Defensor del
Pueblo Europeo

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 en el asunto 1010/2008/(AL)DK - Retrasos en la tramitación de una solicitud de acceso a documentos

Decisión
Caso 1010/2008/(AL)DK - **Abierto el** 29/04/2008 - **Decisión de** 02/12/2009

En septiembre de 2007, el demandante solicitó acceso a documentos en poder de la Comisión Europea, con arreglo al Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. El 4 de marzo de 2008, la Comisión respondió, concediendo acceso parcial a los documentos solicitados.

El demandante recurrió al Defensor del Pueblo para denunciar que, supuestamente, la Comisión no había tramitado ni respondido a su solicitud de acceso a documentos de forma adecuada. En particular, el demandante denunció la excesiva e injustificada demora de la Comisión en la tramitación de su petición.

En su decisión, el Defensor del Pueblo señaló varias deficiencias en la tramitación por la Comisión de la solicitud de acceso a documentos formulada por el demandante. Dichas deficiencias están relacionadas con el registro de la solicitud, el cumplimiento de los plazos aplicables y la explicación de los motivos de la prolongación de dichos plazos.

El Defensor del Pueblo constató que en la reclamación 3697/2006/PB se denunciaron deficiencias similares y que, en aquella ocasión, la Comisión respondió positivamente a los comentarios críticos y adicionales formulados por el Defensor del Pueblo. La Comisión declaró que normalmente las solicitudes de acceso a documentos se registran en el momento en el que se reciben o el primer día hábil después de la recepción, y que solo en circunstancias excepcionales podrían darse retrasos en el registro. Asimismo, en caso de tener que informar a un solicitante de la necesidad de ampliar el plazo inicial, acordó hacerlo antes de la conclusión de dicho plazo. También reconoció que deberían proporcionarse razones detalladas para la ampliación de los plazos.

Habida cuenta de estas declaraciones, y de que su fecha es posterior a las deficiencias señaladas en la presente reclamación, el Defensor del Pueblo no consideró necesario formular un comentario crítico.

Respecto a la decisión sustantiva de la Comisión de no conceder pleno acceso a los documentos solicitados, el Defensor del Pueblo consideró que la institución aplicó correctamente las disposiciones pertinentes del Reglamento 1049/2001 en relación con consultas de terceros y con la protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales.

ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA

1. El Fondo Internacional de Apoyo al Desmantelamiento de Ignalina (IIDSF) se creó en 2000 para apoyar el desmantelamiento de la central nuclear de Ignalina en Lituania. La administración del IIDSF se encomendó al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La Comisión Europea, junto con 14 países donantes bilaterales, hizo las contribuciones iniciales al IIDSF. Antes de la adhesión de Lituania a la UE, la financiación estaba disponible en el marco del programa PHARE. Tras la adhesión, se dispuso de una financiación mucho mayor a través de un nuevo programa, denominado Programa Ignalina, establecido en el Protocolo n.º 4 del Tratado de Adhesión.

2. En virtud del Reglamento financiero [1] , se entiende por «gestión conjunta» un régimen por el que se efectúan contribuciones con cargo al presupuesto comunitario a fondos de donantes múltiples administrados por organizaciones internacionales. La gestión conjunta se produce normalmente cuando se conceden ayudas a terceros países. La Comisión continuó su contribución al IIDSF incluso después de la adhesión de Lituania a la UE y después de la creación del Programa Ignalina. Seguirá contribuyendo al IIDSF, tal como se prevé en las perspectivas financieras 2007-2013. Cuando exista una gestión conjunta, la Comisión está obligada a firmar un «acuerdo de contribución» con la organización internacional de que se trate. El objetivo de dicho acuerdo es garantizar que se cumplan los requisitos comunitarios de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero relativas a la transparencia, el principio de buena gestión financiera, la admisibilidad de las acciones y la participación, la visibilidad del uso de la financiación comunitaria y el acceso al Tribunal de Cuentas. El acuerdo de contribución determina los elementos clave del programa, como la selección de proyectos, los acuerdos de licitación, el marco jurídico aplicable, las obligaciones de los beneficiarios del proyecto, así como la relación entre la Comisión y, en el presente caso, el BERD. A nivel nacional, se pidió a Lituania que firmara un acuerdo marco con el BERD para tener acceso a la financiación del IIDSF. La participación de una organización intermediaria en una gestión conjunta de un programa comunitario dentro de la UE significa que la Comisión y las autoridades del Estado miembro de que se trate no tienen control directo sobre el programa. Al elegir el BERD, que no es una institución comunitaria, la Comisión sitúa la gestión del programa más allá del control del Parlamento Europeo y del Defensor del Pueblo Europeo. Por lo tanto, la Comisión tiene la responsabilidad particular de garantizar una transparencia total y una correcta

ejecución del programa.

3. El 11 de septiembre de 2007, el denunciante, en nombre de un bufete de abogados, solicitó a la Comisión Europea el acceso del público a los documentos de conformidad con el Reglamento (CE) no 1049/2001 [2] («Reglamento 1049/2001»). El denunciante solicitó acceso a copias de *los «Acuerdos de contribución, incluidos todos los anexos, para la financiación comunitaria del Fondo Internacional de Apoyo a la clausura de Ignalina (IIDSF) gestionado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)* ». El denunciante solicitó acceso a dos acuerdos específicos; un acuerdo de contribución celebrado antes de la adhesión de Lituania a la UE y un acuerdo de contribución posterior a la adhesión.

4. Mediante correo electrónico de 18 de septiembre de 2007, la Comisión acusó recibo de la solicitud inicial de acceso a los documentos presentada por el denunciante, informándole de que, de conformidad con el Reglamento 1049/2001, recibiría una respuesta en el plazo de quince días hábiles.

5. El 11 de octubre de 2007, a falta de respuesta de la Comisión, el denunciante envió un correo electrónico a la Comisión indicando que el plazo indicado en la carta de la Comisión había expirado y que, «por lo tanto *, de conformidad con el artículo 7, apartado 4, del Reglamento 1049/2001, este mensaje constituye nuestra* **solicitud confirmatoria** » (énfasis en el original).

6. El 6 de noviembre de 2007, la Comisión informó al denunciante de que necesitaba prorrogar el plazo de respuesta por otros quince días hábiles, ya que no podía obtener toda la información necesaria para llevar a cabo un análisis adecuado de la solicitud del denunciante y adoptar una decisión final.

7. Mediante correo electrónico de 27 de noviembre de 2007, la Comisión informó al denunciante de que aún no podía adoptar una decisión definitiva sobre su solicitud. Declaró que, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, del Reglamento 1049/2001, debía consultar al BERD sobre la divulgación de los documentos solicitados.

8. El 4 de marzo de 2008, la Comisión respondió a la solicitud confirmatoria del denunciante. En primer lugar, identificó los documentos en cuestión como i) un Acuerdo de contribución con fecha anterior a la adhesión de Lituania a la UE (en lo sucesivo, «Acuerdo de 2002»). y ii) un Acuerdo de contribución posterior a la adhesión (en lo sucesivo, «Acuerdo de 2006»).

9. Por lo que se refiere al Acuerdo de 2002, la Comisión explicó que incluía: (I) un Canje de Notas entre la Comisión y el BERD a partir de enero de 2001, en relación con el compromiso de la Comunidad Europea con el IIDSF de 115 millones de euros; y ii) un Memorándum de Financiación, celebrado en 2002 entre la Comunidad Europea y el país beneficiario, relativo a la contribución de la Comunidad Europea a la IIDSF de 80 millones de euros.

10. Por lo que se refiere al Acuerdo de 2006, la Comisión explicó que consistía en las Condiciones Particulares y cuatro anexos (anexos I a IV).

11. La Comisión concluyó que podía concederse pleno acceso al Acuerdo de 2002 y al anexo II del Acuerdo de 2006. No obstante, solo podía conceder un acceso parcial a las Condiciones Particulares y al anexo IV del Acuerdo de 2006. Se denegó el acceso a las partes restantes del Acuerdo de 2006.

12. El 8 de abril de 2008, el demandante presentó una reclamación al Defensor del Pueblo.

OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

13. El 29 de abril de 2008, el Defensor del Pueblo inició una investigación sobre las siguientes alegaciones y reclamaciones:

La Comisión no abordó adecuadamente su solicitud de acceso a los documentos ni respondió a ella.

El denunciante alegó que la Comisión debía:
- concederle acceso al anexo 1 del Memorándum de Financiación de 2002; y
- conceder pleno acceso a los documentos del Acuerdo de 2006.

LA INVESTIGACIÓN

15. El 29 de junio de 2008, el Defensor del Pueblo solicitó a la Comisión que presentara un dictamen. La Comisión remitió su dictamen el 23 de julio de 2008. El dictamen de la Comisión se transmitió al denunciante con una invitación a presentar observaciones. El denunciante envió sus observaciones el 13 de octubre de 2008.

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

A. Alegación de que la Comisión no atendió debidamente la solicitud de acceso a los documentos presentada por el denunciante ni respondió a ella

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

16. El denunciante alegó que la Comisión no tramitó adecuadamente su solicitud de acceso a los documentos ni respondió a ella porque i) se produjeron retrasos excesivos e injustificados en la tramitación de su solicitud por parte de la Comisión; II) proporcionó documentos erróneos e incompletos; y iii) incumplió específicamente la legislación comunitaria relativa al acceso a los documentos en relación con el Acuerdo de 2006. El denunciante explicó que envió su solicitud

de acceso a dichos documentos el 11 de septiembre de 2007, pero la Comisión no la registró hasta el 18 de septiembre de 2007. El 11 de octubre, el denunciante presentó una solicitud confirmatoria. Los días 6 y 27 de noviembre de 2007, la Comisión envió dos respuestas de mantenimiento. No envió hasta el 4 de marzo de 2008 su respuesta en cuanto al fondo. El denunciante consideró que la consulta al BERD era injustificada y demasiado larga, y que contradice el artículo 5, apartado 5, de la Decisión C(2001) 3714 de la Comisión [3] . Además, la Comisión facilitó documentos que guardaban relación con Eslovaquia y no con Lituania (documento incorrecto). Además, la Comisión no facilitó al denunciante el *Reglamento del Fondo* [4] , que forma parte integrante del Memorándum de Financiación (suministro incompleto de documentos). Por último, la Comisión hizo un uso inadecuado de la disposición del Reglamento 1049/2001 relativa a la consulta de terceros y a la protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales. Por lo tanto, incumplió la normativa comunitaria pertinente.

17. En su dictamen, la Comisión señaló en primer lugar que los documentos solicitados son documentos bilaterales, contractuales firmados por la Comisión y un tercero. Al ser coautores de los documentos, se aplicó el artículo 4, apartado 4, del Reglamento 1049/2001. Además, dado que, como se señaló en la respuesta de la Comisión de 4 de marzo de 2008, el BERD se opuso explícitamente a la divulgación de los documentos solicitados, la Comisión decidió analizar el contenido de cada uno de los documentos para evaluar qué partes podían divulgarse sin menoscabar los intereses legítimos del BERD. Esta evaluación consistió en consultar a varios servicios de la Comisión. Este enfoque se ajustaba a la Decisión C(2001) 3714 de la Comisión. Además, la Comisión subrayó que el BERD es una organización internacional creada por varios Estados soberanos y que el incumplimiento de sus intereses legítimos perjudicaría inevitablemente las relaciones de la UE con esta organización internacional. Por lo que se refiere al argumento del denunciante de *que «no pudo encontrar ninguna excepción con arreglo al Derecho comunitario que permitiera a la Comisión prorrogar los plazos legalmente prescritos* », la Comisión declaró que nunca alegó que existiera tal excepción. En su carta de 27 de noviembre de 2007, la Comisión informó al denunciante de que no podía cumplir el plazo, motivó y presentó sus disculpas. El retraso de la Comisión no vulneró el derecho del demandante, garantizado en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento 1049/2001, a interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia o a presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo, si la institución no responde en el plazo establecido, lo que se considerará una respuesta negativa. La Comisión concluyó diciendo que, a pesar de las objeciones del BERD, utilizó el tiempo adicional para conceder al denunciante el acceso más amplio posible a los documentos en cuestión.

18. En sus observaciones, el denunciante declaró que era inaceptable que la Comisión tardara siete días en registrar su solicitud. Además, contrariamente al artículo 7, apartado 1, del Reglamento 1049/2001, la Comisión no respondió a su solicitud inicial en el plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de registro. Habida cuenta de que la Comisión alegó que había concedido pleno acceso a los documentos relativos al Acuerdo de 2002, el denunciante considera que, por lo tanto, podría haber liberado estos documentos por separado de los documentos relativos al Acuerdo de 2006, evitando el nuevo retraso causado por el procedimiento de consulta pendiente en relación con el Acuerdo de 2006. Independientemente

de si era correcto celebrar consultas con el BERD, la Comisión, de conformidad con el artículo 2 de la Decisión C(2001) 3714 de la Comisión, debería haber respetado el plazo de 30 días hábiles para decidir sobre la solicitud. La Comisión alegó que el demandante podría haber incoado un procedimiento ante el Tribunal o haber presentado una reclamación ante el Defensor del Pueblo. En respuesta, el denunciante señaló que tanto el artículo 19 del Código de Buena Conducta Administrativa como el artículo 8, apartado 1, del Reglamento 1049/2001 exigen que: « *en caso de denegación total o parcial, la institución informará al solicitante de las vías de recurso a su* disposición». Sin embargo, la Comisión no informó al denunciante de sus posibilidades inmediatas de recurso. Por último, el denunciante declaró que la Comisión envió su respuesta final tres meses después de su carta anterior, y que habían transcurrido casi seis meses desde que se presentó la solicitud inicial.

Evaluación del Defensor del Pueblo

Los retrasos supuestamente excesivos e injustificados en la tramitación de la solicitud del denunciante

19. El 11 de septiembre de 2007, el denunciante presentó una solicitud de acceso a los documentos. El 18 de septiembre de 2007, la Comisión registró la solicitud e informó de ello al denunciante por correo electrónico enviado ese mismo día.

20. Por lo que se refiere al registro de las solicitudes iniciales de acceso a los documentos, el artículo 7 del Reglamento 1049/2001 dispone lo siguiente:

« *1. Las solicitudes de acceso a un documento se tramitarán con prontitud. Se enviará un acuse de recibo al solicitante* ».

21. El Defensor del Pueblo recuerda que el Reglamento 1049/2001 no establece normas específicas sobre el tiempo necesario para registrar una solicitud de acceso a los documentos. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que no debe haber retrasos indebidos en el registro de tales solicitudes, ya que la finalidad de la mencionada obligación de tramitar las solicitudes no podría alcanzarse *con prontitud* , si la Comisión dispusiera de discrecionalidad en cuanto a cuándo debe registrarse una solicitud. (A su vez, tal discreción afectaría el plazo para tramitar dicha solicitud.). En opinión del Defensor del Pueblo, la obligación de tramitar sin demora las solicitudes implica que la Comisión debe organizar sus servicios administrativos para garantizar que el registro tenga lugar normalmente, a más tardar, el primer día hábil siguiente a la recepción de la solicitud. Habida cuenta de que la Comisión tardó cinco días hábiles en registrar la solicitud inicial del demandante, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión incumplió esta obligación.

22. Por lo que se refiere a la tramitación de las solicitudes iniciales, el artículo 7 del Reglamento 1049/2001 dispone además que:

«... *En el plazo de quince días hábiles a partir del registro de la solicitud, la institución concederá el acceso al documento solicitado y facilitará el acceso de conformidad con el*

artículo 10 dentro de dicho plazo o, en una respuesta escrita, expondrá los motivos de la denegación total o parcial [...] 4. La falta de respuesta por parte de la institución dentro del plazo establecido dará derecho al solicitante a presentar una solicitud confirmatoria. »

23. El Defensor del Pueblo observa que el demandante no niega que la falta de respuesta de la Comisión en el plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de registro (18 de septiembre de 2007) de la solicitud inicial constituía una denegación implícita de dicha solicitud, y que este hecho le permitía presentar una solicitud confirmatoria.

24. El 11 de octubre de 2007, el denunciante presentó una solicitud confirmatoria. El 12 de octubre de 2007, la Comisión la registró e informó de ello al denunciante por correo electrónico ese mismo día. Sin embargo, el 6 de noviembre de 2007, la Comisión escribió para informar al denunciante de que:

« *Su solicitud se está tramitando actualmente. Sin embargo, dado que todavía no hemos reunido todos los elementos que necesitamos para llevar a cabo un análisis adecuado de su solicitud con el fin de tomar una decisión final, no podremos responder a su solicitud confirmatoria dentro del plazo establecido. Por lo tanto, debemos prorrogar este plazo otros 15 días hábiles, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, del Reglamento 1049/2001. El nuevo plazo expira el 27 de noviembre de 2007. Pido disculpas por cualquier inconveniente que este retraso pueda causar* .

25. Por lo que se refiere a las solicitudes confirmatorias, el artículo 8 (Procedimiento de las solicitudes confirmatorias) dispone lo siguiente:

« *1. Se tramitará con prontitud una solicitud confirmatoria. En el plazo de quince días hábiles a partir del registro de dicha solicitud, la institución concederá acceso al documento solicitado y facilitará el acceso... 2. En casos excepcionales, por ejemplo, en el caso de una solicitud relativa a un documento muy largo o a un número muy elevado de documentos, el plazo previsto en el apartado 1 podrá prorrogarse en quince días hábiles, siempre que se notifique previamente al solicitante y se justifiquen detalladamente.* »

26. En opinión del Defensor del Pueblo, está claro que los plazos ajustados previstos en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 tienen por objeto garantizar el pleno respeto del derecho de acceso. Por lo tanto, cualquier incumplimiento de estos plazos constituye un caso de mala administración. Dado que el denunciante presentó la solicitud confirmatoria el 11 de octubre de 2007, la Comisión debía decidir al respecto el 2 de noviembre de 2007, a más tardar. Sin embargo, no fue hasta el 6 de noviembre de 2007 cuando informó al denunciante de la prórroga del plazo inicial. El Defensor del Pueblo considera que, aunque este retraso fue limitado, no es menos cierto que la Comisión no informó previamente al demandante de la prórroga del plazo para responder a su solicitud confirmatoria.

27. Tras su decisión de prorrogar el plazo de respuesta a la solicitud confirmatoria, la Comisión debería haber adoptado una decisión, a más tardar, el 27 de noviembre de 2007. Sin embargo, el 27 de noviembre de 2007, la Comisión escribió al denunciante:

« *[...] el plazo para responder a su solicitud confirmatoria se prorrogó en 15 días hábiles, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, del Reglamento. Este plazo ampliado expira hoy. Lamentablemente, todavía no hemos podido finalizar el análisis de su solicitud y, por lo tanto, todavía no estamos en condiciones de proporcionarle una respuesta final. Esto se debe, en particular, al hecho de que, para evaluar correctamente el asunto, y de conformidad con el artículo 4, apartado 4, del Reglamento 1049/2001, hemos consultado al BERD sobre su posición en cuanto a la divulgación de los documentos solicitados. Sin embargo, puedo asegurarle que estamos haciendo todo lo posible para proporcionarle una respuesta final lo antes posible. Lamento este retraso adicional y me disculpo sinceramente por cualquier inconveniente que esto pueda causar* .

28. Al igual que los artículos 7 y 8 del Reglamento 1049/2001, el artículo 2 de la Decisión C(2001) 3714 de la Comisión establece que " *la Comisión responderá a las solicitudes de acceso iniciales y confirmatorias en un plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de registro de la solicitud. En el caso de solicitudes complejas o voluminosas, el plazo podrá prorrogarse quince días hábiles* .

29. El Defensor del Pueblo señala que ni el Reglamento 1049/2001 ni la Decisión C(2001) 3714 de la Comisión prevén una nueva ampliación de un plazo ya ampliado para una decisión sobre una solicitud (inicial o confirmatoria) de acceso a los documentos. Dado que la Comisión amplió en dos ocasiones el plazo para responder a la solicitud confirmatoria del demandante, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión no ha respetado tanto el Reglamento como la Decisión de la Comisión antes citada.

30. Además, el artículo 8, apartado 2, del Reglamento 1049/2001 exige a la Comisión que facilite al solicitante « *motivos detallados* » para ampliar el plazo. Lo que constituye un razonamiento suficientemente *detallado* , en el sentido de la disposición anterior, puede diferir de un caso a otro, dependiendo de las circunstancias pertinentes. No obstante, una simple referencia, formulada en términos generales, al hecho de que la Comisión no haya « *reunido todos los elementos necesarios para llevar a cabo un análisis adecuado de* la *solicitud [del denunciante] para adoptar una decisión definitiva* » no puede satisfacer el requisito anterior. Del mismo modo, la afirmación de que la Comisión " *todavía no ha podido finalizar el análisis de* la *solicitud [del demandante] y* , *por lo tanto, todavía no está en condiciones de proporcionar una respuesta final,* [especialmente porque] *para evaluar correctamente el asunto, [...]* [ha] *consultado al BERD en relación con su posición en cuanto a la divulgación de los documentos solicitados* " no puede cumplir la obligación antes mencionada. Tales declaraciones no contienen elementos adecuados para permitir un examen de si la prórroga está justificada en el caso concreto. Más bien, sería conveniente explicar por qué la Comisión no pudo obtener la información necesaria para el análisis de la solicitud, o por qué debía consultarse a un tercero y por qué la consulta no pudo haberse completado antes. En el presente caso, el Defensor del Pueblo considera que las declaraciones de la Comisión no constituyen « *motivos detallados* » en el sentido del artículo 8, apartado 2, del Reglamento 1049/2001.

31. Además, el Defensor del Pueblo señala que el artículo 5, apartado 5, de la Decisión C(2001) 3714 de la Comisión dispone que:

« *El tercer autor consultado dispondrá de un plazo de respuesta que no podrá ser inferior a cinco días hábiles, pero deberá permitir a la Comisión respetar sus propios plazos de respuesta. A falta de respuesta en el plazo establecido, o si el tercero es imposible de rastrear o no identificable, la Comisión decidirá de conformidad con las normas sobre excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, teniendo en cuenta los intereses legítimos del tercero sobre la base de la información de que disponga* .

32. Es evidente que la Comisión no puede justificar un retraso en la tramitación de una solicitud de acceso a documentos debido a la necesidad de consultar a terceros. Dado que la Comisión no presentó su respuesta final a la solicitud confirmatoria del demandante de 11 de octubre de 2007, hasta el 4 de marzo de 2008, es decir, casi cinco meses después de su presentación, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión incumplió las disposiciones del Reglamento 1049/2001 sobre la tramitación rápida de las solicitudes de acceso a documentos.

33. De manera más general, el Defensor del Pueblo considera que, por las razones expuestas a continuación, se produjeron retrasos excesivos e injustificados en la tramitación por parte de la Comisión de la solicitud de acceso a los documentos presentada por la demandante. En particular, considera que la Comisión:
- infringió el artículo 7 del Reglamento 1049/2001, al tardar cinco días hábiles en registrar la solicitud inicial del denunciante;
- infringió el artículo 8 del Reglamento 1049/2001, al no informar previamente al denunciante de la prórroga del plazo para responder a su solicitud confirmatoria;
- contradijo los dos artículos anteriores del Reglamento 1049/2001, al ampliar el plazo ya ampliado para una decisión sobre la solicitud confirmatoria;
- infringió el artículo 8, apartado 2, del Reglamento 1049/2001, al no haber motivado detalladamente la prórroga de los plazos; y que eso
- su respuesta final a la solicitud confirmatoria del denunciante de 11 de octubre de 2007, solo el 4 de marzo de 2008, es decir, casi cinco meses después, constituía un retraso excesivo e injustificado.

34. En este contexto, el Defensor del Pueblo se remite a la reclamación 3697/2006/PB, que se refería a circunstancias similares. En su decisión de archivo de la denuncia, también constató casos de mala administración en relación con el incumplimiento por parte de la Comisión de las disposiciones anteriores. Por consiguiente, en su decisión de 22 de octubre de 2007, formuló observaciones críticas y complementarias pertinentes. Mediante carta de 19 de enero de 2009, la Comisión respondió al Defensor del Pueblo en relación con sus observaciones críticas y complementarias relativas a la reclamación 3697/2006/PB. En su respuesta, indicó que las solicitudes de acceso a los documentos se registran normalmente en el momento de su recepción, o en el primer día laborable siguiente a la recepción, y que cualquier retraso en el registro solo podría deberse a circunstancias excepcionales. La Comisión estuvo de acuerdo con el Defensor del Pueblo en que el solicitante de acceso a los documentos debería ser informado de una prórroga del plazo para responder antes de que caduque efectivamente. Por

último, también se mostró de acuerdo en que debía dar a la demandante en cuestión explicaciones más detalladas sobre las razones de la prórroga de un plazo.

35. Teniendo en cuenta la respuesta de la Comisión a las observaciones del Defensor del Pueblo en su decisión sobre la reclamación 3697/2006/PB, que está disponible en el sitio web del Defensor del Pueblo y que es posterior a las deficiencias detectadas anteriormente, el Defensor del Pueblo confía en que la Comisión tramitará futuras solicitudes de acceso a documentos de conformidad con las prácticas a las que se refiere en dicha respuesta. En vista de estas circunstancias, el Defensor del Pueblo no considera necesario formular una observación crítica con respecto a sus conclusiones en el párrafo 33 supra.

La presentación de documentos erróneos

36. Según el denunciante, la Comisión le facilitó el anexo A del Memorándum de Financiación («Condiciones Generales relativas al Memorándum de Financiación»), en el que se nombra al Gobierno de Eslovaquia como beneficiario. Sin embargo, la solicitud del denunciante se refería a Lituania. La Comisión lamenta esta inexactitud en su dictamen. Sin embargo, señaló que el documento en cuestión es un documento normalizado que enumera las condiciones generales. Su contenido sigue siendo el mismo, independientemente del país receptor. El denunciante observó que, a pesar de las explicaciones anteriores, aún no ha recibido los documentos correctos.

37. El Defensor del Pueblo observa que, el 23 de octubre de 2009, a raíz de su solicitud específica, la Comisión le envió una copia de las condiciones generales relativas a los memorandos de financiación celebrados con Lituania [5] . También explicó que, dado que este documento contiene condiciones generales para los memorandos de financiación estándar, estas son las mismas para Lituania y Eslovaquia. Añadió que proporcionó al denunciante el documento relativo a Eslovaquia porque el anexo A del documento relativo a Lituania estaba incompleto, a saber, faltaba la página 7 y no existía una versión electrónica. Subrayó que la única diferencia entre las versiones eslovaca y lituana era la definición de «el destinatario» en la primera línea del documento. A la vista de la disposición de este documento y de las explicaciones anteriores, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión ha tomado las medidas pertinentes para resolver este aspecto de la reclamación.

La entrega incompleta de documentos

38. El denunciante señala que, en su respuesta de 4 de marzo de 2008, la Comisión alegó que había concedido pleno acceso al Acuerdo de 2002. Esta última incluye las Condiciones Particulares (anexo C), que se refieren a un anexo adicional, *el Reglamento del Fondo* . Sin embargo, al autor no se le proporcionó *el Reglamento del Fondo* . Por lo tanto, la Comisión no dio pleno acceso a los documentos solicitados. En su dictamen, la Comisión explicó que consideraba que la cuestión del acceso al *Reglamento del Fondo* estaba cubierta por su respuesta a la solicitud de acceso al Acuerdo de 2006. Dado que se denegó explícitamente el pleno acceso a las Condiciones Particulares del Acuerdo de 2006, el denunciante concluyó erróneamente que la Comisión concedió primero implícitamente el acceso y luego denegó

explícitamente el acceso al *Reglamento del Fondo* .

39. El Defensor del Pueblo observa que, en su respuesta de 4 de marzo de 2008, la Comisión declaró que el Acuerdo de 2002 consistía en:
- un canje de notas entre la Comisión y el BERD a partir de enero de 2001, en relación con el compromiso de la Comunidad Europea con el IIDSF de 115 millones de euros; y
- un memorándum de financiación celebrado en 2002 entre la Comunidad Europea y el país beneficiario, relativo a la contribución de la Comunidad Europea al Fondo IIDSF de 80 millones de euros.

La Comisión concedió pleno acceso a estos documentos.

40. El Defensor del Pueblo observa también que, en la misma respuesta, la Comisión definió el Acuerdo de 2006 como un documento contractual bilateral entre la Comisión y el BERD firmado en 2006. El contrato se basa en un acuerdo de contribución estándar con una organización internacional, que está disponible públicamente en Internet [6] . Las Condiciones Particulares, a las que se refirió el denunciante, se basan en un texto estándar con variables, que son específicas de los acuerdos individuales. Dado que contiene « *condiciones particulares acordadas entre las partes y contiene información específica para el BERD* » y, dado que el BERD denegó el acceso al documento debido a su naturaleza, la Comisión « *prefirió la no divulgación* ».

41. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo entiende que el argumento del demandante es que la Comisión se equivocó al alegar que había concedido *pleno* acceso al Acuerdo de 2002, ya que no concedió acceso *al Reglamento del Fondo* , que forma claramente parte de dicho Acuerdo. El Defensor del Pueblo considera que este argumento no carece de fundamento, suponiendo *que el Reglamento del Fondo* , al que no se concedió acceso, debe considerarse parte del Acuerdo de 2002. Sin embargo, la Comisión parece sostener que la cuestión del acceso del público a *las normas del Fondo* se trató cuando se examinó la solicitud de acceso al Acuerdo de 2006, ya que dichas normas forman parte tanto del Acuerdo de 2002 como del de 2006. La respuesta a la solicitud de acceso del demandante podría haber sido sin duda más clara a este respecto, pero, dado que el Defensor del Pueblo evaluará el aspecto sustantivo del acceso con más detalle a continuación, no considera necesario investigar más a fondo este aspecto del caso.

Incumplimiento de la legislación comunitaria relativa específicamente al acceso a los documentos en relación con el Acuerdo de 2006

42. El denunciante alegó que la Comisión no estaba obligada a consultar al BERD, ya que el Acuerdo de 2006 y todos sus anexos fueron escritos por la Comisión, e incluso algunos de ellos fueron elaborados por la Comisión. De hecho, en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, la consulta solo es necesaria si el documento en cuestión procede de un tercero o ha sido escrito por él. Dado que este no es el caso con respecto a las Condiciones Particulares, la Comisión no ha respetado las disposiciones pertinentes de la legislación comunitaria. Además, con independencia de si la Comisión tenía razón al consultar al BERD, la Comisión

invocó erróneamente la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 1049/2001, a saber, que la divulgación del Acuerdo de 2006 socavaría la protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales. Además, es cuestionable el argumento de la Comisión de que la divulgación reduciría la voluntad del BERD de cooperar con la Comunidad Europea y perjudicaría la estrategia de la Comunidad en sus relaciones con este organismo internacional. El BERD es una organización internacional que, en virtud del acuerdo que lo crea, debe trabajar en estrecha cooperación con sus miembros, incluida la Comunidad Europea.

43. En su dictamen, la Comisión reconoció que sus servicios elaboraban las Condiciones Particulares y el anexo II (a los que se concedió pleno acceso). No obstante, señaló que los documentos restantes procedían del BERD. Además, declaró que las Condiciones Particulares reflejan el resultado de las negociaciones con el BERD y consisten en lo acordado por las partes contratantes. Así pues, el BERD es coautor del acuerdo contractual. Por consiguiente, la Comisión consideró que, en virtud del Reglamento 1049/2001, el BERD tenía derecho a ser consultado. Además, el propio demandante admitió que el *Reglamento del Fondo* es un documento escrito por el BERD. Por lo que se refiere a la protección del interés público, la Comisión alegó que el BERD es un socio importante de la Comunidad Europea. Colaboran en varios países, contribuyendo al desarrollo económico y gestionando programas en nombre de la Comunidad. Las relaciones con él se basan en la confianza mutua y la cooperación. Iría en contra de estos principios, y sería perjudicial para las relaciones con el BERD, si la Comisión divulgara documentos, sin tener en cuenta los deseos del primero. De hecho, al introducir la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 1049/2001, el legislador comunitario indicó que debía tenerse en cuenta el dictamen de terceros. La Comisión considera que el BERD está en mejores condiciones para evaluar si la divulgación de documentos procedentes de, o coautores, perjudicaría sus intereses legítimos.

44. Por lo que se refiere a la consulta, el Defensor del Pueblo señala, en primer lugar, que el artículo 4, apartado 4, (Excepciones) del Reglamento 1049/2001 establece:

« *4. Por lo que se refiere a los documentos de terceros, la institución consultará al tercero con el fin de evaluar si es aplicable una excepción prevista en los apartados 1 o 2, a menos que quede claro que el documento se divulgará o* no.

A este respecto, el Defensor del Pueblo señala que las instituciones comunitarias tienen la obligación, y no la opción, de consultar a terceros cuando se reciban solicitudes de acceso a documentos de terceros, a menos que la institución tenga claro si el acceso debe concederse o no. Además, aunque el documento solicitado no sea, estrictamente hablando, un documento de terceros, el Defensor del Pueblo no ve por qué las instituciones comunitarias, al tramitar una solicitud de acceso a dicho documento, no deberían poder consultar a otros organismos sobre su propia evaluación de la solicitud, sin la aplicación estricta del artículo 4, apartado 4, del Reglamento 1049/2001. Esta consulta aumentaría ciertamente la posibilidad de que las instituciones comunitarias, incluida la Comisión, puedan emitir un dictamen más objetivo al evaluar la aplicabilidad de una excepción prevista en el artículo 4, apartado 4, del Reglamento 1049/2001. El Defensor del Pueblo observa, sin embargo, que tales consultas potenciales no

pueden utilizarse para justificar retrasos en el procedimiento de toma de decisiones de la Comisión.

45. A la vista de las consideraciones anteriores, el Defensor del Pueblo concluye que la Comisión no infringió el Reglamento 1049/2001 cuando consultó al BERD para la posible divulgación del Acuerdo de 2006.

46. Por lo que respecta a la protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales, el Defensor del Pueblo observa que el artículo 4, apartado 1, (Excepciones) del Reglamento 1049/2001 establece:

« *1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuando la divulgación suponga un perjuicio para la protección de:*

a) el interés público por lo que se refiere a:

... relaciones internacionales [...] de la Comunidad o de un Estado miembro .

47. El Defensor del Pueblo observa que las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento 1049/2001 se enmarcan en términos obligatorios. Por lo tanto, las instituciones están obligadas a denegar el acceso a los documentos incluidos en cualquiera de las excepciones, una vez que se demuestre la existencia de las circunstancias pertinentes [7] . El Defensor del Pueblo observa, además, que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación en el marco de una decisión de denegación del acceso fundada en la protección *, entre otras cosas* , del interés público relativo a las relaciones internacionales [8] . Por consiguiente, el ámbito de control, en este contexto, debe limitarse a comprobar si se han respetado las normas de procedimiento, así como la obligación de motivación, si los hechos se han declarado con exactitud, y si se ha producido un error manifiesto de apreciación o una desviación de poder [9] . En cuanto a la obligación de motivación, el Defensor del Pueblo recuerda que, si bien corresponde a la institución de que se trate demostrar, en cada caso concreto, que los documentos a los que se solicita el acceso entran efectivamente dentro de las excepciones enumeradas en el Reglamento 1049/2001, puede ser imposible justificar la necesidad de confidencialidad respecto de cada documento individual, sin revelar el contenido del documento y, por lo tanto, privar a la excepción de su propia finalidad [10] .

48. En cuanto a lo anterior, el Defensor del Pueblo observa que, en su respuesta de 4 de marzo de 2008, la Comisión explicó que:

« *Las partes restantes del acuerdo bilateral en cuestión (es decir, los anexos I y III, así como las partes no reveladas de las Condiciones Particulares y el anexo IV) no pueden divulgarse, ya que se refieren a las condiciones particulares acordadas entre las partes y contienen información específica del BERD. La divulgación pública de estas partes perjudicaría claramente la relación de la Comunidad Europea con el BERD, habida cuenta de la oposición explícita de este último a la divulgación. De hecho, por un lado, reduciría la voluntad del BERD de cooperar con la Comunidad Europea y, por otro, perjudicaría la estrategia de la Comunidad en sus relaciones*

con este organismo internacional. Esto no solo afectaría a los acuerdos actuales, sino que también podría interferir en futuras negociaciones sobre cuestiones similares con el [BERD *]. Además, también tendría un impacto negativo en las relaciones de la Comunidad con terceros países en los que el BERD opera con el apoyo de fondos comunitarios. Por estas razones, la liberación de las partes afectadas afectaría gravemente a las relaciones actuales y futuras tanto con el BERD como con los terceros países mencionados, socavando así la protección de los intereses públicos en lo que respecta a las relaciones internacionales de la CE con estos dos actores .*

49. A la luz de las circunstancias anteriores, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión dio explicaciones suficientemente precisas sobre su negativa impugnada a conceder acceso al documento solicitado. Además, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión, previa consulta al BERD, y habiendo sido informada de la oposición explícita de este último a la divulgación [11] , tenía razón al concluir que la divulgación del Acuerdo de 2006 podría menoscabar la protección del interés público en lo que respecta a sus relaciones internacionales con el BERD. Por último, la Decisión impugnada no adolece de un error manifiesto de apreciación en cuanto a la protección del interés general en materia de relaciones internacionales.

50. Por las razones expuestas, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión aplicó correctamente las disposiciones pertinentes del Reglamento 1049/2001 en relación con sus consultas con el BERD y la protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no encuentra ningún caso de mala administración correspondiente.

51. Habida cuenta de todo lo anterior, el Defensor del Pueblo no encuentra ningún caso de mala administración en relación con los argumentos del demandante relativos a la presentación de documentos erróneos e incompletos, al incumplimiento de la legislación comunitaria relativa a la consulta de terceros o a la protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales. Por consiguiente, no puede acogerse la alegación del demandante.

C. Conclusiones

Sobre la base de sus investigaciones sobre esta reclamación y, más concretamente, en el apartado 33 de su decisión, el Defensor del Pueblo detectó varias deficiencias en la tramitación procesal por parte de la Comisión de la solicitud de acceso a los documentos presentada por el demandante. En circunstancias normales, la identificación de tales deficiencias habría llevado al Defensor del Pueblo a formular una observación crítica.

No obstante, habida cuenta de la respuesta de la Comisión a las observaciones del Defensor del Pueblo en su decisión sobre la reclamación 3697/2006/PB, que es posterior a las deficiencias detectadas en la presente Decisión, el Defensor del Pueblo confía en que la Comisión tramitará futuras solicitudes de acceso a documentos de conformidad con las prácticas a las que se refería en dicha respuesta. Habida cuenta de estas circunstancias, el

Defensor del Pueblo no considera necesario, en el presente caso, formular una observación crítica con respecto a sus conclusiones en el apartado 33 de la Decisión.

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

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Hecho en Estrasburgo, el 2 de diciembre de 2009

[1] Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006.

[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] Decisión de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su reglamento interno [notificada con el número C(2001) 3714] DO L 345, p. 94, relativa a la aplicación del 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.

[4] Tal como se menciona en las Disposiciones Especiales, anexo C, del Memorando de Financiación.

[5] Una copia de la cual se transmite al denunciante junto con la presente decisión.

[6] En el sitio web de la Oficina de Cooperación EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm [Enlace]).

[7] Véase el asunto T-110/03 *Sison/Consejo* , Rec. 2005, p. II-1429, apartado 51.

[8] Véase el asunto T- *110/03 Sison/Consejo* , apartado 46.

[9] Véase el asunto T- *110/03 Sison/Consejo* , apartado 47 (relativo al ámbito de control del TPI).

[10] Véase el asunto T-110/03 *Sison/Consejo* , apartado 60.

[11] El Defensor del Pueblo está de acuerdo con la afirmación de la Comisión de que el BERD está en mejores condiciones para evaluar si la divulgación de documentos, procedentes de él o

coautores por él, debe divulgarse o si dicha divulgación perjudicaría sus intereses legítimos.