



Recomendación

de la Defensora del Pueblo Europea sobre el presunto incumplimiento por el Comité Económico y Social Europeo del deber de velar por que un miembro declare todos los intereses pertinentes (investigación sobre las reclamaciones 500/2015/ PHP, 561/2015/ PHP, 570/2015/ PHP, 577/2015/ PHP, 619/2015/ PHP, 635/2015/ PHP y 650/2015/ PHP)¹

El asunto se centra en el modo en que el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó un dictamen de iniciativa sobre hipersensibilidad electromagnética. En el pleno correspondiente, la Asamblea del CESE rechazó un proyecto de dictamen preparado por una de sus secciones, y aprobó en su lugar una enmienda a la totalidad presentada la víspera del pleno. Los demandantes aducían que la enmienda a la totalidad debería haberse retirado, pues su autor no había declarado al CESE sus relaciones con organizaciones vinculadas con empresas de telecomunicaciones. Aducían asimismo que la Asamblea del CESE no había dispuesto de tiempo suficiente para examinar la enmienda a la totalidad y, a consecuencia de ello, el procedimiento seguido no había sido acorde a las normas aplicables. Por estas razones, presentaron una reclamación a la Defensora del Pueblo.

La Defensora del Pueblo ha investigado el asunto y ha observado que el mismo pone de manifiesto riesgos sistémicos que podrían comprometer la transparencia y la legitimidad de los procedimientos seguidos por el CESE. En particular, la Defensora del Pueblo ha llegado a la conclusión de que el CESE debe velar en todos los casos por que su trabajo se lleve a cabo de manera abierta y con transparencia. Ha observado asimismo que, en este caso, es

¹ Formulada conforme al artículo 3, apartado 6, del Estatuto del Defensor del Pueblo — Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (94/262/CECA, CE, Euratom), DO L 113 de 1994, p. 15.



cuestionable que la Asamblea del CESE dispusiera de tiempo suficiente para examinar la enmienda a la totalidad.

La Defensora del Pueblo recomienda que el CESE: i) vele por que sus miembros declaren sus intereses pertinentes; y ii) establezca el requisito de que la declaración de intereses se actualice cada año, y que, si surgen nuevas circunstancias, examine el asunto y, en caso necesario, requiera la actualización de la declaración.

La Defensora del Pueblo propone asimismo que el CESE vele siempre por que sus miembros dispongan de tiempo suficiente para examinar la documentación pertinente antes de las votaciones.

Antecedentes de la reclamación

1. Esta investigación se centra en el modo en que el Comité Económico y Social Europeo (CESE)² aprobó un dictamen de iniciativa sobre la hipersensibilidad electromagnética.³ La hipersensibilidad electromagnética se dice estar vinculada a la exposición a fuentes de campos electromagnéticos⁴, como las antenas de telefonía móvil, los teléfonos inalámbricos y los routers WiFi.
2. El CESE se reúne en plenos en los que se aprueban dictámenes por mayoría simple sobre la base de dictámenes de las secciones. Los «grupos de estudio» redactan los dictámenes de las secciones, compuestos habitualmente de doce miembros que pueden estar asistidos por cuatro expertos.
3. En este caso, la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información (TEN) preparó el proyecto de dictamen. Sin embargo, en el pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015, la Asamblea rechazó el proyecto de dictamen y aprobó (por 138 votos a favor, 110 en contra y 19 abstenciones) una “enmienda a la totalidad” preparada por un miembro del CESE que también es miembro de TEN. Se entiende por “enmienda a la totalidad” la enmienda o enmiendas «que expresen una posición globalmente divergente respecto del dictamen de la sección».⁵
4. La persona en cuestión fue nombrada miembro del CESE («consejero del Comité Económico y Social Europeo») como «consultor sobre cuestiones éticas, sociales y medioambientales» por un Estado miembro y el CESE le registró como miembro del sector «Consumidores y Medio Ambiente» del Grupo III (Actividades Diversas).

² El CESE es un órgano consultivo que ofrece a los representantes de grupos de interés socioprofesionales europeos y a otras personas una plataforma oficial para expresar sus opiniones sobre asuntos de la Unión Europea. El CESE remite sus dictámenes al Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

³ TEN/559 – Hipersensibilidad electromagnética.

⁴ Organización Mundial de la Salud <http://www.who.int/peh-empf/publications/facts/fs296/en/>

⁵ Artículo 51, apartado 7, del Reglamento interno del CESE.



5. Los demandantes⁶ se quejaron entonces al CESE de que el miembro del CESE que había redactado la enmienda a la totalidad no había declarado al CESE que trabajaba para dos organizaciones con vínculos con empresas de telecomunicaciones. Señalaron que el hecho de que el miembro del CESE hubiera sido nombrado como «consultor sobre cuestiones éticas, sociales y medioambientales» podría haber inducido a otros miembros del CESE a error en cuanto a los intereses que representaba.

6. Los demandantes declararon también que la enmienda a la totalidad no había sido enviada a los miembros del CESE hasta la víspera del pleno, por lo que no habían dispuesto de tiempo suficiente para examinarla antes de la votación. Los demandantes solicitaron al CESE que se anulara la votación sobre la hipersensibilidad electromagnética por estar, a su entender, viciada por un «conflicto de intereses».

7. En su respuesta, el CESE expuso que la votación no podía ser anulada porque cumplía lo dispuesto en su Reglamento interno. Con respecto al supuesto «conflicto de intereses», el CESE señaló que sus miembros «no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión».⁷ Ello implica que los miembros gozan de un alto grado de libertad en el ejercicio de sus funciones en el CESE.

8. Los argumentos del CESE no convencieron a los demandantes, que decidieron acudir a la Defensora del Pueblo.

La investigación

9. La Defensora del Pueblo abrió una investigación en relación con las reclamaciones e identificó las siguientes alegaciones y pretensiones:

Alegaciones

1) El CESE no examina adecuadamente los posibles «conflictos de intereses» de sus miembros y no actuó ante un supuesto «conflicto de intereses» de uno de sus consejeros.

2) En la aprobación de su dictamen sobre la hipersensibilidad electromagnética, el CESE no siguió el procedimiento establecido.

Demandas

1) Por regla general, el CESE debe tratar adecuadamente los posibles «conflictos de intereses» de sus miembros y, en particular, abordar el problema del supuesto «conflicto de intereses» de uno de ellos.

2) El CESE debe anular la votación sobre la hipersensibilidad electromagnética.

⁶ En un principio, la Defensora del Pueblo recibió siete reclamaciones separadas, presentadas por asociaciones y particulares de diversos Estados miembros. Tras el inicio de la presente investigación, la Defensora del Pueblo recibió cinco reclamaciones más sobre la misma cuestión. La presente investigación trata conjuntamente todas estas reclamaciones..

⁷ Artículo 300, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).



10. En el curso de su investigación, la Defensora del Pueblo recibió el informe motivado del CESE sobre la reclamación y posteriormente las observaciones de los demandantes en respuesta al informe motivado del CESE. La Defensora del Pueblo examinó además el expediente del CESE. En su recomendación y sus propuestas, la Defensora del Pueblo ha tenido en cuenta los argumentos y opiniones expuestos por las partes.

Alegación de que el CESE no examina adecuadamente los posibles «conflictos de intereses» de sus consejeros

Argumentos presentados ante la Defensora del Pueblo

11. En su informe motivado, el CESE expone que los miembros del CESE representan diferentes intereses presentes en la sociedad civil. Señala asimismo que sus miembros no participan en las actividades del CESE a tiempo completo, sino que continúan desarrollando sus actividades profesionales como miembros de la sociedad civil.

12. El CESE afirma que ni su Reglamento interno ni el Estatuto de los miembros hacen referencia a «conflictos de intereses» de los miembros. El artículo 5 bis del Estatuto de los miembros se refiere, no obstante, a la declaración de intereses económicos de los miembros:

«Cada Consejero deberá declarar los intereses económicos que tenga, indicando el nombre de la organización que le propuso para ser miembro del Comité, así como las funciones o las actividades remuneradas que ejerza. Los Consejeros deberán rellenar dicha declaración en el momento de la toma de posesión en el Comité y el formulario previsto a tal efecto formará parte del expediente guardado en el Comité. Esta declaración será actualizada por los Consejeros siempre que sea necesario y será de acceso público en Internet.»

13. El CESE afirma que esta disposición implica que el CESE debe *velar por que los distintos intereses de sus miembros sean pública y ampliamente conocidos*. En este caso, el miembro que redactó la enmienda a la totalidad había presentado una declaración tras su nombramiento, pero la misma no indicaba que perteneciese a una organización. Sin embargo, el miembro en cuestión actualizó la declaración más adelante, *después* de la aprobación de la enmienda a la totalidad, para hacer referencia a las organizaciones con las que mantenía vínculos.

14. El CESE expone asimismo que la Asamblea está encargada de tratar los posibles «conflictos de intereses» de sus miembros. En caso necesario, el asunto puede remitirse a los «cuestores», que tienen una función consultiva sobre las decisiones o disposiciones que puedan afectar a los miembros. Entre las funciones de los cuestores están las de supervisar y velar por la buena ejecución del Estatuto de los miembros y resolver situaciones de duda o conflicto en el ámbito de aplicación del Estatuto de los miembros.⁸

⁸ Artículo 22 del Estatuto de los miembros.



15. El CESE señala que cuando se presentó la enmienda a la totalidad en el pleno, el miembro del CESE que la había redactado fue acusado públicamente por otro miembro de no haber declarado algunos intereses pertinentes. No obstante, a pesar de que esta información se comunicó a la Asamblea del CESE, la Asamblea decidió proceder a la votación sobre el dictamen de iniciativa. El CESE sostiene que, por consiguiente, la aprobación del dictamen es válida.

16. Los demandantes argumentan que si un miembro, presentado al CESE como consultor sobre determinados asuntos (en este caso, cuestiones éticas, sociales y medioambientales), forma parte de hecho de una organización que tiene intereses en la materia de que se trate, no puede considerarse que dicha persona ejerza sus funciones con independencia, objetivamente y en interés general de la Unión.

Evaluación de la Defensora del Pueblo que lleva a una recomendación

17. La razón por la que son nombrados los miembros del CESE es que representan diversos intereses sectoriales, incluidos los de la industria. Por lo tanto, los miembros del CESE pueden estar relacionados con intereses industriales específicos (incluidas empresas de telecomunicaciones). No obstante, es importante que los miembros del CESE declaren todos los intereses que representan. Si esta información no se hace pública, el procedimiento para la aprobación de los dictámenes del CESE no será transparente. Por lo tanto, resultaría socavada la legitimidad del CESE como órgano representativo de diversos intereses de la sociedad de la Unión.

18. La Defensora del Pueblo señala que cuando el miembro que había redactado la enmienda a la totalidad fue acusado públicamente por determinadas organizaciones de la sociedad civil de no haber declarado algunos intereses pertinentes, recabó inmediatamente orientación del CESE. El CESE respondió que su servicio jurídico no podía ocuparse de «asuntos privados» y le sugirió que plantease el asunto a los cuestores.

19. El CESE afirma que es de la responsabilidad de cada miembro firmar una declaración de intereses, y que ni su Reglamento interno ni el Estatuto de los miembros hacen referencia a «conflictos de intereses» de los consejeros. Para la Defensora se desprende de esta afirmación, que el CESE no estaba dispuesto a actuar ni asumir ninguna responsabilidad en relación con este asunto. Esto parece contradecir la declaración del CESE de que debe velar por que los distintos intereses de sus miembros sean pública y ampliamente conocidos (véase el apartado 13).

20. En este caso, la Defensora del Pueblo observa que los intereses del miembro del CESE que redactó la enmienda a la totalidad fueron revelados durante el debate de la Asamblea del CESE sobre el dictamen. Sin embargo, el hecho de que los intereses del miembro no se hicieran públicos hasta el día de la votación no se debió a salvaguardas institucionales del CESE. Al contrario, estos intereses salieron a la luz solamente a raíz de las preguntas planteadas por otro miembro durante el debate previo a la votación.



21. Por consiguiente, la Defensora del Pueblo considera que la posición del CESE en este caso supuso el incumplimiento de la obligación⁹ de disponer de medidas para **garantizar, en todos los casos**, que el trabajo de sus miembros y de sus secciones se lleve a cabo de manera abierta y con transparencia.

22. Cuando la Defensora del Pueblo determina que existe un caso de mala administración, trata de hallar una solución que restablezca la posición que habría tenido el demandante de no haberse producido dicha mala administración. Sin embargo, en este caso, los intereses del miembro del CESE que redactó la enmienda a la totalidad fueron revelados durante el debate de la Asamblea del CESE sobre el dictamen y antes de la consiguiente votación. Por lo tanto, el CESE aprobó esa enmienda a la totalidad con pleno conocimiento de los intereses del miembro que la había redactado. Por consiguiente, la Defensora del Pueblo no ve razones para pedirle al CESE que se vote de nuevo sobre dicho dictamen.

23. Sin embargo, el hecho de que los intereses del miembro de que se trata finalmente salieran a la luz **no se debió a salvaguardas institucionales de ningún tipo establecidas en el Reglamento interno del CESE**. Al contrario, el caso que nos ocupa ha puesto de manifiesto los riesgos que suponen las normas vigentes para la transparencia y la legitimidad de las actividades del CESE. La Defensora del Pueblo considera que el CESE debería haber tomado las medidas adecuadas para garantizar que tales riesgos nunca se materializaran.

24. La Defensora del Pueblo considera que el CESE debe establecer unos procedimientos más robustos para exigir a sus miembros que declaren en el debido momento **todos los intereses pertinentes** que tengan, y no solo los intereses financieros. Son intereses pertinentes todos los intereses que puedan repercutir en su trabajo en el CESE. Las declaraciones deben actualizarse cada año. Además, si un miembro o un tercero señalan a la atención del CESE nuevas circunstancias que afectan al contenido de una declaración de intereses ya presentada, el CESE debe examinar el asunto y, si es necesario, instar al miembro de que se trate a actualizar la declaración sin demora. Por consiguiente, la Defensora del Pueblo formulará una recomendación sobre este aspecto de la investigación.

Alegación de que en la aprobación de su dictamen el CESE no siguió el procedimiento establecido

Argumentos presentados ante la Defensora del Pueblo

25. El CESE afirmó que había cumplido plenamente su Reglamento interno a la hora de aprobar el dictamen.

⁹ Conforme al artículo 15, apartado 2, del TFUE: «A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura».



26. Por lo que se refiere al hecho de que se enviara a los miembros la enmienda a la totalidad con solo 24 horas de antelación a la votación, el CESE adujo que el artículo 40 establece que los documentos se pondrán a disposición de los miembros del Comité «con la suficiente antelación». En la práctica, la mesa por lo general incluye las enmiendas a la totalidad en el orden del día del pleno inmediatamente siguiente a su propia reunión, esto es, en un plazo de 24 o 48 horas. El CESE afirma que esta práctica nunca ha sido objeto de críticas de los miembros. Además, en este caso ningún miembro se quejó de que no se hubieran distribuido los documentos «con la suficiente antelación».

27. El CESE también indicó que, aunque el orden del día se envía a los miembros al menos quince días antes de la sesión, no se aprueba definitivamente hasta el inicio de cada pleno. Por consiguiente, el orden del día enviado en un principio a los miembros es provisional.¹⁰

28. Por consiguiente, el CESE llegó a la conclusión de que se había respetado plenamente el procedimiento. Además, el CESE señaló que el Reglamento interno no preveía la posibilidad de anular la votación de un dictamen aprobado por la Asamblea.

29. Los demandantes adujeron que, al no haber sido enviada la enmienda a la totalidad a los miembros del CESE hasta la víspera del pleno, los miembros no habían dispuesto de tiempo suficiente para examinarla.

Análisis de la Defensora del Pueblo

30. El Reglamento interno del CESE establece que los documentos necesarios para los debates deben estar disponibles «con la suficiente antelación». A este respecto, la Defensora del Pueblo debe analizar si se interpretó y aplicó adecuadamente el requisito de «con la suficiente antelación».

31. La Defensora del Pueblo comprobó en su inspección que la enmienda a la totalidad fue objeto de debate en la reunión de la mesa del 20 de enero de 2015 y que la mesa la clasificó como enmienda a la totalidad.¹¹ Según el CESE, la mesa decidió incluir la enmienda a la totalidad en el orden del día del pleno previsto para el día siguiente. El orden del día definitivo se aprobó al inicio del pleno.

32. Por lo que se refiere a la explicación del CESE de que, en la práctica la mesa incluye las enmiendas a la totalidad en el orden del día 24 o 48 horas antes del pleno, la Defensora del Pueblo señala que el Reglamento interno indica que, para organizar los trabajos, la mesa se reunirá antes de cada pleno y, en caso necesario, en su transcurso.¹² En cambio, no hay ningún requisito que establezca

¹⁰ Artículo 46, del Reglamento interno del CESE.

¹¹ Artículo 51, apartado 7, del Reglamento interno del CESE. «La enmienda o enmiendas que expresen una posición globalmente divergente respecto del dictamen de la sección especializada tendrán la consideración de enmiendas a la totalidad.

La mesa será el órgano competente para determinar esta calificación. Adoptará su decisión previa consulta al presidente de la sección especializada competente.

Tras dicha consulta, la mesa podrá disponer la devolución a la sección especializada del proyecto de dictamen y de las enmiendas a la totalidad, para que sean examinados de nuevo. En caso de urgencia, el presidente del Comité estará facultado para ello.»

¹² Artículo 45, apartado 1, del Reglamento interno del CESE.



que los asuntos debatidos en una reunión de la mesa deban incluirse en el orden del día del pleno siguiente.

33. La Defensora del Pueblo señala que una enmienda a la totalidad no es una simple enmienda ni una enmienda parcial, sino que es una enmienda que expresa «*una posición globalmente divergente respecto del dictamen de la sección*». Por lo tanto, la Defensora del Pueblo encuentra no comparte la opinión del CESE de que, en este caso, la enmienda a la totalidad se puso a la disposición de los miembros «con la suficiente antelación». De hecho, dejar a los miembros solo un día, e incluso menos tiempo, para examinar no una o varias enmiendas presentadas, sino una enmienda a la totalidad de un dictamen ya debatido y acordado en el seno de la sección entraña el riesgo inherente de que los miembros no siempre tengan tiempo suficiente para examinar toda la información pertinente.

34. Aunque la Defensora del Pueblo entiende que el CESE es responsable de su propio Reglamento interno y constata que ningún miembro opuso objeción alguna al inicio de la reunión a que se presentara y se votara una enmienda a la totalidad, la Defensora del Pueblo considera también que el Reglamento interno (en particular, su artículo 40) pretende garantizar que los documentos que van a someterse a votación puedan ser examinados en un grado satisfactorio. Habida cuenta del plazo extremadamente reducido en el que se puso la enmienda a la totalidad a la disposición de los miembros, hubo serios riesgos de que la Asamblea rehusara celebrar la correspondiente votación.

35. Por consiguiente, la Defensora del Pueblo encuentra difícil aceptar el argumento de que la enmienda a la totalidad se difundiera «con la suficiente antelación». Por consiguiente, opina que el CESE debería tomar las medidas necesarias para que, en lo sucesivo, siempre se entreguen con tiempo suficiente a los miembros del CESE los documentos sobre los que tendrán que votar.

Recomendación

Sobre la base de la investigación relativa a la presente reclamación, la Defensora del Pueblo formula las recomendaciones siguientes al Comité Económico y Social Europeo.

El CESE debe:

- **revisar las normas pertinentes a fin de garantizar que sus miembros presenten en el momento debido una declaración completa de todos los intereses pertinentes. La declaración debe contemplar todos los intereses que puedan repercutir en sus trabajos en el seno del CESE;**
- **exigir que las declaraciones de intereses se actualicen cada año. Además, si un miembro o un tercero señalan a la atención del CESE nuevas circunstancias que puedan afectar al contenido de una declaración de intereses ya presentada, el CESE debe examinar el asunto y, si es necesario, actualizar la declaración sin demora.**



Sugerencias de mejora

Sobre la base de la investigación relativa a la presente reclamación, la Defensora del Pueblo formula la sugerencia siguiente al Comité Económico y Social Europeo.

El CESE debe:

- **velar por que sus miembros dispongan siempre de tiempo suficiente para examinar los documentos sobre los que tendrán que votar.**

El Comité Económico y Social Europeo y los demandantes serán informados de la recomendación y la sugerencia de mejora formuladas por la Defensora del Pueblo. De conformidad con el artículo 3, apartado 6, del Estatuto del Defensor del Pueblo, el Comité Económico y Social Europeo de transmitirá un informe motivado no más tarde del 16 de diciembre de 2016. El informe motivado podría consistir en la aceptación de la recomendación y una exposición del modo en que se ha aplicado. El Comité Económico y Social Europeo también hará referencia a toda medida que apruebe para poner en práctica la sugerencia de mejora de la Defensora del Pueblo.

Estrasburgo, 05/10/2016

Emily O'Reilly

Defensora del Pueblo Europea