

*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 1316/2016/TN sobre supuestas deficiencias en la Política de Transparencia del Banco Europeo de Inversiones

Decisión

Caso 1316/2016/TN - Abierto el 27/02/2017 - Decisión de 23/05/2018 - Instituciones responsables Banco Europeo de Inversiones (No se constató mala administración) | Banco Europeo de Inversiones (Resolución por la institución) |

Este asunto se refería a una reclamación sobre supuestas deficiencias en la Política de Transparencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI). En un principio, el reclamante presentó esta cuestión a la atención del Mecanismo de Reclamaciones interno del BEI (MR-BEI), que declaró que la reclamación era inadmisibile. Posteriormente los reclamantes acudieron a la Defensora del Pueblo Europeo para recurrir la decisión del MR-BEI y reiterar su preocupación por el hecho de que la Política de Transparencia del BEI no cumple la normativa internacional y de la UE sobre el acceso a la información.

La Defensora del Pueblo Europeo investigó el tratamiento que el MR-BEI había dado a la reclamación. Observó que el BEI había iniciado una revisión de la política y los procedimientos del MR-BEI, que aclarará cómo debe abordar el BEI las cuestiones públicas que quedan fuera del mandato del MR-BEI.

La Defensora del Pueblo Europeo también evaluó si la Política de Transparencia del BEI cumple la normativa aplicable de la UE.

Considera que, si bien hay margen de mejora en determinadas disposiciones, dicha Política de Transparencia no está redactada de modo que se pueda hablar de mala administración. La Defensora del Pueblo Europeo presenta varias sugerencias de mejora con el fin de instar al BEI a mejorar la redacción de determinados artículos de su Política de Transparencia.



Antecedentes de la denuncia

1. La denuncia presentada por tres organizaciones ecologistas — ClientEarth, CEE Bankwatch Network y Counter Balance — se refiere a las supuestas deficiencias de la política de transparencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como a la forma en que el mecanismo interno de reclamaciones del BEI (BEI-CM) respondió a la reclamación presentada originalmente al BEI.

2. El 6 de marzo de 2015, tras una consulta pública, el Consejo de Administración del BEI adoptó una nueva política de transparencia que sustituye a la versión existente desde 2010 [1]. El 16 de febrero de 2016, los denunciantes presentaron una denuncia ante el BEI-CM por el incumplimiento de la política de transparencia con las normas de la UE e internacionales en materia de acceso a la información.

3. El BEI-CM acusó recibo de la denuncia el 1 de marzo de 2016, informando a los denunciantes de que su denuncia había sido registrada y de que el BEI-CM estaba llevando a cabo una revisión de la denuncia. La carta informaba a los denunciantes de que podían esperar una respuesta formal antes del 23 de septiembre de 2016.

4. Mediante escrito de 10 de junio de 2016, el BEI-CM declaró inadmisibles la mayoría de los aspectos de la denuncia, excepto el punto 1.2.2 de la denuncia, en el que se expone la alegación de que las prácticas del BEI no cumplían su propia política de transparencia. El 6 de septiembre de 2016, los demandantes recurrieron al Defensor del Pueblo Europeo.

La investigación

5. De conformidad con el Memorándum de Acuerdo firmado entre el Defensor del Pueblo y el BEI [2], antes de recurrir al Defensor del Pueblo, los reclamantes deben recurrir a un procedimiento interno eficaz de reclamaciones del BEI. El registro de cómo el BEI-CM ha tratado las cuestiones planteadas en una reclamación es el punto de partida adecuado para la propia investigación del Defensor del Pueblo.

6. El Defensor del Pueblo declaró admisible la reclamación, a excepción de las preocupaciones expresadas en el punto 1.2.2 de la reclamación original al BEI-CM, que era la única cuestión que el BEI-CM había declarado admisible y seguía examinando. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la posición de los demandantes en el sentido de que:

1) El BEI-CM declaró erróneamente inadmisibile la mayor parte de la denuncia original.

2) La política de transparencia del BEI no es compatible con el Convenio de Aarhus, el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 **sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus** (en lo sucesivo, «Reglamento de Aarhus») y el Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos (en lo sucesivo, «Reglamento 1049/2001»).



7. El Defensor del Pueblo pidió al BEI que explicara por qué el BEI-CM consideraba inadmisibles la mayoría de los aspectos de la reclamación. Dado que los denunciantes habían planteado ciertas preocupaciones relacionadas con los aspectos procedimentales del procedimiento de tramitación de reclamaciones BEI-CM, el Defensor del Pueblo también solicitó al BEI aclaraciones sobre estos aspectos, como las normas y prácticas del BEI-CM en lo que respecta al acuse de recibo de las reclamaciones y sobre su procedimiento para comunicar a los reclamantes el resultado del control de admisibilidad.

8. Por último, el Defensor del Pueblo pidió al BEI que respondiera a la alegación de los denunciantes de que la política de transparencia del BEI no es compatible con las normas internacionales y de la UE sobre el acceso a la información.

9. El 24 de mayo de 2017, el BEI aclaró la posición del BEI-CM. El BEI explicó que había abordado la mayoría de las preocupaciones sustantivas de los denunciantes sobre la supuesta incompatibilidad de la política de transparencia con las normas internacionales y de la UE sobre el acceso a la información en el contexto de la consulta pública sobre la revisión de la política de transparencia del BEI en 2014-2015 y también en otras ocasiones. No obstante, el BEI respondió a los demandantes el 24 de mayo de 2017 y facilitó al Defensor del Pueblo una copia de la carta. El 31 de agosto de 2017, los denunciantes presentaron observaciones sobre la respuesta del BEI.

10. La decisión del Defensor del Pueblo tiene en cuenta todo lo anterior. También tiene en cuenta el hecho de que el BEI ha iniciado una revisión del marco BEI-CM. El proyecto de política y procedimientos revisados BEI-CM se presentó al Defensor del Pueblo para que formulara observaciones el 13 de diciembre de 2016. En mayo de 2017, el BEI puso en marcha una consulta pública. La nueva política y procedimientos BEI-CM deben entrar en vigor en 2018.

Sobre la decisión del BEI-CM de declarar inadmisibile la reclamación

Admisibilidad de las reclamaciones que cuestionan la legalidad de una política del BEI

11. El BEI-CM se rige por un conjunto de principios, mandato y reglamento interno adoptados por el Consejo de Administración del BEI el 2 de febrero de 2010 [3] y completados por los procedimientos operativos aprobados por el Comité de Dirección en diciembre de 2011 [4] -«Normas del BEI-CM».

12. Los denunciantes alegaron que, con arreglo a las normas BEI-CM, el BEI-CM era competente para tramitar una denuncia que impugnaba la legalidad de una política del BEI. Los denunciantes alegaron que su denuncia no estaba comprendida en los criterios de



inadmisibilidad establecidos en las normas BEI-CM [5] .

13. Los denunciantes también alegan que, de conformidad con las normas BEI-CM [6] , cualquier persona o grupo que alegue que puede haber un caso de mala administración en el BEI puede presentar una reclamación. Los denunciantes declararon que la mala administración incluye el incumplimiento de la legislación de la UE. También afirmaron que la adopción de normas de transparencia por el Consejo de Administración del BEI es una «decisión» en el sentido de las normas BEI-CM [7] , según la cual una reclamación se considera admisible si las alegaciones se refieren a **una decisión n, acción u omisión** del BEI.

14. El BEI discrepó y argumentó que el BEI-CM investiga sobre las **actividades del BEI** y no sobre el **marco político** adoptado por los órganos rectores del BEI. El BEI presentó una serie de disposiciones en las normas BEI-CM para apoyar sus puntos de vista [8] .

15. El Defensor del Pueblo observa que de las normas BEI-CM no se desprende claramente si el BEI-CM es competente para tramitar las reclamaciones que cuestionan la legalidad de una **política** del BEI. El Defensor del Pueblo reconoce que los principios y mandatos sugieren que el BEI-CM se centra principalmente en evaluar el cumplimiento de las decisiones y actividades del BEI con el marco político existente. El Defensor del Pueblo observa, sin embargo, que los principios y el mandato no impiden explícitamente que el BEI-CM tramita las reclamaciones que impugnan una política del BEI, ya que este tipo de reclamaciones no se inscriben en ningún criterio de inadmisibilidad y que la mala administración incluye cualquier incumplimiento de la legislación de la UE aplicable.

16. El BEI desempeña un papel importante en la consecución de los objetivos políticos de la UE y se considera responsable ante los ciudadanos de la UE [9] . En este contexto, el Defensor del Pueblo considera que los ciudadanos deben tener acceso a procedimientos eficaces de reclamación en relación con la labor del BEI y que todas las preocupaciones públicas que se le pongan en conocimiento del BEI deben ser abordadas adecuadamente por el BEI. El Banco decidirá si una política adoptada por el Consejo de Administración del BEI podría ser examinada por el mecanismo interno de reclamaciones del BEI, o por otro servicio dentro del BEI. No obstante, para garantizar la rendición de cuentas ante los ciudadanos, el BEI debe contar con procedimientos para que uno de sus servicios aborde cualquier preocupación pública sobre la compatibilidad de sus políticas internas con la legislación de la UE.

17. La Defensora del Pueblo planteó esta cuestión en las observaciones que su Oficina presentó al BEI sobre el proyecto de política revisada BEI-CM [10] . El BEI tuvo en cuenta las observaciones del Defensor del Pueblo y modificó el proyecto de política, especificando que las reclamaciones que cuestionan la legalidad de las políticas del BEI no son tratadas por el BEI-CM, **sino que serán tratadas por el Secretario General** [11] .

Supuesta infracción de las normas de procedimiento del BEI-CM



18. Los demandantes alegaron al Defensor del Pueblo que el BEI-CM infringió sus propias normas de procedimiento al no incluir la decisión de admisibilidad en el acuse de recibo.

19. El Defensor del Pueblo planteó al BEI que no estaba claro del Reglamento interno y los procedimientos operativos BEI-CM si el resultado del control de admisibilidad **debe** comunicarse o **puede** comunicarse al mismo tiempo que el acuse de recibo, ya que los textos contienen discrepancias [12] . El BEI respondió que estas discrepancias se estaban abordando como parte de la revisión del marco BEI-CM.

20. El Defensor del Pueblo observa que el proyecto de procedimientos revisados del BEI-CM aclarará el asunto afirmando que *«el acuse de recibo se envía a los reclamantes en un plazo de diez días hábiles a partir de la recepción de la reclamación . Si la decisión de admisibilidad ya se ha adoptado, se comunicará al mismo tiempo»* (artículo 1.3.1).

21. En su reclamación ante el Defensor del Pueblo, los reclamantes también alegaron que el texto del acuse de recibo, en el que el BEI-CM les informó de que su reclamación había sido registrada e indicada cuando podían esperar una respuesta formal, implicaba que la reclamación era admisible.

22. El Defensor del Pueblo observa que, con arreglo a los actuales procedimientos operativos [13] , *« [un] posterior control de la admisibilidad, las reclamaciones se registran y las reclamaciones admisibles siguen el proceso interno de tramitación de las reclamaciones. Se informa a los denunciantes: i) de que se ha registrado la denuncia, ii) de que se inicia una investigación/evaluación y iii) de la fecha en que pueden esperar una respuesta (40/140 días laborables). Si una reclamación es inadmisibile, se informará a los denunciantes de los motivos de inadmisibilidad y se les proporcionará sugerencias sobre a quién pueden responder a su preocupación, en su caso »*.

23. **Por lo tanto**, el Defensor del Pueblo considera que, al indicar que la reclamación se había registrado y que el BEI-CM enviaría una respuesta formal en el plazo de 140 días hábiles, el BEI-CM transmitió la impresión de que toda la reclamación era admisible y no solo una parte de ella. Esto no impide, en igualdad de condiciones, que el BEI-CM reconsidere la admisibilidad.

24. El Defensor del Pueblo considera que el proyecto de normas revisadas del BEI-CM aclara cómo se comunicará el BEI con los denunciantes sobre esta cuestión, declarando que: *«[I] si se declara admisible una reclamación , se informa a los denunciantes: i) de que la denuncia ha sido registrada, ii) del número de registro iii) de que se inicia una investigación/evaluación y iv) de la fecha en que pueden esperar una responsabilidad »*.

25. Para evitar cualquier malentendido, el Defensor del Pueblo sugiere que, siempre que el BEI-CM no haya finalizado el control de admisibilidad al enviar el acuse de recibo, indique explícitamente que el acuse de recibo no implica que el BEI-CM haya adoptado una posición sobre la admisibilidad de la reclamación.

26. En consonancia con las conclusiones expuestas en los apartados 16 y 17 de la presente



sentencia, el BEI debe abordar también aquellas cuestiones y preocupaciones del público que no entren dentro del mandato del BEI-CM. Al declarar inadmisibile la denuncia sobre la política de transparencia del BEI, el BEI debería haber proporcionado asesoramiento a los denunciantes sobre medidas alternativas o haberlos remitido al servicio correspondiente, de conformidad con el Código de buena conducta administrativa del personal del BEI en sus relaciones con el público [14]. El Defensor del Pueblo observa, sin embargo, que el BEI ha respondido a los demandantes sobre el fondo a raíz de la sugerencia del Defensor del Pueblo en el contexto de la presente investigación.

Conclusión sobre las cuestiones de procedimiento

27. El Defensor del Pueblo concluye que el BEI está aclarando qué departamento abordará las preocupaciones públicas sobre cuestiones como la legalidad de sus políticas y la forma en que el BEI-CM debe comunicar a los denunciantes el resultado del control de admisibilidad. Siempre que estas disposiciones se mantengan en las normas finales del BEI-CM, el Defensor del Pueblo considera que el BEI ha tomado las medidas necesarias para resolver estas cuestiones.

28. La Defensora del Pueblo también considera que el BEI ha resuelto, en el contexto de su investigación, la cuestión de no haber respondido inicialmente a los demandantes sobre el fondo de su preocupación, a saber, la supuesta incompatibilidad de la política de transparencia del BEI con el Derecho de la UE y el Derecho internacional en materia de acceso a la información. El fondo de esta cuestión se abordará en lo siguiente:

Compatibilidad de la política de transparencia del BEI con el Convenio de Aarhus, el Reglamento de Aarhus y el Reglamento 1049/2001

29. Los denunciantes expresaron su preocupación por el hecho de que la Política de Transparencia del BEI no sea compatible con el Convenio de Aarhus, el Reglamento de Aarhus y el Reglamento 1049/2001.

30. Según los denunciantes, el PT del BEI puede considerarse una decisión administrativa, que puede adolecer de mala administración si no se ajusta a las normas y principios vinculantes para el BEI.

Aplicabilidad al BEI del Reglamento n.º 1049/2001, del Reglamento de Aarhus y del Convenio de Aarhus (artículos 3.7, 3.8 y 5.1 del PT del BEI)

31. La legislación de la UE sobre el acceso a los documentos, actualmente Reglamento (CE) n.º 1049/2001, solo se aplica al BEI cuando el BEI ejerce sus «funciones administrativas» [15].



32. Los denunciantes argumentan que el BEI comete un error de Derecho al establecer, en el artículo 3.8 del TP, que « *el propio BEI debe determinar, de manera coherente con los principios de apertura, buena gobernanza y participación, cómo deben aplicarse los principios generales y los límites que rigen el derecho de acceso del público en relación con sus funciones específicas como banco . El BEI lo hace a través de la política y , en concreto, mediante la aplicación de las excepciones de acceso establecidas en el artículo 5 infra .* Los denunciantes alegaron que, dado que el BEI no lleva a cabo actividades legislativas o judiciales, sus actividades, incluidos los préstamos, son de naturaleza administrativa y están sujetas al Reglamento 1049/2001. Los denunciantes también alegaron que el Convenio de Aarhus y el Reglamento de Aarhus se aplican a toda la información sobre préstamos en poder del Banco.

33. En su respuesta, el BEI alegó que, en lugar de limitar el alcance de su PT a sus tareas administrativas, el Banco había ido más allá de lo necesario [16] « *teniendo en cuenta y reflejando las disposiciones del Reglamento 1049/2001 en sus políticas de transparencia (tanto en sus versiones actuales como anteriores) y aplicándolas a todas las actividades del BEI* ».

34. El BEI acordó que está sujeto al Reglamento de Aarhus y al Convenio de Aarhus. Sin embargo, alegó que bastaba con establecer en el artículo 5.1.b) que el TP se aplicaba «sin perjuicio» al derecho de acceso público a la información o a los documentos en poder del BEI que pudieran derivarse del Convenio de Aarhus y del Reglamento de Aarhus.

35. La Defensora del Pueblo señala que sugirió la redacción de los artículos 3.5 a 3.8 TP cuando contribuyó a la revisión del PT del BEI en 2014. Esta redacción debe leerse conjuntamente con el párrafo a) del párrafo 1 del artículo 5 del PT, que crea una **presunción general de divulgación** al afirmar que «*la información y los documentos que obran en poder del Banco están sujetos a divulgación previa solicitud, a menos que exista una razón imperiosa para la no divulgación (véase más adelante «Excepciones »)* ».

36. En opinión del Defensor del Pueblo, la redacción del artículo 5, apartado 1, letra a), del PT hacía innecesario que el BEI definiera el alcance de sus funciones administrativas, ya que el artículo 5.1.a) del PT reconoce que *toda la información y los documentos, incluidos los relativos a sus actividades de préstamo, podrían ser objeto de divulgación previa solicitud.* Como destacó el Defensor del Pueblo en su momento, cualquier intento de definir el alcance de las tareas administrativas del BEI en comparación *con las tareas no administrativas* «*estaría plagado de problemas, jurídicos y prácticos, y podría dar lugar a una larga serie de litigios, en cada uno de los cuales el BEI parece estar tratando de reducir el alcance del principio general de transparencia* » [17] .

37. El Defensor del Pueblo observa que el artículo 5.1.b) del TP reconoce que el Convenio de Aarhus y el Reglamento de Aarhus son aplicables al BEI. El Defensor del Pueblo entiende que la redacción del artículo 5.1.b) del TP implica que, en caso de que exista un conflicto entre el PT y el acceso específico a documentos o normas de información en el Convenio de Aarhus y en el Reglamento de Aarhus, este último prevalecería con respecto a todas las actividades del BEI.



Acceso a los documentos a través de un registro público (artículo 4 del PT del BEI)

38. El Reglamento 1049/2001 [18] establece la obligación de facilitar el acceso del público a un registro de documentos y, cuando no se dé acceso directo a los documentos a través del registro, indicar en la medida de lo posible dónde se encuentra el documento. El Reglamento de Aarhus [19] establece que las instituciones y organismos de la UE deben organizar la información medioambiental que sea pertinente para sus funciones y que les corresponda, con vistas a la difusión activa y sistemática al público de dicha información medioambiental, en particular a través de bases de datos electrónicas.

39. El párrafo 4 del artículo 4.4 de la TP establece que «[dentro de los límites impuestos por las leyes y reglamentos aplicables], la determinación final de qué información puede divulgarse al público corresponderá al Banco, que decidirá también qué documentos publicar, en formato electrónico o en papel, y qué documentos solo están disponibles previa solicitud ». El artículo 4.6 del PT establece que « el Banco publicará resúmenes de todos los proyectos de inversión al menos tres semanas antes de que el proyecto sea considerado para su aprobación por el Consejo de Administración del BEI. Sin embargo, un número limitado de proyectos no se publican antes de la aprobación de la Junta y, en algunos casos, no antes de la firma del préstamo para proteger intereses justificados sobre la base de las excepciones a la divulgación establecidas en esta Política .».

40. Los denunciantes alegaron que el párrafo 4 del artículo 4 de la Directiva no cumple las obligaciones jurídicas del Banco. Los denunciantes también criticaron la redacción del artículo 4, apartado 6, que, en su opinión, deja demasiado margen de apreciación al BEI en lo que respecta a la divulgación y publicación de información y, por lo tanto, elude las disposiciones del Reglamento 1049/2001.

41. En su respuesta, el BEI dijo que ha creado y está desarrollando progresivamente un registro público de información medioambiental, de conformidad con el Reglamento de Aarhus. La información sobre el tipo y el alcance de la información medioambiental en poder del Banco se facilita a través de una sección de «preguntas frecuentes» del sitio web del BEI. Según el BEI, la sección «preguntas frecuentes» es similar al registro público del Defensor del Pueblo.

42. El BEI alegó que el artículo 4 del TP no introduce ninguna excepción al derecho de acceso a la información adicional a las excepciones descritas en el artículo 5 del PT. El BEI también señaló que todos los proyectos financiados por el Banco, incluidos los proyectos que no se publican antes de su aprobación o firma, se publican una vez firmados y que toda la información relativa a los proyectos en poder del Banco está sujeta a los principios de divulgación previa solicitud.

43. El Defensor del Pueblo observa que el BEI ha creado un registro público de información medioambiental. El Defensor del Pueblo ha tenido anteriormente la oportunidad de examinar



las prácticas del BEI en relación con la divulgación proactiva de información medioambiental [20]. La presente investigación, sin embargo, no evalúa las *prácticas* del BEI, sino si la *formulación* del PT del BEI se ajusta a las normas y principios vinculantes para el BEI. El Defensor del Pueblo considera que, aunque podría mejorarse la redacción del artículo 4 del TP, ofrece garantías suficientes de cumplimiento del Reglamento 1049/2001 y del Reglamento de Aarhus al declarar que el margen de discrecionalidad del BEI se aplica **dentro de los límites impuestos por las leyes y reglamentos aplicables**.

44. El Defensor del Pueblo considera que la respuesta del BEI sobre el artículo 4.6 del TP es razonable, sin perjuicio de la evaluación por el Defensor del Pueblo de los argumentos de los reclamantes en relación con las excepciones para la divulgación descritas en el artículo 5 del TP (véase más adelante).

Excepciones (artículo 5 del TP)

45. El artículo 5 de la directiva del BEI establece una presunción de divulgación de información, pero también prevé excepciones cuando la divulgación suponga un perjuicio para la protección de determinados intereses.

Si debe diferenciarse entre información medioambiental y no medioambiental

46. Los denunciantes alegaron que el PT debería diferenciar entre la información medioambiental, que está sujeta al régimen específico del Convenio de Aarhus y el Reglamento de Aarhus, y la información no medioambiental. Los denunciantes alegaron que el artículo 5, apartado 4, letra a), del TP, que establece que « *se denegará el acceso cuando la divulgación suponga un perjuicio para la protección de [...] la política financiera, monetaria o económica de la UE, de sus instituciones y órganos o de un Estado miembro* » no existe en el Convenio de Aarhus y no debe aplicarse a la información medioambiental.

47. El BEI respondió que el PT tiene en cuenta la naturaleza particular de la información y los documentos relacionados con el medio ambiente, así como las obligaciones del Banco de cumplir el Reglamento de Aarhus.

48. El Defensor del Pueblo considera que las explicaciones del BEI son razonables, dado que el PT del BEI se aplica «sin perjuicio» al derecho de acceso público a la información y a los documentos sobre la base del Convenio de Aarhus y del Reglamento de Aarhus.

Acuerdos de confidencialidad

49. Los denunciantes señalaron que el artículo 5, apartado 5, del TP permite al BEI denegar el acceso a un documento « *cuando la divulgación suponga un perjuicio para la protección de los*



intereses comerciales de una persona física o jurídica ». Una nota a pie de página especifica que « *el término «interés comercial» abarca, pero no se limita, a los casos en que el Banco celebró un acuerdo de confidencialidad. Además, los intereses comerciales pueden protegerse incluso después de la expiración del acuerdo de confidencialidad.* En opinión de los denunciantes, el artículo 5.5 del TP proporciona demasiada discreción al Banco, ya que los contratos financieros celebrados por el Banco pueden contener información ambiental.

50. El BEI argumentó que la nota a pie de página solo sirve para proporcionar un ejemplo de casos que son comunes en la banca. El BEI reconoció que los contratos financieros pueden contener información medioambiental y no pueden ser retenidos al público. El BEI declaró además que analiza cada caso individualmente, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar si existen intereses públicos en juego que anulan la protección de otros intereses legítimos.

51. El Defensor del Pueblo considera que las explicaciones del BEI son razonables.

Presunción de confidencialidad en relación con las inspecciones, investigaciones y auditorías

52. El párrafo 5 del artículo 5 de la Directiva establece que «**se presumirá** que la divulgación de la información y los documentos recogidos y generados durante las inspecciones, investigaciones y auditorías menoscaban la protección del propósito de las inspecciones, investigaciones y auditorías **incluso después de que se hayan cerrado**, o el acto pertinente haya adquirido carácter definitivo y se hayan adoptado las medidas de seguimiento».

53. Los denunciantes alegan que la ampliación de una presunción general a todos los documentos relativos a las investigaciones llevadas a cabo por el BEI, incluso cuando la investigación está cerrada, no tiene fundamento en el Derecho de la UE.

54. El principal argumento del BEI era que esta disposición «*establece un equilibrio entre la necesidad del Banco de garantizar el correcto funcionamiento de sus procedimientos de investigación, pasados, actuales y futuros, y su firme compromiso con la transparencia. Esto es especialmente relevante dada la posibilidad de que las investigaciones internas sean seguidas no solo por investigaciones o auditorías internas posteriores, sino también por investigaciones penales nacionales*». El BEI también señaló que publica un resumen de las investigaciones cubiertas por la excepción, y que la excepción no cubre los casos tramitados por el BEI-CM.

55. El Defensor del Pueblo ya formuló una recomendación al BEI sobre la divulgación de un informe relativo a una investigación interna de fraude en el marco del anterior PT del BEI [21] .

56. Los tribunales de la UE no se han pronunciado sobre la aplicación de una presunción general de no divulgación a las investigaciones del BEI.

57. Las investigaciones y auditorías son de carácter administrativo. El Defensor del Pueblo



prefiere tomar nota de la voluntad del BEI de tener en cuenta y reflejar las disposiciones del Reglamento 1049/2001 en su **PT y aplicarlas a todas sus actividades** , sin hacer distinción alguna entre tareas administrativas y no administrativas.

58. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que cualquier excepción al acceso que sea adicional o diferente a las excepciones establecidas en el Reglamento 1049/2001 debe identificarse y justificarse claramente en el PT. Estas excepciones tampoco deben invadir el derecho de acceso a la información y a los documentos medioambientales previstos en el Convenio de Aarhus y en el Reglamento de Aarhus.

59. El Defensor del Pueblo no está convencido de que la diferencia de redacción del artículo 5, apartado 5, del TP en comparación con la excepción similar prevista en el Reglamento 1049/2001 [22] sea proporcional al objetivo general de garantizar el correcto funcionamiento de las investigaciones «pasadas, actuales y futuras». Si bien el BEI podría justificar una presunción de no divulgación para las investigaciones en curso del BEI, no puede basarse en una presunción general de no divulgación para **todas** las inspecciones, investigaciones y auditorías indefinidamente .

60. El Defensor del Pueblo observa además que el PT del BEI amplía la presunción general de no divulgación a una **vez concluida la investigación** . Incluso en el caso de una investigación de fraude, la presunción general de no divulgación solo se aplicaría en principio mientras la investigación esté en curso. El Defensor del Pueblo considera que el BEI podría garantizar la protección del objetivo de cualquier investigación interna posterior o de investigaciones penales nacionales evaluando las solicitudes de acceso caso por caso.

61. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo anima al BEI a que refleje la redacción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento 1049/2001 en su PT y a que elimine la presunción de no divulgación relacionada con la información y los documentos recopilados y generados durante las inspecciones, investigaciones y auditorías , incluso después de que se hayan cerrado.

Préstamos intermedios

62. El artículo 5.13 de la TP establece que *«las excepciones también abarcan la información sobre las asignaciones individuales efectuadas por los bancos locales para apoyar la inversión de sus propios clientes en el marco de líneas de crédito establecidas en el BEI . Esta información es competencia del banco intermediario como parte de la relación comercial normal entre el banco respectivo y sus clientes. No obstante, el BEI anima al banco intermediario a facilitar información sobre su relación con el BEI. ».*

63. Los denunciante alegaron que el artículo 5.13 del PT crea una excepción adicional a la divulgación de información para los préstamos intermedios. En opinión de los denunciante, esta excepción exime a una parte importante de las actividades de préstamo del BEI de los principios de transparencia y apertura, ya que una serie de documentos relacionados con los



préstamos de mediana capitalización [23] , los préstamos globales [24] y los fondos contienen información medioambiental [25] .

64. El BEI respondió que los préstamos intermedios están sujetos a los mismos requisitos de transparencia que otros tipos de préstamos. Sin embargo, el BEI señaló que la información medioambiental que posee en relación con los préstamos intermedios es diferente. Dado que el BEI no tiene ninguna relación contractual con los beneficiarios finales, la publicación de información medioambiental para las asignaciones individuales en el marco de préstamos intermedios es responsabilidad de los intermediarios financieros o de las autoridades competentes.

65. El Defensor del Pueblo entiende que el artículo 5.13 de la TP no introduce ninguna excepción adicional a las excepciones relativas a la protección de los intereses comerciales y los documentos de terceros. **Por lo tanto, el Defensor del Pueblo sugiere que el BEI considere cuidadosamente si es necesario mantener la redacción actual del artículo 5.13, ya que este artículo puede inducir a error al público.**

Procedimiento para tramitar las solicitudes de información

66. El artículo 5.22 del TP establece que el BEI responde normalmente a las solicitudes de información en un plazo de quince días hábiles. La nota 8 del artículo 5.22 establece que, en la práctica, las solicitudes de información pueden enfrentarse a plazos más largos en varios casos, como en los casos de solicitud de **información relativa a terceros**.

67. Los denunciantes señalaron que ni el Reglamento 1049/2001 ni el Convenio de Aarhus permiten dicha prórroga del plazo en caso de solicitudes de información relativas a terceros.

68. El BEI alegó que la nota 8 no altera los plazos, pero explica que, en algunos casos, el BEI no puede cumplir el plazo debido a circunstancias ajenas a su control. El BEI señaló que esto también se reconoce en el Reglamento 1049/2001 [26] , que establece que, en casos excepcionales, el plazo de quince días hábiles puede ampliarse.

69. El Defensor del Pueblo observa que el artículo 5.23 del TP ya refleja el Reglamento 1049/2001 [27] . Por lo tanto, el Defensor del Pueblo está de acuerdo con el demandante en que la nota a pie de página 8 puede ser engañosa para el público. **El Defensor del Pueblo anima al BEI a modificar el artículo 5.22 del TP y la nota a pie de página correspondiente.**

70. A los denunciantes también les preocupa que el artículo 5.33 del TP y el artículo 5.34 del TP [28] no faciliten a los ciudadanos información precisa sobre las vías de recurso disponibles en caso de que el BEI deniegue o ignore una solicitud confirmatoria (es decir, una solicitud de que el BEI revise una decisión de denegación del acceso). Alegan que el paso adicional de presentar una reclamación al BEI-CM es confuso y puede dar lugar a que el demandante no pueda impugnar la decisión ante los tribunales de la UE.



71. El Defensor del Pueblo considera que el artículo 5.33 del TP refleja la redacción del artículo 8.1 del Reglamento 1049/2001 [29] , teniendo en cuenta el Memorando de Acuerdo firmado entre el BEI y el Defensor del Pueblo.

Conclusiones sobre la cuestión de la compatibilidad

72. Aunque hay margen para mejorar determinadas disposiciones, el Defensor del Pueblo no considera que la política de transparencia del BEI esté redactada de manera que equivalga a una mala administración. El Defensor del Pueblo anima al BEI a que mejore la formulación de determinados artículos de su política de transparencia haciendo una serie de sugerencias de mejora que se exponen a continuación.

Conclusiones

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo archiva este caso con las siguientes conclusiones:

La adopción de la política de transparencia del BEI no constituye mala administración.

El BEI ha resuelto las cuestiones relativas a la forma en que aborda las preocupaciones públicas sobre la legalidad de las políticas internas del BEI y cómo comunica el resultado del control de admisibilidad de las reclamaciones tramitadas por su mecanismo interno de reclamaciones.

Se informará al denunciante y al Banco Europeo de Inversiones de esta decisión.

Sugerencias de mejora

El Defensor del Pueblo anima al BEI a:

- reflejar la redacción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento 1049/2001 en su Política de transparencia y eliminar la presunción de no divulgación relacionada con la información y los documentos recopilados y generados durante las inspecciones, investigaciones y auditorías , incluso después de que se hayan cerrado.
- considerar la posibilidad de reformular el artículo 5.13 de su Política de transparencia relativo a los préstamos intermedios;
- reformular el artículo 5.22 sobre los plazos para tramitar las solicitudes de información.

Siempre que la decisión de admisibilidad sobre una reclamación no se haya adoptado al enviar el acuse de recibo, el BEI-CM debe declarar explícitamente que el acuse de recibo no implica que el BEI-CM haya adoptado una posición sobre la admisibilidad de la reclamación.



Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 23.5.2018

[1] Disponible en:

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm> [Enlace]

[2] Disponible en:

<https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark>
[Enlace]

[3] <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm> [Enlace]

[4]

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-operating-procedures.htm>
[Enlace]

[5] Artículo 2 del Reglamento de Procedimiento: reclamaciones relativas a organizaciones internacionales, instituciones y organismos comunitarios, autoridades nacionales, regionales o locales; reclamaciones relativas a las relaciones de trabajo entre el BEI y su personal; denuncias que ya se han presentado ante otros mecanismos de control administrativo o judicial; quejas de partes anónimas; quejas con el objetivo de obtener una ventaja económica competitiva o que sean de naturaleza excesiva, repetitiva, frívola o maliciosa.

[6] Artículo 2.1 del Reglamento de Procedimiento.

[7] Artículo 4.3 de los Procedimientos Operativos.

[8] El artículo 1.1 del mandato establece que el ámbito de examen del BEI-CM se centra en « *la tramitación de las reclamaciones relativas a las **actividades [del BEI]** » . El párrafo 1 del artículo 3 de los Principios dispone que *el CM «evaluará[s] e informará[s] del cumplimiento del marco político del Grupo BEI [...]»* . Por lo tanto, la letra c) del apartado 2 del artículo 4 del mandato limita la revisión BEI-CM a « *examinar si se han seguido las políticas y los procedimientos del Grupo BEI* » . El artículo 4, apartado 4, letra g), del mandato recuerda que el BEI-CM «*hace recomendaciones sobre medidas correctoras o posibles mejoras de los procedimientos existentes* », excluyendo así las políticas del BEI.*

[9] <http://www.eib.org/about/index.htm>



[10] Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces>
[Enlace]

[11] Artículo 4.3.7,
http://www.eib.org/attachments/consultations/public_consultation_complaints_mechanism_policy_draft_en.pdf
[Enlace]

[12] Según el artículo 7.1 del Reglamento de Procedimiento, « *el reconocimiento [...] podrá incluir la comunicación de la admisibilidad o de la inadmisibilidad de la reclamación*». Los procedimientos operativos BEI-CM contienen una disposición diferente según la cual «*el control de admisibilidad se lleva a cabo dentro de los diez días hábiles y el resultado se comunica al denunciante o denunciantes al mismo tiempo que el acuse de recibo* » (artículo 4.3).

[13] Artículo 4.3

[14] Artículo 9, http://www.eib.org/attachments/general/code_en.pdf [Enlace]

[15] Artículo 15, apartado 3, del TFUE.

[16] En virtud del artículo 15 del TFUE.

[17] La contribución del Defensor del Pueblo, de 21 de octubre de 2014, a la revisión de la política de transparencia del BEI puede consultarse en:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark>
[Enlace]

[18] Artículo 11 y 12, apartado 4

[19] Artículo 4

[20] Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se cierra su investigación de propia iniciativa OI/3/2013 relativa al Banco Europeo de Inversiones. Disponible en:
<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark> [Enlace]

[21] Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se cierra la investigación sobre la reclamación 349/2014/OV contra el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Disponible en
<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark> [Enlace]

[22] Artículo 4, apartado 2, tercer guión

[23] Líneas de crédito a un intermediario financiero, que presta los ingresos para la financiación de proyectos promovidos por empresas de mediana capitalización.

[24] Líneas de crédito proporcionadas a un intermediario financiero, que luego presta los ingresos, a su propio riesgo, para financiar pequeños y medianos proyectos.



[25] Tal como la evaluación del BEI sobre el enfoque y la capacidad del intermediario y el contexto en el que opera; los controles medioambientales y sociales llevados a cabo para los regímenes que se espera que tengan impactos y riesgos medioambientales o sociales significativos; la revisión medioambiental y social de determinados subproyectos o cualquier seguimiento de las asignaciones individuales en el contexto de la diligencia debida medioambiental y social del BEI.

[26] Artículo 7, apartado 3

[27] «5.23. *En casos excepcionales, por ejemplo, en el caso de una solicitud relativa a un documento muy largo o cuando la información no sea fácilmente disponible y compleja de recopilar, el plazo podrá ampliarse y se informará de ello al corresponsal a más tardar quince días hábiles después de su recepción.»*

[28] «5.33 *En caso de denegación total o parcial a raíz de una solicitud confirmatoria, el Banco informará al solicitante de las vías de recurso de que dispone, a saber, presentar una reclamación ante el Mecanismo de Reclamaciones o iniciar un procedimiento judicial contra el Banco ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 5.34 El hecho de que el Banco no responda a una solicitud en el plazo establecido se considerará una respuesta negativa y dará derecho al solicitante a presentar una reclamación ante el Mecanismo de Reclamaciones del BEI o iniciar un procedimiento judicial contra el Banco ante el Tribunal. ».*

[29] « *En caso de denegación total o parcial, la institución informará al solicitante de las vías de recurso de que dispone, a saber, la incoación de procedimientos judiciales [...] o la presentación de una reclamación ante el Defensor del Pueblo [...]*»