

*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 sobre la negativa de la Comisión Europea a conceder acceso público a documentos relativos a una auditoría de la pesca pelágica y atunera en Irlanda (asunto 757/2022/MIG)

Decisión

Caso 757/2022/MIG - Abierto el 06/05/2022 - Decisión de 16/09/2022 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración) |

El asunto se refería a la negativa de la Comisión Europea a conceder al reclamante acceso público a documentos relativos a una auditoría de la Comisión y a una investigación administrativa de las autoridades irlandesas, lo que llevó a la Comisión a revocar el plan de control irlandés para el pesaje de los productos de la pesca. La Comisión alegó que el seguimiento de la auditoría seguía en curso y que la divulgación de los documentos socavaría la protección del objetivo de las inspecciones, investigaciones y auditorías.

La Defensora del Pueblo verificó que las autoridades irlandesas aún no habían aplicado las recomendaciones formuladas por la Comisión y, por lo tanto, aún no habían resuelto las deficiencias detectadas. Esto significa que el seguimiento de la auditoría sigue en curso. Dado que la Comisión podría incoar un procedimiento de infracción contra Irlanda si estas deficiencias no se subsanan, la Defensora del Pueblo consideró razonable que la Comisión partiera de en una presunción general de no divulgación. La Defensora del Pueblo también consideró que los argumentos del reclamante no permitían demostrar que la divulgación revistiera un interés público superior.

En vista de ello, la Defensora del Pueblo llegó a la conclusión de que la negativa de la Comisión a conceder acceso público a los documentos en cuestión estaba justificada y dio por concluida su investigación en la que no se había constatado ningún caso de mala administración.



Antecedentes de la denuncia

1. La Unión Europea (UE) ha establecido, a través de su Política Pesquera Común [1] , un conjunto de normas para la gestión sostenible de las flotas pesqueras europeas y la conservación de las poblaciones de peces.
2. Para garantizar la correcta aplicación de estas normas, la UE ha establecido un sistema de control de la pesca [2] . Este sistema incluye el seguimiento y el registro de las capturas de peces extraídos de los mares y océanos. A tal fin, el sistema prevé, por ejemplo, el pesaje de las capturas de pescado *antes* de su transporte desde el puerto a una instalación en tierra. No obstante, podrá autorizarse el pesaje *después* del transporte si el Estado miembro de que se trate adopta un plan de control correspondiente que aborde adecuadamente el riesgo de registro erróneo del peso de los peces desembarcados. Este plan debe ser aprobado por la Comisión Europea.
3. Irlanda estableció un plan de control de este tipo que fue aprobado por la Comisión en 2012. [3] En virtud de dicho plan, se permitió a Irlanda autorizar que los productos de la pesca se pesaran después del transporte desde el lugar de desembarque a una instalación autorizada en tierra en determinadas condiciones.
4. En marzo de 2018, la Comisión llevó a cabo una auditoría de los sistemas que las autoridades irlandesas habían establecido para controlar el pesaje de los peces y las capturas de atún. La auditoría detectó varias deficiencias y la Comisión pidió a Irlanda que llevara a cabo una investigación administrativa al respecto. Las autoridades irlandesas llevaron a cabo una investigación administrativa y, en diciembre de 2019, presentaron su informe final a la Comisión. Sobre la base de su evaluación de los datos facilitados, la Comisión concluyó que Irlanda no había resuelto la mayoría de las deficiencias detectadas. Como medida inmediata, la Comisión revocó su aprobación del plan de control irlandés en abril de 2021 [4] .
5. En mayo de 2021, el denunciante, una organización que representaba a los pescadores irlandeses, pidió a la Comisión que concediera acceso público [5] a los documentos relativos a su auditoría y a la investigación administrativa llevada a cabo por las autoridades irlandesas. Señaló que, como partes perjudicadas por la revocación del plan de control irlandés, sus miembros necesitaban urgentemente acceder a la información contenida en estos documentos para comprender la base de dicha decisión y poder ejercer su derecho de acceso al tribunal.
6. La Comisión identificó veintiún documentos y se negó a dar acceso, alegando que los documentos están amparados por una presunción general de no accesibilidad basada en la necesidad de proteger la finalidad de las inspecciones, investigaciones y auditorías [6] .
7. En julio de 2021, el denunciante pidió a la Comisión que revisara su decisión de denegar el acceso (haciendo una «solicitud confirmatoria»). Argumentó que la Comisión debía divulgar los documentos solicitados para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en su toma de decisiones.



8. En octubre de 2021, la Comisión emitió una decisión confirmatoria, manteniendo su negativa a conceder acceso público.

9. Insatisfecho con la decisión final de la Comisión, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo en abril de 2022.

10. El denunciante también ha presentado solicitudes similares, solicitando acceso a los documentos controvertidos, a dos autoridades irlandesas que rechazaron su divulgación.

La investigación

11. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la negativa de la Comisión a conceder acceso público a los documentos solicitados por el demandante.

12. Durante la investigación, el equipo de investigación del Defensor del Pueblo revisó los 21 documentos controvertidos, así como los intercambios del demandante con las autoridades irlandesas en relación con las solicitudes de acceso que presentó a nivel nacional. Además, el equipo de investigación se reunió con representantes de la Comisión para obtener más información sobre cómo había tratado la solicitud de acceso del demandante y sobre la situación del seguimiento de la auditoría de la Comisión y de la investigación administrativa llevada a cabo por las autoridades irlandesas [7] El Defensor del Pueblo compartió una copia del informe de la reunión con el demandante y, posteriormente, recibió sus observaciones sobre el informe.

Argumentos presentados

13. En su decisión confirmatoria, **la Comisión** alegó que cabe presumir que la divulgación de los documentos socavaría el objetivo de su auditoría. Concretamente, el seguimiento de la auditoría seguía en curso. Como tal, la divulgación de los documentos afectaría negativamente al diálogo con las autoridades irlandesas. Reduciría la voluntad de las autoridades nacionales interesadas de participar constructivamente en las investigaciones en curso y alteraría el carácter bilateral del diálogo. De este modo, privaría a las autoridades irlandesas de su confianza legítima de cooperación leal por parte de la Comisión y expondría a los servicios competentes de la Comisión al riesgo previsible de sufrir presiones externas.

14. Dada esta presunción general de no accesibilidad, la Comisión también consideró que no tenía que evaluar si podía concederse un acceso parcial.

15. Por último, la Comisión dijo que los intereses mencionados por el denunciante son de carácter privado o demasiado general. Así pues, la Comisión llegó a la conclusión de que no existe un interés público superior en la divulgación.



16. El denunciante alegó que, dado que se ha finalizado el informe de auditoría de la Comisión y se ha adoptado la decisión de revocar el plan de control irlandés, se ha alcanzado el objetivo de la auditoría de la Comisión y ya no es necesario proteger el procedimiento de auditoría. Por lo tanto, el denunciante consideró que la Comisión debería haber concedido al menos acceso a partes de los documentos, redactando las partes que son pertinentes para una decisión que aún no se ha adoptado.

17. El denunciante también alegó que el argumento de la Comisión de que debe preservar la relación con el Estado miembro de que se trate es incompatible con el hecho de que no consultó a las autoridades irlandesas antes de adoptar una decisión sobre su solicitud de acceso.

18. Por último, el denunciante reiteró que existe un interés público superior en la divulgación.

19. Durante la reunión con el equipo de investigación del Defensor **del Pueblo, la Comisión** aclaró que no había consultado a las autoridades irlandesas, ya que consideraba que se aplicaba a todos los documentos controvertidos una presunción general de no divulgación.

20. La Comisión también dijo que la mayoría de las deficiencias detectadas por la auditoría aún no se habían resuelto y que las medidas de seguimiento seguían en curso. Por ejemplo, las autoridades irlandesas todavía tienen que presentar un plan de control revisado, que esperan recibir para finales de año. Además, la Comisión explicó que la acción de seguimiento está interrelacionada con otras cuestiones en curso, como las relativas al consumo de cuotas en el pasado.

21. La Comisión declaró que, en caso de que las autoridades irlandesas no aplicaran satisfactoriamente las recomendaciones que había formulado y, por lo tanto, subsanaran las deficiencias detectadas en el contexto de la auditoría, podría ser necesario incoar un procedimiento formal de infracción contra Irlanda.

22. Por último, la Comisión señaló que las normas aplicables al sistema de control de la pesca de la UE requieren confidencialidad [8] .

Evaluación del Defensor del Pueblo

23. Los órganos jurisdiccionales de la UE han reconocido que las instituciones de la UE pueden denegar las solicitudes de acceso del público a documentos basadas en una «presunción general» de no divulgación de determinadas categorías de documentos. [9] Esto significa que la institución de que se trate no tiene que examinar individualmente los documentos en cuestión, es decir, no tiene que evaluar cómo la divulgación de los documentos perjudicaría específica e individualmente el interés protegido. Por el contrario, la institución puede suponer que, dado que los documentos en cuestión pertenecen a una determinada categoría, la divulgación de cualquiera de ellos perjudicaría el interés protegido.



24. Una de estas categorías incluye documentos relacionados con procedimientos de infracción en la «fase administrativa previa». [10]

25. La Comisión es responsable de supervisar la aplicación, aplicación y ejecución efectivas del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros. [11] En caso de que un Estado miembro incumpla una obligación en virtud de los Tratados de la UE, la Comisión puede adoptar medidas (procedimientos de infracción) para poner fin a la «infracción». Para evitar procedimientos formales de infracción, en la medida de lo posible, la Comisión ha introducido el procedimiento «EU Pilot», un mecanismo que permite resolver los problemas que surjan en relación con el incumplimiento del Derecho de la UE en una fase temprana (la fase administrativa previa).

26. El Tribunal de Justicia también consideró que si la Comisión recibe una solicitud de acceso del público a los documentos durante sus consultas con el Estado miembro, puede invocar una presunción general de no divulgación, incluso si posteriormente decide no incoar un procedimiento de infracción (por ejemplo, porque los Estados miembros subsanan suficientemente las deficiencias pertinentes durante la fase administrativa previa).

27. En este caso, la Comisión alegó que, en caso de que Irlanda no subsanara las deficiencias detectadas en la auditoría que llevó a cabo, podría surgir la necesidad de incoar un procedimiento de infracción formal. La Comisión también explicó de manera creíble que las autoridades irlandesas todavía están aplicando las recomendaciones que ha hecho en este contexto, y que la elaboración de un plan de control revisado es solo un aspecto de este proceso. Además, la Comisión explicó que el procedimiento de auditoría está interrelacionado con otros asuntos en curso.

28. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo observa que el seguimiento de la auditoría de la Comisión sigue en curso y que aún no se ha adoptado una decisión definitiva sobre si la Comisión incoará un procedimiento de infracción contra Irlanda.

29. El Defensor del Pueblo también señala que las normas que rigen el sistema de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común requieren confidencialidad por parte de la Comisión.

30. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que era razonable que la Comisión se basara en una presunción general de no divulgación, ya que la divulgación de los documentos controvertidos, en esta fase, podría socavar los esfuerzos por completar el seguimiento de la auditoría, así como los posibles procedimientos de infracción. Si bien es comprensible que se pueda creer que la investigación había finalizado en la medida en que la Comisión había adoptado una decisión por la que se revocaba su aprobación del plan de control irlandés (apartado 4 supra), la investigación ha demostrado que este asunto no puede aislarse del seguimiento en curso. En el estado actual de la legislación, la Comisión puede, por tanto, invocar válidamente una presunción general de no divulgación.

31. Los solicitantes de acceso a documentos pueden tratar de refutar la presunción de no



divulgación, por ejemplo, estableciendo que existe un interés público superior en la divulgación [13] .

32. El denunciante, una organización que representa a los pescadores irlandeses, dijo que sus miembros se ven afectados por la decisión de la Comisión de revocar el plan de control irlandés. Alegó que necesitaba la información contenida en el informe de auditoría para comprender la base de dicha decisión y permitir a sus miembros ejercer su derecho de acceso al tribunal. El denunciante también alegó que la Comisión debía divulgar los documentos solicitados para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en su toma de decisiones.

33. Si bien el Defensor del Pueblo entiende que al demandante le gustaría preparar bien cualquier acción judicial, esto constituye, de acuerdo con la jurisprudencia, claramente un interés privado (en lugar de un interés público). Sin embargo, un interés privado no puede dejar de lado el interés público en proteger la investigación de la Comisión que puede dar lugar a un procedimiento de infracción. Los tribunales de la UE también han aclarado que las consideraciones generales relativas a la transparencia no son suficientes para establecer un interés público superior [14] .

34. La negativa de la Comisión a dar acceso a los documentos controvertidos no impidió, en ningún caso, que el demandante interpusiera una acción judicial. La información sobre las deficiencias detectadas por la Comisión, que llevaron a la revocación del plan de control, por ejemplo, la existencia de irregularidades en relación con el pesaje de los peces desembarcados, ya está a disposición del público [15] .

35. Además, el Defensor del Pueblo observa que las autoridades irlandesas, en su correspondencia con el demandante, alegaron que la divulgación de los documentos controvertidos podría dar lugar a la explotación de posibles deficiencias del sistema de control irlandés y que podría poner en peligro sus consultas en curso con la Comisión.

36. El Defensor del Pueblo también señala que, cuando un documento procede de un autor tercero (como un Estado miembro), las instituciones de la UE no están obligadas a consultar al autor, si está claro que el documento no puede divulgarse [16] .

37. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión estaba justificada al negarse a dar acceso a los documentos controvertidos.

Conclusión

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo archiva este caso con la siguiente conclusión:

No hubo mala administración por parte de la Comisión Europea al denegar el acceso público a los documentos solicitados.

No obstante, el Defensor del Pueblo anima a la Comisión a que reconsidere si puede hacer públicos los dos informes una vez finalizado el seguimiento de su auditoría.



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

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 16.9.2022

[1] Para más información, visite:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/114/the-common-fisheries-policy-origins-and-development> [Enlace].

[2] Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R1224> [Enlace].

[3] Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0474> [Enlace].

[4] Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se revoca la aprobación del plan de control irlandés presentado para el pesaje de los productos de la pesca de conformidad con el artículo 61, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo (C(2021) 2423):

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=izZtPGYimLE%3D&portalid=0&resourceView=1>

[Enlace]; Para más información, visite:

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=VkjVEF46H4w%3D&portalid=0&resourceView=1> [Enlace].

[5] En virtud del Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión

documentos:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Enlace].

[6] De conformidad con el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento 1049/2001.

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

<https://www.ombudsman.europa.eu/doc/inspection-report/159757> [Enlace].

[8] Artículo 101 del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo (citado anteriormente).

[9] Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 2013, *LPN*



y *Finlandia/Comisión* , asuntos C-514/11 P y C-605/11 P, apartados 55 y 65 a 68:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0514&qid=1661257928667>
[Enlace].

[10] *Ibíd.*, apartado 65.

[11] Artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

[12] Sentencia de 11 de mayo de 2017, *Suecia y Spirlea/Comisión* , C-562/14 P, apartado 45:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0562&qid=1661257976036>
[Enlace].

[13] *LPN y Finlandia/Comisión* , antes citada, apartado 66.

[14] Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2014, *Strack/Comisión* , C-127/13 P, apartados 128 a 131:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0127&qid=1661328163711>
[Enlace].

[15] Véase, por ejemplo, la Decisión de Ejecución de la Comisión, antes citada, apartados 2 a 4:

«(2) En 2018, la Comisión llevó a cabo una auditoría en Irlanda destinada a supervisar la aplicación del plan de control. Las conclusiones de dicha auditoría identificaron irregularidades, confirmadas posteriormente también por la investigación administrativa llevada a cabo por la autoridad competente irlandesa, que reveló que Irlanda no ha garantizado la aplicación efectiva del plan de control de conformidad con las obligaciones derivadas del Reglamento (CE) n.º 1224/2009.

(3) En particular, los operadores no disponían de un «sistema de pesaje adecuado para los fines», tal como se establece en el punto 5 del plan de control y la auditoría identificó la manipulación de los sistemas de pesaje. Además, aunque era consciente de estas deficiencias, Irlanda no adoptó las medidas adecuadas para subsanar este incumplimiento, en particular retirando la autorización de pesaje después del transporte, tal como se prevé en el punto 8 del plan de control. Por consiguiente, el plan de control no minimiza el riesgo de manipulación sistemática del pesaje de las capturas pelágicas en Irlanda y la infradeclaración de las capturas por parte de los operadores.

(4) Por lo tanto, Irlanda no podía garantizar un control efectivo de las cantidades desembarcadas de las capturas y minimizar el riesgo de incumplimiento de las normas de la política pesquera común. El hecho de no garantizar un pesaje adecuado también pone en riesgo la exactitud de los datos notificados que son esenciales para los fines de control y control de la



utilización de las cuotas de pesca.»

[16] Artículo 4, apartado 4, del Reglamento 1049/2001.