

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 \[Enlace\]](#).

Recomendación sobre el modo en que la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) tramitó una solicitud de acceso público a documentos relacionados con una propuesta de restricción del plomo en municiones (asunto 2124/2021/MIG)

Recomendación

Caso 2124/2021/MIG - Abierto el 17/12/2021 - Recomendación sobre 02/05/2022 - Decisión de 14/11/2022 - Institución concernida Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (La recomendación fue aprobada por la institución) |

El asunto se refiere a una solicitud de acceso público a documentos en poder de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) relativos al plomo en municiones. La EFSA tardó más de siete meses en tramitar la solicitud, ampliando el plazo en varias ocasiones. El reclamante no estaba satisfecho con el tiempo que tardó la EFSA en tramitar la solicitud, alegando que la EFSA no había dado explicaciones adecuadas sobre el retraso y que el retraso implicaba que no podía participar de manera significativa en una consulta pública relacionada.

La Defensora del Pueblo constató mala administración en la forma en que la EFSA había tramitado la solicitud de acceso del reclamante y, en concreto, su incumplimiento de los plazos establecidos en la legislación de la UE sobre el acceso del público a los documentos. La Defensora del Pueblo formula dos recomendaciones destinadas a mejorar la forma en que la EFSA tramita las solicitudes de acceso público a los documentos.

Hecho de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo [1]

Antecedentes de la denuncia



1. En julio de 2019, la Comisión Europea pidió a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) que evaluara el riesgo [2] de plomo en las municiones y la pesca, y que propusiera posibles restricciones para abordar cualquier riesgo que pudiera identificar [3] .
2. En junio de 2020, en preparación de la evaluación de riesgos para la salud humana de la ECHA, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) facilitó a la ECHA información sobre el consumo de carne de caza y el plomo en la carne de caza.
3. En enero de 2021, la ECHA finalizó su evaluación, proponiendo que se restringiera el uso del plomo en la munición y la pesca. A continuación, la ECHA invitó al público a formular observaciones sobre las restricciones propuestas. La consulta pública estuvo abierta desde el 24 de marzo de 2021 hasta el 24 de septiembre de 2021.
4. El denunciante, una organización de la sociedad civil que representa los intereses de los cazadores, tenía la intención de participar en la consulta pública. Con este fin, solicitó acceso público [4] de la EFSA a los documentos que había facilitado *«a la ECHA el 10.6.2020 con respecto a la concentración de plomo en la carne de caza y la frecuencia de consumo de carne de caza en la UE»* . La solicitud se presentó el 23 de febrero de 2021.
5. Ese mismo día, la EFSA acusó recibo de la solicitud del denunciante [5] e informó al denunciante de que respondería *«a más tardar el 16 de marzo de 2021»* .
6. El 17 de marzo de 2021, la EFSA amplió el plazo para su respuesta hasta el 9 de abril de 2021 diciendo que *«todavía está reuniendo todos los elementos»* .
7. El 9 de abril de 2021, la EFSA volvió a ampliar el plazo debido a que recibía numerosas solicitudes de acceso y, por lo tanto, a que tenía que evaluar un gran número de documentos en ese momento. La EFSA propuso como *«solución justa»* [6] responder en un plazo que le permitiera finalizar su evaluación de los documentos solicitados por el denunciante e indicó que lo haría a más tardar el 30 de abril de 2021.
8. El 3 de mayo de 2021, la EFSA informó al denunciante de que había identificado cinco documentos incluidos en la solicitud: un correo electrónico a la ECHA (fecha el 9 de junio de 2020) y cuatro anexos al correo electrónico. La EFSA dio al denunciante acceso a partes del correo electrónico y a un anexo, un cuadro con información sobre el consumo de carne de caza de los cazadores y sus familias en 21 Estados miembros de la UE y el Reino Unido (Reino Unido). Por lo que respecta a los tres documentos restantes, la EFSA dijo que *«todavía estaba reuniendo los elementos necesarios»* y que enviaría otra respuesta al denunciante a más tardar el 26 de mayo de 2021. La EFSA también informó al denunciante de que podía solicitar una revisión de la decisión sobre los dos primeros documentos (mediante la presentación de una *«solicitud confirmatoria»*), ya sea inmediatamente o después de recibir la decisión de la EFSA en relación con los tres documentos restantes.
9. El 28 de mayo de 2021, la EFSA dio acceso al denunciante a partes de un segundo lote de



documentos (dos breves intercambios de correo electrónico entre la EFSA y las autoridades de dos Estados miembros en relación con la información sobre el consumo de alimentos de los cazadores y sus familias). En relación con el documento restante, un cuadro que contiene datos sobre el plomo en la carne de caza en 26 Estados miembros de la UE y tres países no pertenecientes a la UE, la EFSA afirma que «*sigue reuniendo los elementos necesarios*» y prorroga el plazo hasta el 18 de junio de 2021.

10. El 21 de junio de 2021, la EFSA facilitó al denunciante «*una actualización del estado de la solución justa propuesta*». Escribió: «*Tenga la seguridad de que estamos comprometidos a finalizar el procesamiento de nuestra [solicitud de acceso] lo antes posible. No obstante, le informamos de que se necesita más tiempo para finalizar la evaluación (...). Volveremos a usted a más tardar el 9 de julio.*»

11. La EFSA amplió el plazo en tres ocasiones posteriores: 9 de julio, 10 de agosto y 31 de agosto de 2021.

12. El 21 de septiembre de 2021, el denunciante solicitó una revisión de la negativa implícita de la EFSA a dar acceso al documento restante (haciendo una «solicitud confirmatoria»). El denunciante mencionó que dudaba de la validez de los datos que la EFSA había facilitado a la ECHA en el contexto de su evaluación del riesgo.

13. El 28 de septiembre de 2021, la EFSA acusó recibo de la solicitud confirmatoria del denunciante e indicó que respondería a más tardar el 12 de octubre de 2021.

14. El 13 de octubre de 2021, la EFSA concedió al denunciante acceso a grandes partes del último documento. En cuanto al retraso sufrido, la EFSA se disculpó y dijo que «*tenía que ponerse en contacto internamente con varios [departamentos] de la EFSA y iniciar consultas con numerosos proveedores de datos para finalizar la evaluación (...) que, lamentablemente, llevó mucho tiempo*».

15. Insatisfecho, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo en diciembre de 2021.

La investigación

16. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre el tiempo que tardó la EFSA en tramitar la solicitud del demandante de acceso público a los documentos.

17. Durante la investigación, el equipo de investigación del Defensor del Pueblo inspeccionó los documentos controvertidos en la solicitud de acceso del demandante, así como partes del expediente de la EFSA sobre este asunto. El equipo de investigación también se reunió con representantes de la EFSA. A continuación, redactó un informe de reunión [7] que fue compartido con el denunciante, quien posteriormente presentó sus observaciones.



Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

18. El denunciante alegó que el retraso de la EFSA viola la legislación de la UE sobre el acceso del público a los documentos (Reglamento 1049/2001 [8]) y los principios de buena administración.

19. En concreto, el denunciante consideró que los argumentos presentados por la EFSA no justificaban el retraso y que la EFSA debía haber sido consciente de la importancia y pertinencia de los documentos solicitados, a la luz de la consulta pública en curso llevada a cabo por la ECHA.

20. Al denunciante le preocupaba en particular que el último documento se divulgara solo después de la conclusión de la consulta pública. El hecho de que no pudiera acceder al documento mientras la consulta pública seguía en curso significaba que no podía evaluar adecuadamente las conclusiones de la ECHA y socavar su capacidad para contribuir de manera más sustancial a la consulta pública.

21. El denunciante también consideró que la EFSA no podía proponer legítimamente una «solución justa», dado que la solicitud de acceso no se refería a un documento muy largo o a un número muy elevado de documentos. Añadió que la EFSA no le pidió que restringiera el alcance de su solicitud de acceso.

22. La EFSA alegó que la solicitud de acceso del denunciante había sido clara, pero más bien compleja, debido al número de documentos afectados y al número de terceros que debían ser consultados. Si bien se había dado cuenta rápidamente de que no podría responder al denunciante en el plazo establecido, la EFSA se había esforzado por evaluar (y, en la medida de lo posible, divulgar) todos los documentos controvertidos, en lugar de pedir al denunciante que restringiera el alcance de su solicitud de acceso. A tal fin, había ofrecido al demandante una «solución justa», a saber, dividir la solicitud de acceso en lotes de documentos y tramitarlas consecutivamente.

23. En cuanto al tiempo transcurrido, la EFSA explicó que la información contenida en los documentos (y, en particular, en los dos cuadros controvertidos) procedía de varios Estados miembros y del Reino Unido (Reino Unido). Estos «autores terceros» tuvieron que ser consultados, lo que contribuyó al retraso. Además, la EFSA declaró que en los últimos años ha experimentado un aumento significativo de las solicitudes de acceso público a los documentos, tanto en términos de cantidad como de complejidad.

Evaluación del Defensor del Pueblo que ha dado lugar a recomendaciones

24. De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, la solicitud de acceso del público debe tramitarse con prontitud, es decir, en un plazo de quince días hábiles a partir de su registro. [9] En casos excepcionales, por ejemplo, si la solicitud se refiere a un documento muy



largo o a un número muy elevado de documentos, este plazo podrá prorrogarse en quince días hábiles, siempre que se notifique previamente al solicitante y se justifiquen detalladamente [10]

25. Cuando una institución no pueda tramitar una solicitud concreta de acceso del público dentro del plazo establecido, debido a la carga administrativa desproporcionada que ello conllevaría, el Reglamento 1049/2001 prevé la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre una «solución equitativa» con el solicitante [11]. Esta solución puede, por ejemplo, implicar la reducción de la cantidad de documentos cubiertos por la solicitud.

26. El Defensor del Pueblo observa que la solicitud de acceso del demandante se refería a cinco documentos, a saber, tres correos electrónicos cortos que se divulgaron con datos personales limitados redactados, y dos cuadros que contenían datos de varios Estados miembros y tres países no pertenecientes a la UE. La información contenida en el primer cuadro ya había sido de dominio público, por lo que podía divulgarse sin necesidad de consultar a ningún tercero. En relación con el segundo cuadro, la EFSA consultó a los terceros interesados, sugiriendo que se redactaran aquellas partes predeterminadas por un acuerdo entre la EFSA y los países que forman parte de su red. Ninguna de las autoridades contactadas se opuso a la divulgación de las partes restantes del cuadro.

27. A la luz de lo anterior, no puede afirmarse que la solicitud de acceso del denunciante se refería a un gran número de documentos o a un documento muy largo, en el sentido del Reglamento 1049/2001.

28. Si bien el Defensor del Pueblo reconoce los desafíos que un número creciente de solicitudes de acceso público puede plantear a una institución, las solicitudes de otros solicitantes normalmente no pueden tenerse en cuenta a la hora de evaluar si una institución puede tramitar la solicitud específica de un solicitante dentro del plazo prescrito [12].

29. Del mismo modo, el hecho de que una institución deba consultar a terceros en las autoridades de los Estados miembros no puede justificar en sí mismo un retraso, dado que los Estados miembros, al igual que las instituciones de la UE, tienen que garantizar la aplicación efectiva del Reglamento 1049/2001 [13]. Esto significa que las autoridades de los Estados miembros deben responder rápidamente cuando la administración de la UE las consulte con respecto a una solicitud de acceso público, pero también que la administración de la UE los consulte lo antes posible. Este no ha sido el caso aquí. Más bien, la inspección del expediente de la EFSA sobre este asunto mostró que la EFSA no inició sus consultas hasta junio de 2021, es decir, mucho después de la expiración del plazo máximo de 30 días hábiles para tramitar una solicitud. Además, la EFSA no consultó al mismo tiempo a los Estados miembros y a los terceros países afectados, sino consecutivamente, lo que provocó un retraso adicional.

30. El Defensor del Pueblo también señala que, si bien la solicitud del demandante se registró el 23 de febrero de 2021, la EFSA informó al denunciante de que no podía tramitarla dentro del plazo establecido y se ofreció a encontrar una solución justa solo el 9 de abril de 2021. En otras palabras, la EFSA se dirigió por primera vez al denunciante *después* de que el plazo máximo



de 30 días hábiles ya hubiera expirado.

31. Además, al ofrecer una solución justa, la EFSA propuso «*responder en un plazo que permita la finalización de la evaluación*» y dijo que volvería al denunciante en un plazo de 15 días hábiles. La EFSA no explicó el alcance total de la solución, por ejemplo, que dividiría la solicitud en lotes o cómo. Más bien, informó gradualmente al demandante sobre las medidas que tomó. Por lo tanto, el denunciante no estaba en condiciones de tomar una decisión informada sobre la solución justa propuesta y, por lo tanto, de aceptar el enfoque de la EFSA.

32. Según la jurisprudencia de la Unión, una «solución equitativa» con arreglo al artículo 6, apartado 3, del Reglamento 1049/2001 no puede implicar la ampliación del plazo máximo de treinta días hábiles establecido en el Reglamento 1049/2001. [14] La razón de ello es que tal solución crearía una situación de inseguridad jurídica para el denunciante, como ha ocurrido en el presente caso.

33. Además, la EFSA no informó al denunciante de los documentos específicos que había identificado al proponer una solución justa en abril de 2021. No enumeró los documentos específicos, ni mencionó cuántos había. La EFSA solo informó al denunciante el 3 de mayo de 2021, cuando divulgó los dos primeros documentos, de que había identificado un correo electrónico «y cuatro anexos». Sin embargo, la EFSA tampoco especificó los documentos restantes.

34. Si bien es encomiable que la EFSA se esfuerce por tramitar plenamente las solicitudes de acceso a fin de garantizar una mayor transparencia, el enfoque de la EFSA impidió al denunciante aclarar su solicitud de acceso (por ejemplo, al decidir por sí misma limitar el ámbito de aplicación). De ello se desprende que el denunciante solo estaba interesado en dos de los cinco documentos identificados: las dos mesas. La EFSA tardó casi ocho meses en tomar una decisión sobre la divulgación de uno de estos documentos.

35. Por último, el Defensor del Pueblo ha adoptado sistemáticamente la posición de que se deniega el acceso retrasado. Lamentablemente, esto queda claramente ilustrado por este caso. El denunciante deseaba que la información contenida en los dos cuadros controvertidos justificara sus argumentos en el contexto de una consulta pública. Sin embargo, la consulta pública se había cerrado en el momento en que se dio acceso a uno de esos cuadros, por lo que ya no era útil para el denunciante. Si bien los plazos establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 pueden parecer a veces ambiciosos, es de suma importancia que la administración de la UE garantice que se ocupa de las solicitudes de acceso del público en el momento oportuno.

36. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo considera que la forma en que la EFSA tramitó la solicitud de acceso del demandante, que dio lugar a un tiempo excesivo, constituía mala administración. El Defensor del Pueblo formulará dos recomendaciones destinadas a mejorar la práctica de la EFSA en lo que respecta al acceso a las solicitudes de documentos.

37. El enfoque constructivo de la EFSA a lo largo de esta investigación y sus esfuerzos por



establecer una herramienta que permita un cálculo realista del tiempo necesario para tramitar una solicitud de acceso específica tras su recepción le asegura al Defensor del Pueblo que participará en esta constatación de mala administración y las recomendaciones correspondientes para mejorar su tramitación de las solicitudes de acceso público en el futuro. La Defensora del Pueblo anima además a la EFSA a que supervise su investigación de propia iniciativa en curso sobre el tiempo que tarda la Comisión en la tramitación de las solicitudes de acceso público [15] .

Recomendaciones

Sobre la base de la investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo formula las dos recomendaciones siguientes a la EFSA:

Al proponer una «solución justa» (con arreglo al artículo 6, apartado 3, del Reglamento 1049/2001) para tramitar las solicitudes de acceso del público, la EFSA debe poner fin a su práctica, reflejada en sus normas de desarrollo [16] , de prorrogar los plazos establecidos más allá de los treinta días hábiles.

Si la EFSA considera que una solicitud de acceso público se formula en términos generales, debe facilitar a los solicitantes una lista de los documentos específicos que identifica en una fase temprana, a fin de que los solicitantes puedan aclarar su solicitud, en caso necesario.

Se informará a la EFSA y al denunciante de estas recomendaciones. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, la EFSA enviará un dictamen detallado a más tardar el 2 de agosto de 2022.

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 02/05/2022

[1] Disponible en:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Enlace]

[2] La ECHA evalúa el riesgo para la salud pública o el medio ambiente en relación con la fabricación, la colocación en el mercado o el uso de una sustancia específica, y puede proponer cómo abordar este riesgo. Reglamento (CE) n.º 1907/2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas:



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20140410>
[Enlace].

[3] Para más información, visite:

<https://echa.europa.eu/hot-topics/lead-in-shot-bullets-and-fishing-weights> [Enlace].

[4] En virtud del Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Enlace], que se aplica a la EFSA de conformidad con el artículo 41, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 178/2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0178-20210526>
[Enlace].

[5] La solicitud se registró con el DAP 2021/024.

[6] La EFSA se refirió al artículo 6, apartado 3, del Reglamento 1049/2001.

[7] El informe completo de la reunión está disponible en:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/155312> [Enlace].

[8] Véase la nota a pie de página 4.

[9] Artículo 7, apartado 1, del Reglamento 1049/2001.

[10] Artículo 7, apartado 3, del Reglamento 1049/2001.

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

[12] Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de abril de 2005, *VKI/Comisión*, T-2/03, apartados 101 f.:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&>
[Enlace].

[13] Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, *Suecia/Comisión*, C-64/05 P, apartados 85 f.:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&>
[Enlace].

[14] Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2014, *Strack/Comisión*, C-127/13, apartados 26 y siguientes:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158192&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&>
[Enlace].



[15] Investigación estratégica OI/2/2022/MIG sobre el tiempo que tarda la Comisión Europea en tramitar las solicitudes de acceso del público a los documentos:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/60766> [Enlace].

[16] El artículo 4 de la Decisión del Consejo de Administración por la que se establecen las modalidades prácticas de aplicación del Reglamento (CE) no 1049/2001 y de los artículos 6 y 7 del Reglamento (CE) no 1367/2006:

<https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/wp200327-a2.pdf> [Enlace].