

La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y [disfruta de] seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).

Decisión adoptada en el asunto 21/2016/JAP sobre la negativa del Consejo de la Unión Europea a conceder acceso a los dictámenes jurídicos sobre las propuestas de Reglamento por el que se crea la Fiscalía Europea y la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (EUROJUST)

Decisión

Caso 21/2016/JAP - Abierto el 08/02/2016 - Decisión de 07/03/2019 - Institución concernida Consejo de la Unión Europea (No se constató mala administración) |

El asunto versaba sobre la negativa del Consejo de la Unión Europea a conceder acceso total a los dictámenes jurídicos sobre las propuestas legislativas de Reglamento por el que se crea la Fiscalía Europea y la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (EUROJUST).

Durante la investigación de la Defensora del Pueblo, el Consejo aceptó publicar dos de los cuatro documentos, pero mantuvo su negativa respecto a la publicación total de los dos documentos restantes, si bien se concedió el acceso parcial.

La Defensora del Pueblo admite que la negativa de publicar la totalidad de los dictámenes jurídicos quedaba justificada aduciendo que podría socavar la protección del asesoramiento jurídico y los procedimientos judiciales. Por consiguiente, archiva el asunto por considerar que no se había producido mala administración, pero invita al Consejo a revisar su negativa en vista de que el tiempo sigue corriendo.

Antecedentes de la denuncia

1. El demandante, académico polaco, pidió al Consejo de la Unión Europea que le diera



acceso público en virtud del Reglamento de la UE sobre el acceso a los documentos [1] a cuatro dictámenes del Servicio Jurídico del Consejo [2] sobre la propuesta de Reglamento de la UE relativo a la creación de la Fiscalía Europea [3] («EPPO») y sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal [4] («Eurojust»).

2. La Fiscalía Europea será un organismo independiente de la Unión con autoridad para investigar y perseguir el fraude de la UE y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión. La Fiscalía Europea será un organismo de la Unión con una estructura descentralizada, con vistas a implicar e integrar a las autoridades policiales nacionales. Las investigaciones de la Fiscalía Europea serán, en principio, llevadas a cabo por fiscales europeos delegados, situados en cada Estado miembro, pero totalmente independientes de las fiscalías nacionales.

3. La propuesta de Reglamento sobre Eurojust regula las relaciones entre Eurojust y la Fiscalía Europea. Cuando la Fiscalía Europea ejerza su competencia, Eurojust no debe actuar. No obstante, Eurojust debe poder ejercer su competencia en casos en los que intervengan Estados miembros individuales.

4. El Consejo denegó el acceso a los documentos porque consideró que la divulgación pública socavaría la protección del asesoramiento jurídico y los procedimientos judiciales y socavaría la toma de decisiones en el contexto de las (entonces) negociaciones legislativas en curso.

5. El denunciante pidió al Consejo que revisara su decisión inicial de denegar el acceso [5]. Argumentó que no había motivos para suponer que la divulgación de los documentos solicitados socavaría la necesidad del Consejo de asesoramiento jurídico objetivo y completo. En su opinión, la divulgación completa de los dictámenes jurídicos y, en particular, de *los «consejos relativos al proceso legislativo (cuando solo el Consejo actúa como legislador), [puede] garantizar que se descartarán [cualquier] iniciativas jurídicamente cuestionables, reflejando así uno de los principios fundamentales de la Unión Europea, el Estado de Derecho»* [6]. Añadió que, aunque existiera el riesgo de socavar la protección del asesoramiento jurídico del Consejo, sería meramente hipotético y, por lo tanto, insuficiente para justificar una excepción a la divulgación con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento 1049/2001.

6. El demandante impugnó la opinión del Consejo de que no existía un interés público superior. Sostuvo que el escrutinio público y la transparencia del proceso de toma de decisiones legislativas eran factores esenciales para legitimar las decisiones adoptadas.

7. El 26 de octubre de 2015, el Secretario General del Consejo respondió, manteniendo los motivos de la denegación inicial.

8. Insatisfecho con la respuesta del Consejo, el 6 de enero de 2016 el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo Europeo.

La investigación



9. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la aplicación por el Consejo de las disposiciones pertinentes del Reglamento 1049/2001 al tratar la solicitud de acceso a los documentos presentada por el demandante.

10. Durante la investigación, el equipo de investigación del Defensor del Pueblo inspeccionó el expediente del Consejo y obtuvo copias de los documentos solicitados. El 10 de enero de 2017, el Defensor del Pueblo recibió el dictamen del Consejo sobre la reclamación. Pidió al demandante que comentara el dictamen del Consejo, pero no respondió. No obstante, el Defensor del Pueblo ha tenido en cuenta los argumentos y opiniones presentados por ambas partes en el curso de la investigación.

11. Durante la investigación, el Consejo reconsideró su posición y dio a conocer al denunciante dos de los cuatro documentos solicitados. El Consejo justificó su decisión basándose en el hecho de que el tiempo había pasado y los progresos realizados en los procesos de toma de decisiones relativos a los dos expedientes legislativos.

12. En cuanto a los dos documentos restantes [8] , el Consejo reiteró las razones que había alegado anteriormente para denegar el acceso. Señaló que ya había concedido un acceso parcial a estos documentos.

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

Sobre la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico

13. En el dictamen que envió al Defensor del Pueblo, el Consejo reiteró, la opinión que había dado al demandante, que los documentos solicitados contenían asesoramiento sobre cuestiones jurídicas delicadas, complejas y controvertidas. Dada la naturaleza de las competencias de la Fiscalía Europea, el Consejo insistió en que los dos dictámenes de su Servicio Jurídico podrían utilizarse en futuros procedimientos judiciales. Por lo tanto, su puesta en libertad pública podría tener un efecto perjudicial en la capacidad del Servicio Jurídico del Consejo para defender su posición en futuros procedimientos judiciales [9] . En su opinión, el riesgo de litigio era extremadamente elevado y no puramente hipotético. Señaló que el Tribunal de Justicia también consideró como motivos suficientes para retener documentos el hecho de que probablemente pudieran ser pertinentes para *los procedimientos judiciales «en un futuro próximo»* [10] . Por último, el «principio de protección de la igualdad de armas» es « *aplicable independientemente del momento en que se introduzca el procedimiento judicial* ».

Sobre la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones en curso



14. El Consejo argumentó que la divulgación de los dictámenes de su Servicio Jurídico sobre cuestiones controvertidas, que son fundamentales para las negociaciones legislativas en curso, podría disuadir a sus asesores jurídicos de expresar sus puntos de vista en términos francos y directos. Tal restricción pondría en peligro la capacidad del Servicio Jurídico para desempeñar su función y *afectaría seriamente la eficacia del proceso general de toma de decisiones del Consejo* [11]. A modo de antecedentes, declaró que los dos expedientes legislativos, el expediente de la Fiscalía Europea y el expediente EUROJUST, estaban estrechamente interrelacionados y que los procesos de toma de decisiones seguían en curso. (Aún no se ha adoptado un acto legislativo definitivo.) Las negociaciones informales sobre la propuesta de la Fiscalía Europea entre los representantes de los dos legisladores y la Comisión (los llamados «diálogos tripartitos» [12]) habían comenzado, pero aún no habían concluido [13], mientras que los diálogos tripartitos sobre el expediente EUROJUST aún no habían comenzado.

15. El Consejo hace referencia a la decisión del Defensor del Pueblo en la investigación OI/8/2015/JAS [14] sobre la transparencia de los diálogos tripartitos. Sostuvo que, en el contexto de negociaciones legislativas complejas, puede ser necesario limitar el derecho del público a participar en el proceso legislativo en algunas situaciones, especialmente mientras aún se están llevando a cabo negociaciones informales. Esto era primordial para salvaguardar el espacio de negociación de las instituciones sobre temas controvertidos. Argumentó que esto se aplicaba a los diálogos tripartitos sobre la Fiscalía Europea, que todavía estaban en curso, y a los diálogos tripartitos sobre EUROJUST, que aún no habían comenzado. El Consejo declaró que estaba dispuesto a divulgar los documentos legislativos, incluso durante las negociaciones informales, cuando esté convencido de que ello no socavaría el proceso de toma de decisiones.

Interés público superior en la divulgación

16. Por último, el Consejo declaró que el demandante no justificaba su alegación de que existía un interés público superior en la divulgación de los documentos pendientes porque sus argumentos eran demasiado genéricos y vagos [15]. Las alegaciones generales según las cuales la transparencia del proceso legislativo constituye en sí misma un interés público no tienen en cuenta el carácter específico de cada caso, lo que puede justificar la denegación de acceso a los documentos.

Evaluación del Defensor del Pueblo

17. El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción el hecho de que el Consejo haya comunicado dos de los documentos solicitados al demandante y considera que **este aspecto de la reclamación ha sido resuelto** por el Consejo. El análisis del Defensor del Pueblo se limitará a los dos documentos restantes, a los que solo se concedió un acceso parcial.

18. El Consejo invocó dos excepciones previstas en el Reglamento 1049/2001 para justificar su decisión de denegar el acceso a los dos documentos restantes: I) la protección del



asesoramiento jurídico y los procedimientos judiciales, y ii) la protección de un proceso de toma de decisiones en curso.

I) Dictamen jurídico de la Fiscalía Europea

19. La Fiscalía Europea tendrá la responsabilidad de llevar a cabo investigaciones penales y enjuiciamientos contra personas a nivel nacional. Como tal, es cierto que la interpretación de las disposiciones del Reglamento será directamente pertinente en numerosas investigaciones y procedimientos judiciales posteriores, una vez que la Fiscalía Europea esté en funcionamiento. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo coincide con *el Consejo en que «el riesgo de futuros litigios no es solo realista, sino también extremadamente elevado y claramente no puramente hipotético»*.

20. Si algún dictamen jurídico del Consejo en relación con el Reglamento sobre la Fiscalía Europea sería pertinente para tales procedimientos judiciales, de modo que la divulgación de dicho dictamen jurídico socavaría la protección del asesoramiento jurídico o del procedimiento judicial, dependerá del punto en cuestión.

21. El Defensor del Pueblo, tras inspeccionar el documento, considera que la mayor parte del texto redactado se refiere a cuestiones que bien pueden resultar fundamentales para futuros procedimientos judiciales. Es previsible, dado el contenido de dicho asesoramiento, que las partes en futuros procedimientos puedan intentar utilizar el asesoramiento jurídico del Consejo en su apoyo, lo que podría ser perjudicial para la Fiscalía Europea.

22. Si bien se podría argumentar que un número muy pequeño de las redacciones son excesivas e innecesarias, no ocultan nada de ningún significado.

23. Existe un gran interés público en garantizar que los litigios relacionados con el enjuiciamiento de actos delictivos no se vean socavados y, en las circunstancias particulares del presente caso, el Defensor del Pueblo está de acuerdo en que el interés público en seguir divulgando el documento no anula el interés público en la no divulgación.

24. Dado que es evidente que la no divulgación del dictamen jurídico de la Fiscalía Europea está justificada por la necesidad de proteger el asesoramiento jurídico y los procedimientos judiciales, no es necesario considerar la excepción adicional aplicada.

II) El dictamen jurídico de EUROJUST

25. El dictamen jurídico de Eurojust se refiere a las disposiciones que deben adoptarse en el Reglamento revisado sobre Eurojust en relación con la cuestión del acceso del público a los documentos. El Consejo dio a conocer los apartados 1 a 13 y 20, letra e), del dictamen, pero se retuvieron los apartados 14 a 20, letra d). Las partes retenidas contienen asesoramiento jurídico sobre la interpretación y las posibles implicaciones de las disposiciones pertinentes del



(entonces) proyecto de Reglamento.

26. El Defensor del Pueblo reconoce que era previsible que hubiera litigios limitados relacionados con el acceso a los documentos en poder de Eurojust y que la divulgación de los apartados retenidos podría socavar cualquier procedimiento judicial de este tipo. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo acepta que el Consejo tenía alguna justificación para no conceder acceso público a esa parte del dictamen jurídico **en el momento de la solicitud** . Además, el Defensor del Pueblo observa que el demandante no ha tramitado esta reclamación y que el propio Reglamento ya se ha presentado (Reglamento 2018/1727 [16]).

27. En estas circunstancias, el Defensor del Pueblo no considera apropiado declarar una mala administración en relación con la decisión del Consejo de retener partes del documento solicitado. No obstante, insta al Consejo a que considere la posibilidad de conceder ahora acceso público a estas partes, habida cuenta del paso del tiempo y de la conclusión del procedimiento legislativo.

28. La Defensora del Pueblo aplaude la voluntad del Consejo de tener en cuenta el paso del tiempo durante su investigación y confía en que seguirá haciéndolo en aras de la transparencia y la apertura.

Conclusión

Sobre la base de la investigación sobre esta reclamación y de la evolución de su curso, el Defensor del Pueblo cierra la investigación con la siguiente conclusión:

No hubo mala administración por parte del Consejo. No obstante, insta al Consejo a que considere la posibilidad de conceder acceso público a las partes retenidas del dictamen jurídico de Eurojust, a la luz de las circunstancias cambiantes.

Se informará al Consejo y al denunciante de esta decisión.

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 7.3.2019

[1] 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 (DO L 145, p. 43), disponible aquí:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

[2] i) Documento 6267/14 sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea. El documento contiene un análisis del procedimiento específico de «cooperación reforzada» previsto en el artículo 86, apartado 1, párrafos segundo y tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

II) Documento 13302/1/14 REV 1 sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea. Este dictamen jurídico analiza específicamente la compatibilidad con los Tratados de la UE de determinadas disposiciones de la propuesta de Reglamento, que limitan el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la UE sobre las medidas procesales adoptadas por la Fiscalía Europea.

III) Documento 16983/14 sobre la propuesta de Reglamento relativo a la Agencia de la UE para la Cooperación Judicial Penal (EUROJUST). El presente dictamen jurídico realiza una evaluación jurídica del artículo 60 de la propuesta, que abarca el acceso del público a los documentos en poder de EUROJUST. El documento 16893/14 COR 1 es una corrección del párrafo 10 de la página 4 del documento 16983/14.

IV) Documento 8904/15 sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea. El presente dictamen jurídico analiza la compatibilidad con el artículo 86 del TFUE de la ampliación de la competencia de la Fiscalía Europea propuesta a determinadas infracciones accesorias. El documento 8904/15 COR 1 indica que la corrección de errores no se aplica a la versión polaca del documento 8904/15.

[3] La Fiscalía Europea será un organismo independiente de la UE con autoridad para investigar y perseguir el fraude y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la UE.

[4] Eurojust es un organismo de la UE que facilita la coordinación de las investigaciones y los enjuiciamientos entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE y mejora la cooperación entre ellas. Más información en:

<http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx> [Enlace]

[5] El procedimiento para las *solicitudes confirmatorias* se establece en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

[6] Argumentó que hacer públicas las opiniones jurídicas y, por lo tanto, garantizar el escrutinio, podría conducir a un asesoramiento jurídico más eficaz y mejorar su legitimidad. Al hacerlo, se refirió a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 1 de julio de 2008, *Suecia y Turco / Consejo*, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartados 45-46.

[7] Documentos mencionados anteriormente: 6267/14 (contribución del Servicio Jurídico del



Consejo, relativa a la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea) y 8904/15 (dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea).

[8] **13302/1/14 REV 1** (sobre el alcance del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia) y 16983/14 (**sobre** el acceso del público a EUROJUST).

[9] En apoyo de su opinión, se remitió al asunto T-796/14, *Philip Morris Ltd/Comisión Europea* , antes citado, apartados 66-71.

[10] Asunto T-800/14 *Philip Morris Ltd/Comisión Europea* , apartados 68-69.

[11] En este contexto, se refirió a la sentencia del Tribunal General en el asunto T-18/15 *Philip Morris Ltd/Comisión*. El Tribunal consideró que «la *posibilidad de expresar opiniones de forma independiente dentro de una institución ayuda a alentar los debates internos con miras a mejorar el funcionamiento de esa institución y contribuir al buen funcionamiento del proceso de adopción de decisiones*». Por lo tanto, consideró razonable la postura de la Comisión de denegar el acceso a un documento que contenía críticas formuladas por el autor sobre determinados aspectos de la conducta de una determinada sección de la Comisión, ya que su divulgación podía comprometer seriamente el proceso de toma de decisiones.

[12] Los dos órganos legislativos de la UE, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, promulgan legislación a propuesta de la Comisión Europea. Durante este proceso, ambos colegisladores, asistidos por la Comisión, a menudo negocian en los llamados diálogos tripartitos, que son **reuniones informales** entre representantes de las tres instituciones implicadas. Durante un diálogo tripartito, el Parlamento y el Consejo tratan de llegar a un acuerdo sobre un acto legislativo común, basado en sus posiciones iniciales. A continuación, esta legislación se somete a votación con arreglo al procedimiento legislativo formal.

[13] Mientras tanto, el texto del Reglamento sobre la Fiscalía Europea se ha acordado en el contexto del procedimiento de cooperación reforzada. El Reglamento ya está en vigor, pero la Fiscalía Europea aún no está plenamente operativa. Para más información, véase el Reglamento 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (*DO L 283* de 31.10.2017, p. 1), disponible aquí: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> [Enlace].

[14] Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se formulan propuestas tras su investigación estratégica OI/8/2015/JAS sobre la transparencia de los diálogos tripartitos.

[15] En este contexto, se basó en la sentencia del Tribunal General en el asunto T-710/14, *Herbert Smith Freehills LLP/Consejo* , apartado 69.

[16] Reglamento 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo (*DO L 295 de*



21.11.2018, p. 138), *disponible en*:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727> [Enlace].