

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 del Defensor del Pueblo Europeo por la que se cierra su investigación sobre la reclamación 2293/2008/(BB)(FOR)TN contra la Comisión Europea

Decisión

**Caso 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Abierto el 08/10/2008 - Recomendación sobre 21/07/2011
- Decisión de 17/12/2012**

La denuncia se refiere a la negativa de la Comisión Europea a dar al denunciante acceso público a los documentos relativos a la exclusión voluntaria del Reino Unido de la Carta de los Derechos Fundamentales.

Tras constatar que la Comisión no había motivado debidamente su negativa a conceder el acceso del público, el Defensor del Pueblo formuló un proyecto de recomendación a la Comisión, pidiéndole que considerara la posibilidad de dar acceso a los documentos en cuestión o, con carácter subsidiario, que expusiera razones válidas para no hacerlo.

La Comisión rechazó el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo sin exponer las razones adecuadas. Así pues, el Defensor del Pueblo cerró el caso con una fuerte observación crítica. Declaró que la Comisión infringió la Carta de los Derechos Fundamentales al negarse indebidamente a dar acceso público a los documentos relativos a la exclusión voluntaria del Reino Unido de la Carta de los Derechos Fundamentales. A este respecto, señaló que la Comisión no motivó válidamente su negativa a dar acceso al público. Añadió que, al calificar partes de los documentos como irrelevantes, la Comisión ignoró erróneamente la solicitud del denunciante de obtener acceso a los documentos completos y, por lo tanto, eludió la obligación de motivar válidamente la denegación del acceso completo. Por último, afirma que la Comisión no se ha comprometido constructivamente con el análisis detallado y constructivo del Defensor del Pueblo, a pesar de la importancia de los documentos en cuestión para los derechos de los ciudadanos de la UE.



Antecedentes de la denuncia

1. La denuncia se refiere a la negativa de la Comisión Europea a conceder una solicitud, presentada por una ONG, el Servicio Europeo de Acción Ciudadana (ECAS), de acceso público a los documentos elaborados por los servicios de la Comisión en el contexto de la Conferencia Intergubernamental previa a la firma del Tratado de Lisboa por los Estados miembros. En concreto, el objeto de los documentos se refería a la exclusión voluntaria del Reino Unido de la Carta de los Derechos Fundamentales [1] .

2. El 27 de octubre de 2007, ECAS presentó la solicitud inicial de acceso del público a los documentos con arreglo al Reglamento 1049/2001 [2] . La Comisión envió su respuesta a la solicitud inicial el 19 de diciembre de 2007. En él se identificaron cinco documentos que entraban en el ámbito de aplicación de la solicitud del ECAS:

1. Documento JUR(2007)30329,

2. Una nota complementaria al documento JUR(2007)30329,

3. Documento JUR(2007)55081,

4. Documento JUR(2007)30464, y

5. Nota del Secretario General de la Comisión Europea de 15 de octubre de 2007.

3. La Comisión facilitó un acceso parcial a los documentos 1 y 2. Denegó el acceso a los documentos 3, 4 y 5.

4. La Comisión consideró que partes de los documentos 1 y 2, y de la totalidad del documento 3, estaban cubiertas por la excepción al acceso del público establecida en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento 1049/2001, a saber, la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico. En concreto, alegó que era esencial preservar su confidencialidad para garantizar que los dictámenes expuestos en estos documentos se entregaran con total independencia y objetividad.

5. La Comisión alegó que los documentos 4 y 5, que eran notas internas relativas a las negociaciones de un nuevo Tratado, estaban cubiertos por la excepción al acceso establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento 1049/2001, a saber, la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones. Argumentó que sus servicios debían ser libres de presentar consejos y opiniones a su jerarquía. Señaló que la capacidad de sus servicios para expresar libremente sus opiniones se vería reducida si, al redactar documentos como los aquí afectados, tuvieran que tener en cuenta la posibilidad de que sus opiniones y evaluaciones pudieran ser divulgadas al público.

6. Por último, la Comisión llegó a la conclusión de que no había indicios de interés público en



la divulgación ulterior de los documentos en cuestión que supere el interés de la Comisión y de sus servicios.

7. ECAS presentó una solicitud confirmatoria de acceso el 11 de enero de 2008, que la Comisión registró el 16 de enero de 2008. La Comisión respondió mediante carta de 5 de marzo de 2008, confirmando su decisión anterior de denegar el acceso del público a los documentos en cuestión, excepto en el caso de partes de los documentos 1 y 2.

8. En su carta declaró que el objetivo de los documentos 1, 2 y 3 era proporcionar a la Comisión asesoramiento sobre «las diferentes opciones jurídicas» de que disponía en el contexto de las negociaciones previas a la adopción del Tratado de Lisboa. Los documentos permitieron a la Comisión apoyar las opciones que eran compatibles con el Derecho de la Unión y proseguir el debate sobre otras cuestiones jurídicas. Declaró que la Comisión debía «preservar su capacidad de recibir asesoramiento jurídico franco y objetivo». En opinión de la Comisión, la divulgación completa de los documentos reduciría su margen de maniobra en el futuro con respecto a las cuestiones debatidas en estos documentos, ya sea en el contexto de la toma de decisiones o en el contexto de los asuntos judiciales. La Comisión continuó argumentando que la divulgación completa de los documentos también socavaría gravemente su capacidad para obtener asesoramiento jurídico independiente en el futuro. En lo sucesivo, la divulgación completa de los documentos obligaría al Servicio Jurídico de la Comisión a ejercer su autocontrol y a redactar su dictamen en términos muy cautelosos, lo que afectaría a la capacidad de la Comisión para funcionar eficazmente en posibles futuras revisiones de los Tratados o en otros ámbitos de actividad.

9. La Comisión alegó que no denegó el acceso a los documentos en cuestión solo por su naturaleza de «dictamen jurídico». Más bien, los documentos se evaluaron caso por caso.

10. Por lo que se refiere a los documentos 4 y 5, la Comisión alegó que su divulgación pondría en el dominio público las opiniones y evaluaciones de sus representantes en la reunión del Grupo de Expertos Jurídicos y la reunión celebrada a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores en el contexto de la Conferencia Intergubernamental. Estos documentos no reflejan necesariamente la posición de la institución, sino simplemente la percepción de los puntos discutidos por los representantes de la Comisión. Nunca fueron redactados con la intención de comunicarlos a las partes negociadoras, y a *fortiori* al público. La divulgación pública de estos documentos pondría en el dominio público la forma en que la Comisión opera en tales negociaciones, lo que revelaría la estrategia de negociación de la institución. Esta divulgación sería muy perjudicial para la estrategia de negociación de la Comisión en futuras negociaciones. El propósito de haber invocado la excepción al acceso es proteger el proceso de toma de decisiones de la institución en casos similares en el futuro. La divulgación de los documentos induciría a los miembros del personal a abstenerse de formular por escrito opiniones e ideas que puedan contribuir a definir la posición de la institución sobre un tema determinado. Esto afectaría gravemente al libre intercambio de opiniones sobre una cuestión de gran importancia, como el tema en cuestión. Por lo tanto, también sería muy perjudicial para el proceso de toma de decisiones de la Comisión, en particular con respecto a la necesidad de encontrar un entendimiento común entre sus servicios.



11. Por lo que se refiere al interés público en la divulgación, la Comisión reconoció la pertinencia del argumento presentado por ECAS en su solicitud confirmatoria sobre el derecho de los ciudadanos a comprender la base de la exclusión voluntaria. Sin embargo, alega que la divulgación de estos documentos no arrojaría luz alguna sobre las razones y argumentos sobre los que el Gobierno británico adoptó su decisión sobre la exclusión voluntaria, ya que simplemente no hacen referencia a estas razones.

Objeto de la investigación

12. En su reclamación ante el Defensor del Pueblo, ECAS alegó que:

(1) La Comisión incumplió el plazo establecido en el Reglamento 1049/2001 para responder a la solicitud confirmatoria. y

(2) La Comisión se negó erróneamente a dar pleno acceso a los documentos de que se trata.

La investigación

13. La reclamación ante el Defensor del Pueblo se presentó el 12 de agosto de 2008. El 8 de octubre de 2008, el Defensor del Pueblo informó a la Comisión de la reclamación y le pidió que presentara un dictamen. La Comisión presentó su dictamen el 3 de febrero de 2009. ECAS presentó sus observaciones el 25 de mayo de 2009 y el 15 de diciembre de 2009 los servicios del Defensor del Pueblo efectuaron una inspección de los documentos en cuestión. El 21 de julio de 2011, el Defensor del Pueblo presentó un proyecto de recomendación a la Comisión en relación con la reclamación, solicitando el dictamen detallado de la Comisión a más tardar el 30 de noviembre de 2011. Tras una ampliación del plazo y nuevos retrasos, la Comisión presentó su dictamen detallado el 30 de marzo de 2012. El dictamen detallado se transmitió a ECAS, que presentó sus observaciones el 1 de junio de 2012.

Análisis y conclusiones del Defensor del Pueblo

A. El supuesto incumplimiento del plazo

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

14. ECAS alegó que el plazo para que la Comisión respondiera a la solicitud confirmatoria expiró el 27 de febrero de 2008. Sin embargo, la respuesta de la Comisión es de 5 de marzo de 2008.



15. La Comisión declaró que envió a ECAS una carta en la que reconocía su incapacidad para cumplir el plazo establecido en el Reglamento 1049/2001 y presentó sus disculpas por el retraso.

Evaluación del Defensor del Pueblo

16. El Reglamento 1049/2001 exige que las solicitudes iniciales, así como las solicitudes confirmatorias, se tramiten «sin demora». El Reglamento (CE) n.º 1049/2001 establece también plazos para la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos: la solicitud inicial y la solicitud confirmatoria deberán tramitarse en un plazo de quince días hábiles; en circunstancias excepcionales, este plazo podrá prorrogarse quince días hábiles para la solicitud inicial y la solicitud confirmatoria [3] .

17. ECAS presentó una solicitud confirmatoria de acceso el 11 de enero de 2008, que fue registrada por la Comisión el 16 de enero de 2008. La Comisión prorrogó el plazo para proporcionar una respuesta y, finalmente, respondió mediante carta de 5 de marzo de 2008, es decir, 35 días hábiles después del registro de la solicitud confirmatoria. En consecuencia, la Comisión superó en cinco días el plazo de respuesta.

18. El Defensor del Pueblo consideró que, aunque era encomiable que la Comisión informara a ECAS de su incapacidad para cumplir el plazo para responder a la solicitud confirmatoria, no era menos cierto que la Comisión respondió a la solicitud confirmatoria después del plazo legal. Esto constituye un caso de mala administración. Sin embargo, dado que el caso de mala administración aquí identificado se refiere a un acontecimiento específico en el pasado que ahora no puede ser rectificado, el Defensor del Pueblo no consideró apropiado seguir adelante con el asunto en el contexto de su proyecto de Recomendación.

B. La alegación de que la Comisión denegó erróneamente el pleno acceso a los documentos en cuestión y la alegación conexa de que debía concederse el acceso

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

19. ECAS alegó que de los argumentos de la Comisión no se desprende claramente de qué manera precisa la divulgación de los documentos sería perjudicial para el futuro proceso de toma de decisiones de la Comisión.

20. ECAS consideró que la opinión de la Comisión de que el público no debería tener acceso a la forma en que opera internamente durante el proceso de negociación de una Conferencia Intergubernamental es muy controvertida. En opinión de ECAS, el razonamiento de la Comisión implicaría que, potencialmente, el público nunca podría tener acceso a los documentos relativos a una Conferencia Intergubernamental. ECAS concluye que la postura de la Comisión



es que su «cocina interna» siempre debe protegerse y que ningún interés público puede justificar la divulgación de documentos relacionados con la negociación y el proceso legislativo. ECAS desea evitar la eventualidad en la que toda una clase de documentos se mantiene en secreto por el hecho de que los documentos forman parte de una negociación. En opinión de ECAS, la Comisión no ha interpretado ni aplicado estrictamente las excepciones al acceso del público.

21. ECAS también alegó que la Comisión incumplió su obligación de equilibrar realmente el interés de los ciudadanos en acceder a los documentos en poder de la institución, con cualquier interés de las instituciones en mantener la confidencialidad de sus deliberaciones [4] . ECAS declaró que la exclusión voluntaria del Reino Unido es indudablemente de interés público: el público tiene un interés considerable en determinar la posición, o la falta de ella, del Gobierno del Reino Unido, los demás Estados miembros y las instituciones en relación con la exclusión voluntaria. ECAS declaró que los ciudadanos europeos tienen derecho a conocer las razones por las que no tendrán los mismos derechos fundamentales en el Reino Unido que en los demás Estados miembros. El mero hecho de que las opiniones y la evaluación de los representantes de la Comisión sean de dominio público en este caso no anula ese interés. Declaró que la forma en que la Comisión llegó a la conclusión de que el interés público en la divulgación no era mayor que el interés en proteger la prestación de asesoramiento jurídico independiente a la Comisión no era transparente. ECAS tampoco encontró pruebas de que la Comisión hubiera llevado a cabo una prueba de equilibrio.

22. La Comisión, en su opinión, consideró que ha explicado ampliamente las razones que la llevaron a decidir que la divulgación de los documentos en cuestión socavaría gravemente tanto su capacidad de recibir asesoramiento jurídico pleno e independiente, como su capacidad para participar con éxito en las negociaciones en futuras conferencias intergubernamentales, sin, al mismo tiempo, generar un beneficio proporcional en la comprensión de las circunstancias y razones en que se basa la decisión del Gobierno del Reino Unido de excluirse de la Carta de los Derechos Fundamentales. La Comisión subrayó una vez más que los documentos en cuestión no arrojan ninguna luz sobre las razones o argumentos que llevaron al Gobierno del Reino Unido a tomar su decisión. La Comisión declaró que no negaba el acceso a toda una categoría de documentos relacionados con las negociaciones en conferencias intergubernamentales. Más bien, su decisión se basó en un análisis específico e individual de los documentos en cuestión.

23. La Comisión declaró que es consciente de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Turco* [5] , en la que el Tribunal declaró que una mayor apertura del proceso legislativo permite a los ciudadanos participar más estrechamente en el proceso de toma de decisiones y garantiza que la administración goza de una mayor legitimidad y es más eficaz y más responsable ante los ciudadanos en un sistema democrático. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, la Comisión consideró que los documentos en cuestión no arrojan luz alguna en cuanto a las razones o argumentos sobre los que el Gobierno del Reino Unido adoptó su decisión. Además, los documentos no se refieren a un proceso legislativo ordinario, sino a negociaciones en una conferencia intergubernamental. Recordó que, en el asunto *Turco* , el Tribunal sostuvo que la institución puede negarse a revelar « *un dictamen jurídico* »



específico [...] de naturaleza especialmente sensible o de un alcance particularmente amplio que vaya más allá del contexto del proceso legislativo en cuestión » [6] [6] .

24. En sus observaciones en relación con el dictamen de la Comisión, ECAS señaló la referencia de la Comisión *a la sentencia Turco* y al derecho a denegar el acceso a « *un dictamen jurídico específico [...] de naturaleza especialmente sensible o de alcance particularmente amplio que vaya más allá del contexto del proceso legislativo en cuestión* » [7] . Sin embargo, ECAS considera que la Comisión no ha demostrado cómo se aplicaría esto a los documentos en cuestión.

25. ECAS también reiteró que no ha encontrado pruebas de que la Comisión haya llevado a cabo una prueba de equilibrio. ECAS señaló que el Tribunal de Justicia, en la sentencia *Turco* , declaró que « *incumbe a la [institución] determinar si existe un interés público superior que justifique la divulgación* » [8] y que « *corresponde a la [institución] equilibrar el interés particular que debe protegerse mediante la no divulgación del documento de que se trate con, entre otras cosas, el interés público en que el documento sea accesible a la luz de las ventajas derivadas, como se señala en el considerando 2 del Reglamento 1049/2001, desde una mayor apertura, en la medida en que esto permite a los ciudadanos participar más estrechamente en el proceso de toma de decisiones y garantiza que la administración goza de una mayor legitimidad y es más eficaz y más responsable ante los ciudadanos en un sistema democrático.* [9] El Tribunal añadió que esto es de especial relevancia cuando la institución actúa en su capacidad legislativa. El ECAS considera que el razonamiento a favor de una divulgación más amplia se aplica también a la legislación derivada de conferencias intergubernamentales y no solo a lo que la Comisión denomina « *proceso legislativo ordinario* ».

26. ECAS alega además que el interés público en la divulgación va más allá de una comprensión de las circunstancias y razones en las que se basa la decisión del Gobierno del Reino Unido de excluirse de la Carta. Corresponde a los ciudadanos decidir si los documentos son relevantes o no.

Evaluación del Defensor del Pueblo que condujo a un proyecto de recomendación

Observaciones preliminares

27. Según la jurisprudencia, debe llevarse a cabo un examen en tres fases para determinar si el artículo 4 del Reglamento 1049/2001 justifica la no divulgación de los documentos solicitados [10] .

28. En primer lugar, debe determinarse si los documentos entran efectivamente en la categoría cubierta por las excepciones invocadas. En el caso de autos, la Comisión se basó en la excepción contenida en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, y en la excepción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo. El segundo guión del apartado 2 del artículo 4 solo podrá aplicarse si los documentos contienen « *asesoramiento jurídico* ». El párrafo segundo del



apartado 3 del artículo 4 solo podrá aplicarse si los documentos contienen « *dictámenes de uso interno* ».

29. En segundo lugar, debe determinarse si la divulgación de los documentos que contienen asesoramiento jurídico y la divulgación de los documentos que contienen dictámenes para uso interno menoscabarían, respectivamente, la protección del asesoramiento jurídico (artículo 4, apartado 2, segundo guión), o socavarían gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución (artículo 4, apartado 3). En resumen, debe llevarse a cabo una «prueba de daños».

30. En tercer lugar, si se demuestra que la divulgación pública de un documento perjudicaría a los intereses de que se trate, la institución debe comprobar, mediante un ejercicio de ponderación, si existe, no obstante, un interés público superior en la divulgación.

31. El Defensor del Pueblo subrayó que, cuando una institución responde a las solicitudes de acceso a documentos relativos a la adopción de legislación de la UE, y especialmente cuando analiza si existe un interés público superior en la divulgación de documentos relativos a la adopción de legislación de la UE, la institución debe tener en cuenta la especial importancia que puede tener para los ciudadanos el acceso a los documentos relativos a la adopción de la legislación de la UE en un ordenamiento jurídico democrático como el de la UE. La apertura con respecto al acceso a los documentos relativos a la adopción de la legislación de la UE contribuye a reforzar la democracia al permitir a los ciudadanos seguir en detalle el proceso de toma de decisiones en las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y, de este modo, examinar toda la información pertinente que ha constituido la base de un acto legislativo concreto. Al hacerlo, se les proporciona el conocimiento y la comprensión de las diversas consideraciones que sustentan la legislación que afectará a sus vidas. [11] Esta apertura es, en suma, una condición previa para el ejercicio efectivo de los derechos democráticos de los ciudadanos de la UE. En aras de la claridad, el Defensor del Pueblo también subrayó que la especial importancia de la transparencia en lo que respecta a la legislación no puede utilizarse, obviamente, como argumento a favor de una menor transparencia en lo que respecta a la aplicación administrativa de la legislación.

32. El Defensor del Pueblo consideró que las consideraciones anteriores eran de la mayor importancia en lo que respecta a los documentos que constituyen la base de los Tratados de la UE, que a veces se denominan «legislación primaria» o, de hecho, como una carta constitucional. [12] En el presente caso, los documentos en cuestión se refieren a la adopción del Tratado de Lisboa y, en particular, al estatuto jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales. El Defensor del Pueblo consideró que el acceso a documentos que muestren cómo se produjo el Tratado de Lisboa es importante para la comprensión del Tratado por parte de los ciudadanos y refuerza la legitimidad frente a los ciudadanos, no solo de la propia Carta, sino también del Derecho de la UE y de la UE en general. El Tribunal General también ha señalado que la importancia, para los ciudadanos de la UE, del asunto al que se refieren los documentos solicitados desempeña un papel a la hora de determinar si la divulgación de dichos documentos causaría realmente un perjuicio. [13] El Tratado de Lisboa es, sin lugar a dudas, de gran importancia para los ciudadanos.



33. El Defensor del Pueblo también recordó, en relación con lo anterior, que el considerando 2 del Reglamento 1049/2001 establece que la apertura permite a los ciudadanos participar más estrechamente en el proceso de toma de decisiones y garantiza que la administración goza de una mayor legitimidad y es más eficaz y más responsable ante los ciudadanos en un sistema democrático. El considerando 2 del Reglamento 1049/2001 también establece que la apertura también contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

34. Además, el artículo 12 del Reglamento 1049/2001 subraya la especial importancia de facilitar el acceso a los documentos elaborados en el marco de los procedimientos de adopción de actos, como el Tratado de Lisboa, que son jurídicamente vinculantes en los Estados miembros o para ellos, al establecer que, sin perjuicio de las normas sobre la excepción de acceso, dichos actos se hagan accesibles directamente al público en forma electrónica o a través de un registro.

35. Sobre la base de lo anterior, el argumento de la Comisión, al referirse al asunto *Turco* [14] , según el cual los documentos en cuestión no se refieren a un proceso legislativo ordinario, sino a negociaciones en una conferencia intergubernamental, es un argumento a favor y no en contra del acceso del público. En la misma nota, si los documentos de que se trata pueden arrojar luz sobre la cuestión muy específica de *por qué* el Gobierno del Reino Unido decidió excluirse de la Carta de los Derechos Fundamentales no es una consideración pertinente. Lo más relevante es que los documentos en cuestión arrojan luz sobre varios aspectos del proceso mediante el cual se adopta la legislación de la UE, en este caso la legislación primaria de la UE.

36. Por lo que respecta al ejercicio de ponderación que determina si existe un interés público superior en la divulgación de un documento, el Defensor del Pueblo señaló que es cierto que un solicitante puede y debe plantear cuestiones de interés público en la divulgación a la atención de la institución de que se trate, con el fin de ayudar a la institución a determinar si existe un interés público superior en la divulgación. Sin embargo, ello no excluye que la institución de que se trate tenga en cuenta de *oficio* otras posibles cuestiones de interés público a la hora de llevar a cabo el ejercicio de ponderación. Esto es tanto más importante cuanto que el solicitante no sabrá, al realizar una solicitud de acceso público, el contenido específico de los documentos. Sin embargo, la institución que posee los documentos conoce el contenido específico de los documentos. Por lo tanto, la institución está en mejores condiciones para evaluar todas las posibles cuestiones relacionadas con el interés del público en la divulgación de los documentos. En resumen, si la institución considera que la divulgación de un documento perjudicaría a un interés protegido por el Reglamento 1049/2001, es una buena administración que la institución se dirija de *oficio* a la cuestión de si existe un interés público superior que justifique la divulgación [15] .

37. Debe subrayarse que no es necesario pasar a la segunda fase (prueba del perjuicio) si no se cumple la primera fase (documento perteneciente a una categoría protegida) y no es necesario pasar a la tercera fase (el ejercicio de equilibrio) si no se cumple la segunda.



Protección del asesoramiento jurídico — artículo 4, apartado 2, segundo guión

38. El Defensor del Pueblo, tras inspeccionar los documentos 1-3, aclaró en primer lugar que el documento 1 consta de dos documentos: El primero (documento 1) es una nota de 6 de junio de 2007, en la que se expone principalmente el orden del día de la Comisión con vistas a la próxima Conferencia Intergubernamental. El segundo (documento 1.a) es una nota adjunta al documento 1, en la que se analizan diferentes aspectos del tratado propuesto, incluida la Carta. El Defensor del Pueblo consideró que los documentos 1.a, 2 y 3 ciertamente pueden considerarse que contienen «consejos» jurídicos. Sin embargo, el Defensor del Pueblo seguía convencido de que este es el caso del documento 1.

39. Por lo que se refiere al criterio del perjuicio, es decir, la cuestión de si la divulgación de los documentos perjudicaría la protección del asesoramiento jurídico, el Defensor del Pueblo subrayó que el hecho de que el servicio jurídico calificara el documento como «confidencial» cuando se redactó es pertinente, pero no decisivo. Debe subrayarse, a este respecto, que, si bien es importante y pertinente que el servicio jurídico haya marcado algunos de los documentos como «confidenciales» en el momento de su redacción, el análisis de si se producirá un perjuicio a un interés legítimo como consecuencia del acceso del público a los documentos debe llevarse a cabo cada vez que se presente una solicitud de acceso público. Dicho análisis debe basarse en el perjuicio que resultaría de la divulgación pública de los documentos en ese momento en que se hizo y analizó la solicitud de público, y no en el momento en que se redactaron los documentos. Hay que subrayar que un documento que puede ser confidencial en el momento en que se redacta, porque, por ejemplo, se refiere a negociaciones en curso, puede dejar de ser confidencial en un momento posterior, como cuando las negociaciones en cuestión han terminado.

40. El Defensor del Pueblo estuvo de acuerdo en que el segundo guión del apartado 2 del artículo 4 incluye la necesidad de garantizar que una institución pueda recibir un asesoramiento jurídico franco, objetivo y completo [16]. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha señalado que, para poder invocar el riesgo de que se socave un interés como motivo de denegación del acceso del público, dicho riesgo debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético. [17] No basta, a este respecto, con presentar de manera general y abstracta, y sin argumentos fundamentados, que el interés de la institución se vea perjudicado por la divulgación pública de un documento que contenga asesoramiento jurídico.

41. La Comisión sostuvo que la divulgación completa de los documentos 1-3 reduciría su «*margen de maniobra*» en el futuro con respecto a «*la cuestión debatida en estos documentos*», ya sea en el contexto de la toma de decisiones o en el contexto de los asuntos de la Corte [18]. El Defensor del Pueblo señaló que, en el caso *Turco*, el Tribunal declaró que el acceso a un dictamen jurídico relativo a un proceso legislativo no podía denegarse a menos que el asesoramiento jurídico fuera de «*un carácter particularmente sensible o de un alcance particularmente amplio que vaya más allá del contexto del proceso legislativo en cuestión*».



[19] La lógica de la posición de la Corte es particularmente convincente y poderosa. La formulación de opiniones diferentes, incluidas las opiniones jurídicas, es inherente a un proceso legislativo. No puede considerarse perjudicial para el proceso legislativo que tales opiniones se expresen y se hagan públicas. De hecho, hacer públicas estas opiniones jurídicas fortalece y legitima el proceso legislativo. Como tal, el Tribunal de Justicia reconoció implícitamente, en el asunto *Turco*, que el asesoramiento jurídico prestado con respecto a la *formulación* de la legislación (el propio proceso legislativo) debe distinguirse de, por ejemplo, el asesoramiento jurídico relativo a la futura *aplicación* de dicha legislación en situaciones concretas (consejo jurídico más allá del ámbito del proceso legislativo). [20] Los documentos del presente asunto se refieren al asesoramiento relativo a la *formulación* de la legislación. Si bien el asesoramiento jurídico contenido en los documentos se refiere ciertamente a una cuestión de gran importancia -el Tratado de Lisboa-, no es evidente que el asesoramiento jurídico vaya « *más allá del contexto del proceso legislativo en cuestión* ».

42. Incluso si se considerara que determinados aspectos del asesoramiento jurídico van « *más allá del contexto del proceso legislativo en cuestión* », el Defensor del Pueblo no podría, en cualquier caso, ver cómo, específicamente, la divulgación al público de documentos relativos a la adopción de un Tratado reduciría el « *margen de maniobra* » de la Comisión en el futuro, incluso en lo que respecta a cualquier cuestión relativa a la aplicación concreta de dichas normas [21]. La Comisión tampoco había formulado ninguna alegación que sugiera que los documentos de que se trata son, en términos *del asunto Turbo*, de carácter especialmente sensible.

43. Por lo que se refiere a la preocupación de la Comisión por el hecho de que su personal tendría que ejercer la autocontrol y el proyecto de asesoramiento en términos (demasiado) cautelosos si los documentos en los que se publican sus puntos de vista se divulgan al público, el Defensor del Pueblo señaló que esta preocupación parece basarse en la *presunción* errónea de que los documentos se divulgarán *aunque* contengan puntos de vista que puedan causar un perjuicio a los intereses legítimos si se liberan al público. En efecto, si un documento contuviera algo cuya divulgación pudiera perjudicar intereses legítimos, el Reglamento 1049/2001 permitiría denegar el acceso del público a dicho documento. Por lo tanto, la solución a la preocupación de que el personal no se exprese libremente es inherente al Reglamento 1049/2001. La Comisión puede y debe tomar medidas para asegurar a su personal que el Reglamento 1049/2001, aplicado correctamente, protege su capacidad de expresar libremente sus opiniones. Al informar adecuadamente a su personal de las normas aplicables en materia de acceso a los documentos, así como de los límites legales al acceso público inherentes a los mismos, la Comisión podría evitar el riesgo de autocontrol por parte de su personal [22].

44. Sobre la base de lo anterior, el Defensor del Pueblo consideró que, en el caso de autos, la Comisión aún no había presentado argumentos suficientemente concretos y fundamentados que justificaran la invocación del artículo 4, apartado 2, segundo guión, para denegar el acceso a todos los elementos no revelados de los documentos 1, 1.a, 2 y 3.

Dictámenes de uso interno — artículo 4, apartado 3, párrafo segundo



45. Habiendo inspeccionado los documentos 4 y 5, el Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que contienen opiniones para uso interno como parte de las deliberaciones y consultas preliminares en el seno de la Comisión.

46. Por lo que respecta a los dictámenes de uso interno, la prueba del perjuicio debe, para denegar el acceso, concluir también que el riesgo de que se socave el interés protegido es razonablemente previsible y no puramente hipotético. [23] El Defensor del Pueblo no consideró que la Comisión hubiera explicado de qué manera la divulgación de documentos que « *no reflejan necesariamente la posición de la institución* » sino simplemente « *la percepción de los propios representantes de la Comisión sobre los puntos discutidos* » socavaría su proceso de toma de decisiones. Los documentos que contienen opiniones para uso interno como parte de las deliberaciones y consultas preliminares nunca « *reflejan necesariamente* » la opinión de una institución.

47. Además, como ha señalado el Tribunal General, un documento elaborado en la fase propuesta de la legislación está destinado a ser objeto de debate y no tiene por objeto permanecer inalterado. La opinión pública es perfectamente capaz de entender que una institución que produce tal documento puede modificar su contenido posteriormente. [24] También es en la naturaleza del debate democrático que los puntos de vista presentados en la fase de propuesta de la legislación pueden ser objeto de comentarios tanto positivos como negativos por parte del público y de los medios de comunicación. [25]

48. Además, si el razonamiento de la Comisión sobre documentos que no reflejan necesariamente la posición de la institución fuera suficiente para denegar el acceso, ello implicaría que nunca se divulgarían todos los dictámenes de uso interno, independientemente de su contenido específico. Tal punto de vista iría claramente en contra de la redacción y el significado del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Relación 1049/2001, que solo permite la no divulgación de tales dictámenes si la divulgación perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución.

49. También debe tenerse en cuenta que el objetivo mismo del Reglamento 1049/2001 es permitir que los ciudadanos conozcan, en la mayor medida posible, el funcionamiento de la administración pública de la UE, que trabaja en nombre de los ciudadanos. Como tal, su propio objetivo es permitir el acceso a diversos puntos de vista, tanto dentro como fuera de las instituciones, que permitan a una institución adoptar una posición eventual. Como tal, el argumento de que la divulgación revelaría « *la percepción de los representantes de la Comisión de los puntos discutidos* » no puede constituir una razón para la no divulgación. Más bien, el Defensor del Pueblo subrayó una vez más que revelar tales percepciones es el objetivo mismo de la divulgación.

50. El Defensor del Pueblo consideró lo mismo para el argumento de la Comisión de que los documentos revelan su estrategia de negociación. En primer lugar, debe subrayarse firmemente que el objetivo mismo perseguido por las normas de acceso público es revelar el funcionamiento de las instituciones, permitiendo así a los ciudadanos comprender la forma en que se toman las decisiones, en su nombre. Esta apertura genera y mantiene la legitimidad de



las instituciones y de la UE a los ojos de los ciudadanos.

51. El Defensor del Pueblo no excluyó que revelar una estrategia de negociación (especialmente durante las negociaciones en curso) pudiera ser perjudicial para los intereses de la UE y, por extensión, de sus ciudadanos, cuando dichas negociaciones se refieran a acuerdos internacionales entre la UE y terceros países. No obstante, debe subrayarse que, en el presente caso, las «negociaciones» en cuestión se referían a las negociaciones que condujeron a la adopción del Derecho primario o constitucional de la UE. Como tal, las negociaciones en cuestión deben considerarse correctamente clasificadas como parte del proceso legislativo. Como se ha señalado en los puntos 34 y 35 de las presentes conclusiones, reviste especial importancia que los documentos elaborados en el marco de dicho proceso se hagan públicos. El Defensor del Pueblo consideró que tiene aún más sentido permitir el acceso a documentos que conduzcan a la adopción de legislación *que abra* el proceso legislativo. De hecho, el propio Tratado de Lisboa reconoce los beneficios de abrir *el* proceso legislativo. Establece, por ejemplo, que el Consejo se reunirá en público al examinar y votar un proyecto de acto legislativo [26] .

52. Además, la alegación de la Comisión según la cual los documentos nunca se redactaron con la intención de comunicarlos a las partes negociadoras y, a *fortiori* , al público no constituye una razón válida para denegar el acceso. Si solo tuvieran que divulgarse los documentos redactados «con la intención» de ser comunicados al público, no habría necesidad del Reglamento 1049/2001.

53. Por lo que respecta al argumento de la Comisión de que la divulgación de los documentos disuadiría a los miembros del personal de formular por escrito opiniones e ideas que puedan contribuir a definir la posición de la institución sobre un determinado asunto, el Defensor del Pueblo se refirió al punto 43 *supra* y a su explicación de que esta preocupación se basa en la presunción de que el Reglamento 1049/2001 no se aplicaría correctamente. Por lo que se refiere a la excepción de acceso prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, el Defensor del Pueblo siguió desarrollando este razonamiento haciendo referencia a su decisión en el asunto 355/2007/(TN)FOR. [27] En ese asunto, el Defensor del Pueblo dio ejemplos de situaciones particulares en las que puede denegarse el acceso sobre la base de la excepción de dicho artículo, utilizando como punto de partida el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia en el asunto *MyTravel* . [28] El Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que puede surgir un riesgo para la capacidad decisoria de una institución si la institución divulgaba documentos que contenían autocritica, como en el asunto *My Travel* , pero posiblemente también al divulgar documentos que contenían puntos de vista especulativos o controvertidos [29] .

54. En el caso de autos, el Defensor del Pueblo no consideró que la Comisión hubiera presentado argumentos debidamente motivados, en el sentido, por ejemplo, de que los documentos contengan puntos de vista autocríticos, especulativos o controvertidos que justifiquen una excepción al acceso con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo segundo. Debe subrayarse a este respecto que una excepción al acceso en virtud de este artículo solo es posible cuando pueda demostrarse que el proceso de toma de decisiones de la institución



se vería *gravemente* socavado por la divulgación.

55. Por último, el Defensor del Pueblo consideró que la metodología utilizada por la Comisión al considerar la posibilidad de conceder un acceso parcial parecía incorrecta. La Comisión parecía haber publicado únicamente las partes de los documentos que consideraba manifiestamente inocuas (como su decisión de divulgar la carta principal del documento 1). En opinión del Defensor del Pueblo, la Comisión debería haber tratado de identificar las partes de los documentos que *causarían daños* en caso de publicación y, a continuación, haber borrado esas palabras o frases específicas. A continuación, debería haber concedido acceso a todas las partes restantes de los documentos.

56. El Defensor del Pueblo subrayó una vez más que, para que cualquier excepción al acceso público sea aplicable, la institución implicada debe proporcionar un razonamiento debidamente detallado. La Comisión no lo había hecho en el presente asunto [30] .

57. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo constató que la Comisión había cometido un caso de mala administración al tramitar la solicitud de acceso a los documentos presentada por los TCE. Por consiguiente, formuló a la Comisión el siguiente proyecto de recomendación:

La Comisión debe considerar la posibilidad de dar acceso a los documentos en cuestión o proporcionar razones válidas para no hacerlo.

Los argumentos presentados al Defensor del Pueblo después de su proyecto de recomendación

58. En su dictamen detallado sobre el proyecto de recomendación, la Comisión alegó que no todos los cinco documentos estaban incluidos, en su totalidad, en el ámbito de aplicación confirmatoria. En opinión de la Comisión, solo partes de los documentos (1), (4) y (5) son pertinentes para la solicitud del denunciante. Por lo tanto, con respecto a estos documentos, y en respuesta a la recomendación del Defensor del Pueblo, la Comisión solo consideró si la denegación de acceso a las partes pertinentes de estos documentos estaba justificada o no. La Comisión indicó asimismo que había reevaluado íntegramente las partes de los documentos (2) y (3) retenidas.

59. Habiendo reexaminado todos los documentos (2) y (3), y las partes «pertinentes» de los documentos (1), (4) y (5), la Comisión sostuvo que estaba justificado denegar el acceso a las «partes pertinentes» del documento (1), a partes del documento (2), así como al documento (3) en su totalidad. La Comisión alegó que su divulgación socavaría su capacidad de recibir asesoramiento jurídico completo e independiente, así como su margen de maniobra en el futuro con respecto al asunto debatido en estos documentos, ya sea en el contexto de decisiones que tendrá que adoptar, o en el contexto de asuntos judiciales.

60. Por lo que respecta a la conclusión del Defensor del Pueblo de que una parte del documento (1), consistente en una nota de 6 de junio de 2007, no contiene «asesoramiento



jurídico», la Comisión alegó que esta parte del documento (1) no entra en el ámbito de aplicación confirmatoria, como se explica en su decisión confirmatoria de 5 de marzo de 2008.

61. Por lo que se refiere a las partes pertinentes del documento (4), consistentes en un punto, y el documento (5), consistente en un párrafo, la Comisión consideró que, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-506/08 P [31] , el acceso ya no podía denegarse sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento 1049/2001. La Comisión también observó que algunas partes de la primera página del documento (5) también son pertinentes en lo que respecta a la Carta. Por lo tanto, en lo que respecta a estas «partes pertinentes» de los documentos (4) y (5), la Comisión acepta el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo al conceder acceso al demandante.

62. En sus observaciones sobre el dictamen detallado de la Comisión, ECAS alegó, en resumen, que, a pesar de que el análisis y el razonamiento detallado del Defensor del Pueblo le llevaron a concluir que la Comisión debería reconsiderar el acceso a los documentos en cuestión o proporcionar razones válidas para no hacerlo, la Comisión, a excepción de los documentos (4) y (5), se limitó a reiterar la posición rechazada por el Defensor del Pueblo en su proyecto de recomendación. Según ECAS, con excepción de un párrafo, la Comisión no hizo ninguna referencia a los argumentos del Defensor del Pueblo ni explicó sus motivos para rechazarlos. En particular, no hay pruebas que sugieran que la Comisión llevara a cabo el examen en tres fases establecido por el Defensor del Pueblo.

63. ECAS alegó que la posición expuesta por la Comisión con respecto a su «margen de maniobra» es el mismo argumento que utilizó en su Decisión confirmatoria de 5 de marzo de 2008. No obstante, la Comisión persiste en esta cuestión, a pesar de que el Defensor del Pueblo consideró que este argumento era injustificado debido a su naturaleza puramente hipotética.

64. Según ECAS, el último paso del examen de las tres fases es especialmente pertinente para el presente asunto. En opinión del TCE, la Comisión no ha demostrado que haya llevado a cabo el ejercicio de ponderación para demostrar que, aunque los documentos en cuestión están cubiertos por una excepción al acceso, existe o no un interés público superior en la divulgación. En su sentencia en el asunto T-233/09, el Tribunal General señaló *que «para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos democráticos, deben estar en condiciones de seguir en detalle el proceso de toma de decisiones en las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y tener acceso a toda la información pertinente »*. ECAS alegó que, si este es el caso del Derecho derivado, este argumento es aún más pertinente en lo que respecta a la legislación primaria de la UE. Por lo tanto, es difícil para la Comisión justificar cómo es más importante restringir el acceso a los documentos en cuestión que informar a los ciudadanos de la UE por qué sus derechos en virtud de la Carta no tienen efecto en el Reino Unido.

65. Según ECAS, la decisión de la Comisión de divulgar parcialmente dos documentos tiene poco o ningún valor esencial, dado que los apartados divulgados proporcionan información que es inadecuada para comprender nada sobre el procedimiento. En opinión del TCE, si no se



puede llegar a ninguna conclusión de la información divulgada, no se trata esencialmente de una liberación parcial, sino de un gesto.

66. Por lo que respecta a los documentos (1) y 1 bis, ECAS se confunde con el argumento de la Comisión de que no estaba incluido en el ámbito de aplicación confirmatoria, dado que el análisis del Defensor del Pueblo del documento sugiere que efectivamente era pertinente para la solicitud de acceso de los TCE. Por último, ECAS señala que el tiempo que le ha llevado a la Comisión actuar en todas las fases del proceso es motivo de grave preocupación.

67. Después de enviar sus observaciones sobre el dictamen detallado de la Comisión, ECAS escribió al Defensor del Pueblo para informarle de que desea obtener una decisión definitiva del Defensor del Pueblo en relación con el asunto.

Evaluación del Defensor del Pueblo tras su proyecto de recomendación

68. El Defensor del Pueblo recuerda que, en principio, todos los documentos que obran en poder de las instituciones deben ser accesibles al público. El Reglamento (CE) n.º 1049/2001 tiene por objeto dar el máximo efecto posible a este derecho de acceso del público a los documentos. [32] Como ya se ha expuesto en el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo (puntos 31 y 32 supra), la apertura con respecto al acceso a los documentos relativos a la adopción de la legislación de la UE reviste una importancia muy especial. En el presente asunto, los documentos en cuestión se refieren a la adopción del Tratado de Lisboa y, en particular, al estatuto jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales. El acceso a documentos que muestren cómo se produjo el Tratado de Lisboa es importante para que los ciudadanos comprendan el Tratado y refuerza la legitimidad, frente a los ciudadanos, no solo del Tratado y de la Carta, sino también del Derecho de la UE y de la UE en general.

69. El Defensor del Pueblo recuerda además que las excepciones al acceso del público deben interpretarse y aplicarse estrictamente. [33]

70. El Defensor del Pueblo agradece que la Comisión haya decidido conceder acceso adicional a los documentos (4) y (5). Sin embargo, el enfoque utilizado por la Comisión al analizar estos documentos, así como el documento (1), plantea una seria preocupación de procedimiento. La Comisión se ha permitido, con respecto a los documentos 1), 4) y (5), determinar unilateralmente qué partes de estos documentos son «pertinentes» para la solicitud del denunciante. El Defensor del Pueblo señala a este respecto que, en virtud del Reglamento 1049/2001, no existen «partes pertinentes» de un documento en los casos en que los documentos a los que se solicitó el acceso estuvieran claramente identificados. En principio, todos los documentos en poder de las instituciones serán accesibles en su totalidad.

71. El Defensor del Pueblo observa que, si una solicitud no es lo suficientemente precisa para que la institución pueda identificar qué documentos son, *en su totalidad*, pertinentes para la solicitud [34], la institución debe consultar al solicitante sobre el asunto [35]. La Comisión no



parece haber puesto en conocimiento de la demandante tal preocupación en relación con la solicitud de acceso controvertida en el presente asunto [36] .

72. Además, si una solicitud de acceso se refiere a un documento muy largo, la institución podrá volver a consultar con el solicitante, con vistas a encontrar una solución justa [37] . En opinión del Defensor del Pueblo, tal solución podría ser que la institución, sobre la base de razones justificadas acordadas con el demandante, solo tuviera que analizar partes del documento muy largo. El Defensor del Pueblo subraya, no obstante, que tal solución debe encontrarse en cooperación con el demandante. El Defensor del Pueblo observa que los documentos del presente asunto no son muy largos.

73. Habiendo excluido la aplicabilidad de lo anterior al presente asunto, el Defensor del Pueblo señala que el único motivo válido para denegar el acceso a una parte de un documento es si es aplicable una de las excepciones al acceso establecidas en el artículo 4 del Reglamento 1049/2001. Por consiguiente, el hecho de que partes de un documento puedan considerarse «irrelevantes» a los ojos de la institución no constituye una razón válida para denegar el acceso a estas partes . El Defensor del Pueblo observa que la Comisión no ha alegado que una excepción al acceso sea aplicable a las partes «irrelevantes» de los documentos (1), (4) y (5). Por lo tanto, la negativa de la Comisión a facilitar el acceso a partes «irrelevantes» de los documentos es errónea.

74. Por lo que respecta a los aspectos sustantivos del asunto, el Defensor del Pueblo observa que, en su proyecto de recomendación a la Comisión, realizó un análisis en profundidad de los argumentos de la Comisión para denegar el acceso en el presente asunto, aportando razones detalladas y constructivas, basadas en la jurisprudencia aplicable, para considerar que estos argumentos no eran lo suficientemente concretos y fundamentados como para justificar una excepción al acceso del público. El Defensor del Pueblo pidió a la Comisión que diera acceso a los documentos en cuestión, o que indicara razones válidas para no hacerlo.

75. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo observa con gran decepción que, en su dictamen detallado, la Comisión se limita a reiterar sus razones anteriores insuficientes para aplicar la excepción al acceso a la protección del asesoramiento jurídico a los documentos (1) [38] , (2) y (3): reitera que la divulgación completa de estos documentos socavaría su capacidad de recibir asesoramiento jurídico completo e independiente, así como su margen de maniobra en el futuro con respecto a la cuestión debatida en estos documentos.

76. El Defensor del Pueblo considera innecesario repetir el razonamiento detallado ya presentado para abordar los argumentos de la Comisión a este respecto (véanse los apartados 41 a 43 supra). Sin embargo, desea aclarar un punto importante de preocupación en relación con el hecho de que los argumentos de la Comisión parecen basarse en el temor de sentar un precedente para la elaboración de documentos en el futuro, y no solo en el contenido de los presentes documentos. Dado que los documentos de que se trata no parecen contener, en opinión del Defensor del Pueblo, nada cuya divulgación suponga un perjuicio directo para la protección del asesoramiento jurídico en cuestión, la Comisión parece de nuevo basar su razonamiento en la preocupación de que, si se divulgan estos documentos, también tendrá que



divulgar, en el futuro, los documentos que contengan asesoramiento jurídico sensible, es decir, asesoramiento jurídico que, si se divulga, podría causar realmente un perjuicio al interés protegido. El Defensor del Pueblo recuerda (véase el apartado 43 supra) que tal razonamiento se basa en una idea errónea fundamental del funcionamiento del Reglamento 1049/2001. El hecho de que se haya concedido previamente acceso público a documentos comprendidos en la categoría de asesoramiento jurídico no afecta a la cuestión de si un determinado documento que contiene asesoramiento jurídico será puesto en libertad al público en el futuro. La cuestión de si es aplicable una de las excepciones al acceso establecidas en el artículo 4 del Reglamento 1049/2001 se determina mediante un análisis del contenido del documento concreto de que se trate, en el momento de la solicitud. Por lo tanto, no existe el riesgo de sentar un precedente en la forma en que la Comisión parece ver el asunto.

77. Para concluir, el Defensor del Pueblo subraya una vez más que este asunto se refiere al derecho fundamental al acceso público a los documentos [39]. El incumplimiento de este derecho fundamental es tanto más importante en este caso, dado que los documentos solicitados se refieren a todos los derechos fundamentales, es decir, se refieren a la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo tiene la opinión más firme de la posición de la Comisión. Observa con gran pesar que la Comisión no ha aprovechado esta oportunidad para abordar su razonamiento detallado y constructivo sobre cuándo y cómo deben aplicarse las excepciones al acceso del público, ignorando o negándose deliberadamente a participar en los argumentos del Defensor del Pueblo relativos a la jurisprudencia de los tribunales de la UE. Esto justifica la conclusión del Defensor del Pueblo de que, en este caso concreto y por las razones específicas antes mencionadas, la posición de la Comisión constituye una violación sustancial del derecho fundamental de acceso a los documentos previsto en el artículo 42 de la Carta.

78. El Defensor del Pueblo considera que el presente asunto es de tal importancia que normalmente merece la pena presentar un informe especial al Parlamento Europeo. Sin embargo, para cumplir con el deseo expreso del demandante de obtener una decisión definitiva del Defensor del Pueblo en relación con el asunto, el Defensor del Pueblo cierra el caso con una observación crítica que refleja la gravedad de esta cuestión.

C. Conclusión

Sobre la base de su investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la cierra con la siguiente observación crítica:

La Comisión ha infringido la Carta de los Derechos Fundamentales al negarse indebidamente a dar acceso público a los documentos relativos a la exclusión voluntaria del Reino Unido de la Carta de los Derechos Fundamentales.

La Comisión no motivó válidamente su negativa a dar acceso al público.



Al calificar partes de los documentos como irrelevantes, la Comisión ignoró erróneamente la solicitud del denunciante de obtener acceso a los documentos completos y, por lo tanto, eludió la obligación de motivar válidamente la denegación del acceso completo.

Habida cuenta de la importancia de los documentos en cuestión para los derechos de los ciudadanos de la UE, y del hecho de que la Comisión no se comprometió constructivamente con el análisis detallado presentado por el Defensor del Pueblo, esto constituye un grave caso de mala administración.

Se informará al denunciante y a la Comisión de esta decisión.

P. Nikiforos Diamandouros

Hecho en Estrasburgo, el 17 de diciembre de 2012

[1] El «opt-out» del Reino Unido se incluyó finalmente en el Protocolo n.º 30 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El artículo 1 del Protocolo dice lo siguiente:

« 1. La Carta no amplía la capacidad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni de ningún órgano jurisdiccional de Polonia o del Reino Unido, para considerar que las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, las prácticas o las acciones de Polonia o del Reino Unido son incompatibles con los derechos, libertades y principios fundamentales que reafirma.

2. En particular, y para evitar dudas, nada del título IV de la Carta crea derechos judiciales aplicables a Polonia o al Reino Unido, salvo en la medida en que Polonia o el Reino Unido hayan previsto tales derechos en su Derecho nacional .

[2] 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).

[3] Artículo 7, apartados 1 y 3, y artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento 1049/2001.

[4] Asunto T-194/94 *Carvel and Guardian Newspapers/Consejo* (Rec. 1995, p. II-2765).

[5] Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P *Suecia y Turco/Consejo* , Rec. 2008, p. I-4723.

[6] *Idem*, apartado 69.

[7] *Idem*, apartado 69.



[8] Idem, apartado 44.

[9] Idem, apartado 45.

[10] Idem, apartados 37 a 44.

[11] Idem, apartado 46. Véase también el asunto T-233/09 *Access Info Europe/Consejo* , sentencia de 22 de marzo de 2011, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 69.

[12] Véanse, por ejemplo, los asuntos 294/83, *Les Verts / Parlamento* , Rec. 1986, p. 1339, apartado 23, y los asuntos acumulados C-402/05 P y C- 415/05 P *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión* , Rec. 2008, p. I-6351, apartado 281.

[13] Asunto T-233/09 *Access Info Europe/Consejo* , sentencia de 22 de marzo de 2011, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 74.

[14] Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P *Suecia y Turco/Consejo* , Rec. 2008, p. I-4723.

[15] Idem, apartado 44.

[16] Idem, apartado 42.

[17] Idem, apartado 43.

[18] El Defensor del Pueblo considera que el argumento específico de que la divulgación completa de los documentos en cuestión afectaría a la capacidad de la Comisión para funcionar eficazmente en lo que respecta a las posibles revisiones futuras del Tratado está estrechamente vinculado a su argumento sobre la estrategia de negociación, que se trata en los puntos 50 y 51 infra.

[19] Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P *Suecia y Turco/Consejo* , Rec. 2008, p. I-4723, apartado 69.

[20] Idem, apartado 69.

[21] El mero hecho de que el asesoramiento jurídico vaya *más allá* del contexto del proceso legislativo no significa necesariamente que su liberación cause un perjuicio. Como ha expuesto el Tribunal de Justicia en *el asunto Turco* , en tal caso, corresponde a la institución de que se trate proporcionar una motivación detallada para denegar el acceso.

[22] El Defensor del Pueblo ha declarado, en casos anteriores, que la divulgación podría socavar el proceso de toma de decisiones si una institución se viera obligada a revelar opiniones, expresadas por sus servicios, que eran, por ejemplo, autocríticas, especulativas o controvertidas. Véase, por ejemplo, el asunto 355/2007/(TN)FOR (disponible en el sitio web del Defensor del Pueblo:



<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>) punto 49.

Asunto T-121/05 *Borax Europe Ltd/Comisión* (T-121/05 , Rec. p. II-27), apartado 63.

[24] Asunto T-233/09 *Access Info Europe/Consejo* , sentencia de 22 de marzo de 2011, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 69.

[25] Idem, apartado 78.

[26] Artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

[27] Disponible en el sitio web del Defensor del Pueblo:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>

Asunto T-403/05, *My Travel Group plc./Comisión* (T-403/05 , Rec. p. II-2027).

[29] Véase la decisión del Defensor del Pueblo en el asunto 355/2007/(TN)FOR, punto 49.

[30] El Defensor del Pueblo observa a este respecto que la Comisión no ha aportado ningún motivo para denegar el acceso a las partes de los documentos que no se refieren a la Carta de los Derechos Fundamentales.

Sentencia de 21 de julio de 2011, *Suecia/MyTravel y Comisión* (C-506/08 P), pendiente de publicación en la Recopilación.

[32] Los considerandos 11 y 4 del preámbulo y el artículo 1 del Reglamento 1049/2001; Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P *Suecia y Turco/Consejo* , Rec. 2008, p. I-4723, apartado 33; Asunto C-139/07 P *Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau* , Rec. 2010, p. I-5885, apartado 51; Asuntos acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-52/07 P *Suecia y otros/API y Comisión* , Rec. 2010, p. I-8533, apartado 69.

[33] *Sison/Consejo*, apartado 63; Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P *Suecia y Turco/Consejo* , Rec. 2008, p. I-4723, apartado 36; Asuntos acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-52/07 P *Suecia y otros/API y Comisión* , Rec. 2010, p. I-8533, apartado 73.

[34] Artículo 6, apartado 1, del Reglamento 1049/2001.

[35] Artículo 6, apartado 2, del Reglamento 1049/2001.

[36] El Defensor del Pueblo observa que la Comisión tuvo la oportunidad de consultar al demandante de este modo con respecto al documento (1), en lugar de argumentar que se trata de un documento, cuyas partes son «irrelevantes».

[37] Artículo 6, apartado 3, del Reglamento 1049/2001.



[38] En opinión del Defensor del Pueblo, véase el párrafo 38 supra.

[39] Artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.