Parlamento Europeo
2024-2029

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2025/2137(INI)

15.10.2025

PROYECTO DE INFORME

sobre el acceso público a los documentos: informe relativo al período 2022-2024
(2025/2137(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Veronika Cifrová Ostrihoňová

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 8

ANEXO: DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIONES.....9

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre el acceso público a los documentos: informe relativo al período 2022-2024

(2025/2137(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el Tratado de la Unión Europea (TUE), y en particular sus artículos 1, 9, 10, 11 y 16,

– Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y en particular su artículo 15,

– Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y en particular sus artículos 41 y 42,

– Visto el Reglamento (CE) n.º 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[1],

– Vista la propuesta de la Comisión, de 30 de abril de 2008, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (COM(2008)0229),

– Vista la propuesta de la Comisión, de 21 de marzo de 2011, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (COM(2011)0137),

– Vista su Posición en primera lectura, de 15 de diciembre de 2011, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión[2],

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 11 de febrero de 2025, titulada «Programa de trabajo de la Comisión para 2025» (COM(2025)0045) y sus anexos, así como la intención expresada en ella de retirar las propuestas COM(2011)0137 y COM(2008)0229 de modificación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión,

– Vista la Decisión (UE) 2024/3080 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, por la que se establece el Reglamento interno de la Comisión y se modifica la Decisión C(2000)3614[3],

[1] DO L 145 de 31.5.2001, p. 43., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] DO C 168 E de 14.6.2013, p. 159.
[3] DO L, 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– Vista su Resolución, de 14 de septiembre de 2017, sobre transparencia, responsabilidad e integridad en las instituciones de la Unión[4],

– Vista la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión[5],

– Vista su Resolución, de 10 de febrero de 2021, sobre acceso público a los documentos[6],

– Vistos los informes y las decisiones del Defensor del Pueblo Europeo, en particular el Informe Especial n.º OI/2/2022/OAM[7] y la Decisión en el asunto 1316/2021/MIG[8],

– Vista la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,

– Vista la sentencia del TJUE, de 14 de mayo de 2025, Stevi y The New York Times/Comisión, en el asunto T-36/23[9],

– Vista su Resolución, de 13 de julio de 2023, sobre el acceso público a los documentos: informe anual para los años 2019 a 2021[10],

– Vista su Resolución, de 14 de marzo de 2024, sobre el tiempo que tarda la Comisión Europea en tramitar las solicitudes de acceso del público a los documentos[11],

– Vistos el artículo 122, apartado 7, y el artículo 149 de su Reglamento interno,

– Visto el artículo 55 de su Reglamento interno,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A10-0000/2025),

A. Considerando que los Tratados de la Unión garantizan a todos los ciudadanos el derecho a la participación democrática y a la transparencia en la toma de decisiones, y exigen a las instituciones que concedan acceso público a los documentos; que este derecho fundamental de acceso a los documentos, protegido por los Tratados y la Carta, permite un control efectivo por parte de la ciudadanía[12]; que el TJUE ha declarado que el acceso público a los documentos es una parte esencial de la democracia participativa;

---

[4] DO C 337 de 20.9.2018, p. 120.
[5] DO L 305 de 26.11.2019, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] DO C 465 de 17.11.2021, p. 54.
[7] Defensor del Pueblo Europeo, «Informe Especial de la Defensora del Pueblo Europeo en su investigación estratégica sobre el tiempo que tarda la Comisión Europea en tramitar las solicitudes de acceso público a los documentos (OI/2/2022/OAM)», 21 de septiembre de 2023.
[8] Defensor del Pueblo Europeo, «Decisión sobre la negativa de la Comisión Europea a facilitar el acceso público a mensajes de texto intercambiados entre la presidenta de la Comisión y el director ejecutivo de una empresa farmacéutica sobre la adquisición de una vacuna contra la COVID-19 (asunto 1316/2021/MIG)», 12 de julio de 2022.
[9] Sentencia del Tribunal General de 14 de mayo de 2025, Stevi y The New York Times/Comisión, asunto T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] DO C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] DO C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Artículo 10, apartado 3, del TUE, interpretado a la luz del decimotercer considerando del preámbulo de este Tratado, y de su artículo 1, apartado 2, y su artículo 9, y artículo 15 del TFUE.

B. Considerando que el TJUE ha subrayado que el control público de la información legislativa es esencial para la democracia y permite a la ciudadanía ejercer eficazmente sus derechos democráticos;

C. Considerando que la ciudadanía espera legítimamente transparencia, eficiencia y rendición de cuentas de las autoridades públicas, y que las instituciones, órganos y organismos de la Unión deben responder a estas expectativas de manera clara y comprensible;

D. Considerando que el acceso a información fiable y precisa es esencial para proteger contra la información errónea y contrarrestar eficazmente la difusión de desinformación;

E. Considerando que la investigación estratégica del Defensor del Pueblo Europeo esbozada en el Informe Especial n.º OI/2/2022/OAM puso de manifiesto retrasos sistémicos y significativos por parte de la Comisión, en particular en la tramitación de las solicitudes confirmatorias (solicitudes de los solicitantes para que revisen su respuesta inicial) tras las denegaciones iniciales de conceder a los ciudadanos acceso a documentos;

F. Considerando que, en mayo de 2021, un periodista solicitó acceso a documentos, que incluían mensajes de texto entre la presidenta de la Comisión y Pfizer, pero que la Comisión declaró que no disponía de ningún registro de este tipo sobre la base de las normas de registro internas; que el Defensor del Pueblo Europeo consideró que esta respuesta era inadecuada y recomendó una nueva búsqueda, en consonancia con las obligaciones de acceso público previstas en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001;

G. Considerando que, en su Comunicación sobre su programa de trabajo para 2025, la Comisión manifestó su intención de retirar las propuestas COM(2011)0137 y COM(2008)0229, ambas destinadas a modificar el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos, alegando la ausencia de un acuerdo previsible, tras años de bloqueo legislativo desde 2011;

Informes anuales sobre el acceso del público a los documentos

1. Observa que, en 2024, la Comisión modificó su marco de transparencia mediante la adopción de un Reglamento interno revisado, que aclara las normas sobre el acceso del público a los documentos en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001;

2. Observa que, en 2024, la Comisión recibió 6 938 solicitudes iniciales de acceso a documentos y 641 solicitudes confirmatorias, lo que supone un aumento del 7 % con respecto a 2023[13];

3. Destaca que, a 31 de diciembre de 2024, el Registro Público de Documentos del Parlamento contenía 918 803 referencias (frente a las 898 267 de finales de 2023); observa que el porcentaje global de respuestas positivas siguió siendo elevado,

[13] Informe de la Comisión de 19 de mayo de 2025 sobre la aplicación en 2024 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (COM(2025)0239).

del 91 %, y que las solicitudes se tramitan en un plazo medio aproximado de nueve días laborables[14];

Evolución reciente

4. Subraya que, aun cuando deba omitirse determinada información, debe estudiarse la posibilidad de una divulgación parcial, en aquellos casos en que siga siendo factible y deseable, en el contexto del interés público superior de transparencia, que abarca los principios de buena gobernanza, eficiencia institucional, rendición de cuentas democrática y mayor compromiso de la sociedad civil en la elaboración de políticas;

5. Expresa su preocupación por el persistente y generalizado exceso de clasificación de los documentos oficiales por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión; reitera su petición, formulada desde hace tiempo en sus anteriores Resoluciones sobre el acceso público a los documentos, de que se establezcan normas claras, coherentes y jurídicamente vinculantes que regulen la clasificación y desclasificación de los documentos;

6. Lamenta que la Comisión y el Consejo sigan de forma sostenida sin dar un seguimiento significativo a estas recomendaciones;

7. Reconoce que la investigación del Defensor del Pueblo Europeo recogida en el Informe Especial n.º OI/2/2022/OAM puso de manifiesto un patrón de retrasos sistémicos por parte de la Comisión en la respuesta a las solicitudes confirmatorias, y constató que las deficiencias estructurales, la insuficiencia de recursos y la comunicación ineficaz en última instancia disuadían a las personas de ejercer su derecho de acceso;

8. Pide a la Comisión que garantice que todas las futuras propuestas legislativas se basen en datos sólidos y verificables que demuestren claramente su necesidad, su proporcionalidad y la eficacia prevista; insta, además, a la Comisión a que garantice una absoluta transparencia respecto a la selección de las partes interesadas consultadas durante la preparación de las propuestas legislativas;

9. Lamenta que en el Consejo sigan existiendo deficiencias en materia de transparencia; toma nota con preocupación de las conclusiones relativas a su negativa a conceder acceso a los documentos de los diálogos tripartitos; lamenta que los análisis recientes sigan destacando la falta de prácticas proactivas de publicación y registro;

10. Acoge con satisfacción la sentencia del TJUE en el asunto Stevi y The New York Times/Comisión como importante contribución a la línea jurisprudencial que ha fomentado prácticas transparentes en las instituciones, órganos y organismos de la Unión; señala que la sentencia subraya el deber de conservar de forma proactiva la documentación a fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso; lamenta, no obstante, que el TJUE haya optado por no reinterpretar el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 a la luz de los métodos de comunicación modernos y la evolución de las obligaciones de transparencia;

Recomendaciones

[14] Parlamento Europeo, «Acceso del público a los documentos 2024. Informe anual del Parlamento Europeo», Dirección General de Presidencia, Unidad de Transparencia, mayo de 2025.

11. Toma nota de la adopción de las normas internas revisadas de la Comisión sobre el acceso a los documentos, y de que se han planteado cuestiones relativas a su compatibilidad con la Carta, el TUE, el TFUE y el Reglamento (CE) n.º 1049/2001; hace hincapié en que el acceso a los documentos constituye un derecho fundamental en virtud del Derecho de la Unión, esencial para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas democrática y la participación significativa de la ciudadanía; pide a la Comisión que revise estas normas a la luz de la jurisprudencia pertinente y que, en su caso, las aclare o adapte para alcanzar el máximo nivel de transparencia;

12. Toma nota de la retirada por parte de la Comisión de sus propuestas de 2008 y 2011 para la revisión del Reglamento (CE) n.º 1049/2001; lamenta esta decisión de retirarlas tras años de estancamiento sin una hoja de ruta clara, un calendario o una consulta significativa, perdiéndose así una oportunidad clave para modernizar el marco existente y obsoleto; pide a la Comisión que presente una propuesta actualizada que reduzca las excepciones a los casos estrictamente necesarios y establezca una nueva norma de la Unión para la apertura de los documentos y su acceso público;

13. Recomienda que se corrijan urgentemente los retrasos sistémicos en la tramitación de las solicitudes confirmatorias mediante la mejora de los procedimientos internos, la asignación de recursos suficientes y la garantía de una comunicación oportuna y transparente con los solicitantes, con el fin de respetar las obligaciones jurídicas y respaldar la confianza y la participación del público;

14. Subraya que la transparencia y el acceso a los documentos en poder de las instituciones, órganos y organismos de la Unión deben ser la norma y que las excepciones a dicha norma deben interpretarse de manera estricta, teniendo en cuenta el interés público superior de la divulgación a fin de permitir el control público;

15. Subraya que el desconocimiento de la existencia real de documentos puede impedir a los ciudadanos ejercer su derecho a solicitar acceso; recalca que garantizar que la ciudadanía pueda entender, seguir en detalle y participar en el proceso legislativo es un requisito legal en virtud de los Tratados y de la Carta, y un requisito básico para el control democrático y la democracia en su conjunto;

°

° °

16. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente informe tiene por objeto reafirmar que el acceso a los documentos es un derecho fundamental de toda la ciudadanía en virtud de los Tratados, la Carta de los Derechos Fundamentales y el marco de acceso a los documentos de la Unión, y reforzar una cultura de transparencia que aporte equidad a los procesos políticos y al discurso público. Evalúa la evolución reciente e identifica las deficiencias existentes, los retrasos sistémicos, la clasificación excesiva, la publicación proactiva desigual y la incertidumbre.

A partir de ahí, el informe promueve un enfoque moderno y centrado en la ciudadanía que hace de la divulgación la norma y el secreto una excepción. Busca, además, asegurar que se tomen decisiones oportunas y bien motivadas sobre las solicitudes; garantizar un acceso temprano y efectivo a los documentos legislativos, a los de los diálogos tripartitos y a los de los acuerdos internacionales; y mejorar los registros proactivos. Trata de garantizar la igualdad de trato de las partes interesadas, permitir la participación informada y reforzar la rendición de cuentas democrática en todas las instituciones, órganos y organismos europeos.

ANEXO: DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIONES

De conformidad con el artículo 8 del anexo I del Reglamento interno, la ponente declara haber incluido en su informe contribuciones sobre cuestiones relacionadas con el asunto del expediente que ha recibido, durante la preparación del proyecto de informe, de los siguientes representantes de intereses comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de transparencia obligatorio[1] o de los siguientes representantes de las autoridades públicas de terceros países, incluidas sus misiones diplomáticas y embajadas:

1. Representantes de intereses comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de transparencia obligatorio
Access Info Europe

La lista anterior se elabora bajo la exclusiva responsabilidad de la ponente.

Cuando en la lista se identifique a personas físicas por su nombre o su función, o por ambos, la ponente declara haber puesto en conocimiento de dichas personas físicas el aviso de protección de datos del Parlamento Europeo n.º 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), en el que se establecen las condiciones aplicables al tratamiento de sus datos personales y los derechos vinculados a dicho tratamiento.

[1] Acuerdo Interinstitucional, de 20 de mayo de 2021, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio (DO L 207 de 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).