Comisión Europea a una gran variedad de consultas, foros de debate y otras herramientas*” que permite a los ciudadanos “*participar activamente en el proceso europeo de toma de decisiones*”, tampoco incluye explicaciones completas sobre por qué los documentos de consulta no están disponibles en todas las lenguas oficiales de la UE.

52. Si bien es verdad que la página de inicio contiene una sección titulada “*¿Por qué no está en mi lengua toda la información?*”, la única referencia a las consultas señala que “*En particular, los documentos de consulta, por destinarse a un público especializado, no siempre se publican en todas las lenguas oficiales. No obstante, se aceptan respuestas en cualquiera de ellas, salvo que en los propios documentos se indique expresamente lo contrario*”. Las explicaciones restantes, disponibles a través de un enlace a preguntas frecuentes sobre el portal Europa, son genéricas y se refieren principalmente a la lengua de la información que figura en esa página web. Sin embargo, no se ofrece información específica sobre las consultas.

53. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo duda de que la Comisión tenga realmente una política lingüística clara en materia de consultas públicas. Esta duda viene reforzada por los ejemplos de consultas proporcionados por el demandante en su correspondencia con el Defensor del Pueblo. Los ejemplos

demuestran que la Comisión utiliza una variedad de combinaciones lingüísticas en sus consultas públicas que no siguen necesariamente un patrón previsible.

54. En efecto, si bien el tema (es decir, el título) de la consulta siempre está disponible en todas las lenguas de la UE en Tu voz en Europa, solo una de las once páginas web de consultas facilitadas por el demandante está disponible en todas las lenguas del Tratado (la consulta sobre el gobierno corporativo). En cuanto a las demás, tres están disponibles en inglés, francés y alemán (las consultas sobre el futuro del IVA, la libre circulación de los trabajadores y las cualificaciones profesionales) y siete únicamente en inglés. Esta situación claramente no está en consonancia con la posición constante del Defensor del Pueblo<sup>28</sup> de que la buena administración exige, en la medida de lo posible, que las instituciones, organismos, oficinas y agencias de la UE proporcionen información a los ciudadanos en su propia lengua.

55. Además, no está claro que únicamente las consultas dirigidas a un público específico se publiquen en un reducido número de lenguas de la UE, como se afirma en el portal Tu voz en Europa. Por ejemplo, el documento de consulta sobre la libre circulación de los trabajadores sólo estaba disponible en inglés, aunque se refiere a un aspecto fundamental de la ciudadanía de la UE y, por lo tanto, afecta de forma inherente a todos los ciudadanos de la UE. Del mismo modo, la consulta sobre la reducción del uso de bolsas de plástico, dirigida específicamente “*al público*” y en la que era previsible la participación de numerosos ciudadanos debido al “sentido común” del tema, sólo se publicó en inglés. Lo mismo sucedió con la consulta sobre las pequeñas y medianas empresas, mientras que el documento de consulta sobre la financiación pública de las redes de banda ancha, cuyo grupo destinatario eran “*los Estados miembros, las autoridades públicas, los operadores de comunicación electrónica, los inversores de redes de banda ancha*” se publicó en todas las lenguas de la UE.

56. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo concluye que los criterios utilizados por la Comisión para reducir el número de lenguas de la UE en las que publica sus consultas públicas no son claros.

57. De ello se desprende que, en lo que respecta a la política de la Comisión en materia de consultas públicas, las reiteradas restricciones de los principios de participación democrática de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de amplias consultas de la Comisión, contemplados en el artículo 10, apartado 3, y el artículo 11, apartado 3, del TUE, no son, o no se ha demostrado que sean, objetivas, justificadas y proporcionadas. **Esto constituye un caso de mala administración.**

58. Teniendo en cuenta que está en manos de la Comisión poner fin al caso de mala administración detectado por el Defensor del Pueblo, **que afecta al conjunto de ciudadanos**, el Defensor del Pueblo emitirá a continuación un proyecto de recomendación de conformidad con el artículo 3, apartado 6, de su Estatuto.

---

<sup>28</sup> Véanse las decisiones del Defensor del Pueblo en los asuntos 939/99/ME, 1146/2001/IP y su informe especial al Parlamento Europeo elaborado tras el proyecto de recomendación al Consejo de la Unión Europea en el asunto 1487/2005/GG, todos disponibles en [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

## B. CONCLUSIONES

Sobre la base de sus conclusiones anteriores sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo emite el siguiente proyecto de recomendación a la Comisión:

- 1. La Comisión, por principio, debería publicar sus documentos de consulta en todos los idiomas oficiales de la Unión, o facilitar a los ciudadanos su traducción previa solicitud. Al actuar de esa manera, la Comisión debería tener en cuenta que el Tratado de Lisboa ha dado una importancia particular al derecho de la sociedad civil a participar en la vida democrática de la Unión.**
- 2. Además, la Comisión debería elaborar unas directrices claras, objetivas y razonables sobre el uso de las lenguas del Tratado en sus consultas públicas, teniendo en cuenta que cualquier restricción de los principios de participación democrática de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de amplias consultas de la Comisión, contemplados en el artículo 10, apartado 3, y el artículo 11, apartado 3, del TUE, debe estar justificada y ser proporcionada. Estas directrices deberían ser públicas y de fácil acceso. La Comisión podría incluirlas entre sus excelentes principios generales y normas mínimas para la consulta de las partes interesadas o, al menos, en la página web Tu voz en Europa.**

Se informará a la Comisión y al demandante acerca de este proyecto de recomendación. De conformidad con el artículo 3, apartado 6, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, la Comisión deberá enviar un dictamen detallado antes del 29 de febrero de 2012. El dictamen puede consistir en la aceptación del proyecto de recomendación y una descripción de su aplicación”.

La Comisión Europea remitió sus observaciones al Defensor del Pueblo Europeo, haciendo caso omiso de la Recomendación de la Institución, alegando, principalmente, razones de tipo económico.

El 3 de abril de 2012, remitimos al Defensor las siguientes observaciones al Dictamen de la Comisión Europea:

“Me ratifico en todos los escritos presentados hasta la fecha ante esa Institución del Defensor del Pueblo.

Desde la presentación de la reclamación y en base a la documentación aportada por el que suscribe de numerosas consultas públicas abiertas desde entonces, la Comisión Europea no ha variado un ápice su política en materia lingüística, ni tiene intención de hacerlo. Si se examinan las consultas públicas abiertas actualmente se corrobora esta situación.

La política lingüística de la Comisión en materia de consultas públicas es caprichosa y arbitraria.

Del Dictamen de la Comisión remitido al Defensor del Pueblo se infiere claramente que hace caso omiso a la propuesta de recomendaciones del Defensor del Pueblo.

Los artículos 9, 10.3 y 11.3 (disposiciones sobre los principios democráticos) del Tratado son claros al respecto.

Estos artículos fundamentales del Tratado afectan a la política lingüística de la Comisión en materia de consultas públicas y de participación. No pueden alegarse motivaciones de tipo económico (Si la Comisión Europea quiere ahorrar, que limpie de gastos suntuarios su propio presupuesto). Si se trata de ahorrar, ¿por qué no se publican todas las consultas siempre en una misma lengua –el inglés, por ejemplo-?; ¿sería esto conforme con los Tratados?.

En mi opinión, estamos ante un caso patente de **mala administración sistémica** que la Comisión Europea no tiene intención de corregir.

La propuesta de recomendaciones emitida en su día por el Defensor del Pueblo es pertinente y ajustada a Derecho y debería mantenerse. Asimismo, debería constatarse el caso de mala administración sistémica señalado”.

El Defensor del Pueblo deberá adoptar una Decisión final sobre este asunto, que es previsible que mantenga lo señalado en su Recomendación –dada la doctrina sustentada en el caso 2413/2010/MHZ (Oficina de Armonización del Mercado Interior) referido anteriormente o, incluso, elevar un Informe Especial al Parlamento Europeo (la decisión más grave que el Defensor del Pueblo puede adoptar).

Continuará...