

Decisión en el asunto 233/2021/OAM sobre el modo en que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) tramitó una solicitud de acceso del público a documentos relativos a los datos de seguimiento de los buques utilizados en las operaciones marítimas de Frontex

Decisión

Caso 233/2021/OAM - Abierto el 10/02/2021 - Decisión de 30/03/2021 - Institución concernida Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (No se constató mala administración) |

El asunto se refería a la negativa de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) a conceder acceso a los datos de seguimiento de varios buques utilizados en sus operaciones marítimas en el mar Egeo. La reclamante solicitó acceso a tipos específicos de datos relativos a la ubicación de los buques. Frontex identificó inicialmente varios documentos con información sobre la ubicación, pero se negó a conceder acceso alegando que hacerlo supondría un perjuicio para el interés público en lo que respecta a la seguridad pública. En su respuesta final, Frontex declaró que no tenía ningún documento que contuviera los datos específicos solicitados.

La Defensora del Pueblo investigó la cuestión y confirmó que, de hecho, Frontex no tenía documentos que contuvieran los datos específicos solicitados. No obstante, evaluó la posición de fondo expuesta por Frontex con respecto a los documentos que contienen datos similares, entre otros los datos de posicionamiento de los buques, y consideró que la negativa estaba justificada.

La Defensora del Pueblo instó a Frontex a que en el futuro mantenga un enfoque coherente al responder a las solicitudes de acceso del público a los documentos. En particular, Frontex debería ser diligente a la hora de verificar qué documentos están en su poder y ofrecer explicaciones exhaustivas a los solicitantes.

Contexto de la reclamación

1. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) es una agencia de la UE encargada de asistir a los Estados miembros en la supervisión de las fronteras exteriores de la



UE. Un Estado miembro puede solicitar a Frontex que ponga en marcha una operación conjunta en la que otros Estados miembros pueden participar y aportar equipamiento técnico (por ejemplo, buques, aeronaves, vehículos) o personal. [1] Desde hace varios años, Frontex ha estado apoyando a Grecia en el marco de la Operación Conjunta Poseidón, que cubre la zona de las fronteras marítimas griegas con Turquía y las islas griegas, principalmente el mar Egeo. La Operación Poseidón incluye el control de las fronteras, operaciones de búsqueda y salvamento, registro e identificación, así como funciones de guardacostas y la prevención de la delincuencia transfronteriza. [2]

2. La reclamante es una diputada al Parlamento Europeo. El 29 de septiembre de 2020, solicitó a Frontex acceso a documentos [3] que contienen datos relativos a buques específicos utilizados en las operaciones marítimas de Frontex. En concreto, la reclamante solicitó *«los datos del Sistema de Identificación Automática (AIS-System) [4] , y los datos del Sistema de Rastreo de Identificación y Largo Alcance (datos LRIT) [5] de los siguientes buques utilizados por FRONTEX en el mar Egeo, desde marzo de 2020 hasta la fecha de la solicitud»* . A continuación, la reclamante enumeró los dieciséis buques de los que solicitó los datos.

3. En noviembre de 2020, Frontex respondió y explicó que para el decimosexto buque enumerado por la reclamante no se había identificado ningún documento. En el caso de los otros quince buques, *«documents mention the pieces of information sought by [the complainant] only in the [sic] passing»* [*«los documentos mencionan la información buscada por (la reclamante) solo (sic) de pasada»*]. Frontex no enumeró esos documentos y denegó el acceso, argumentando que la divulgación supondría un perjuicio para la protección del interés público, por lo que respecta a la seguridad pública, así como a la protección de la intimidad y la integridad de la persona. [6]

4. En diciembre de 2020, la reclamante pidió a Frontex que revisara su decisión (mediante la presentación de una «solicitud confirmatoria»).

5. En enero de 2021, Frontex respondió, afirmando que mantiene los argumentos presentados en su respuesta inicial. Sin embargo, al revisar su posición inicial, concluyó que *«no documents containing AIS and/or LRIT data for any of the vessels [the complainant] mentioned can be retrieved.»* [*«no se puede recuperar ningún documento que contenga datos AIS o LRIT de ninguno de los buques mencionados (por la reclamante)»*].

6. En febrero de 2021, la reclamante se dirigió a la Defensora del Pueblo.

La investigación

7. La Defensora del Pueblo abrió una investigación sobre el modo en que Frontex tramitó la solicitud de acceso del público relativa a los datos de seguimiento de los respectivos buques utilizados en las operaciones marítimas de Frontex. [7]

8. En el curso de la investigación, la Defensora del Pueblo recibió información adicional de



Frontex sobre su gestión de la solicitud de la reclamante, así como extractos de la correspondencia interna relativa a la preparación de las respuestas. El equipo de investigación de la Defensora del Pueblo también inspeccionó un *Informe de misión del equipamiento técnico*, como muestra de los documentos identificados por Frontex en su respuesta inicial.

Argumentos presentados a la Defensora del Pueblo

Por la reclamante

9. La reclamante argumentó que no estaba interesada en recibir datos personales. Por ello, pidió a Frontex que preparara un documento con la información solicitada sin incluir los datos personales, si fuera necesario extrayéndola de una base de datos mediante las herramientas de búsqueda existentes. [8]

10. La reclamante alegó que Frontex no había explicado, como establece la jurisprudencia, [9] cómo la divulgación de la información solicitada menoscabaría «concreta y efectivamente» el interés público en lo referente a seguridad pública. También sostuvo que la información de seguimiento del pasado, como se había solicitado, no puede menoscabar la protección del interés público en lo que respecta a la seguridad pública ya que los traficantes no podrían utilizarla con respecto a los buques en el presente.

11. Por último, la reclamante desaprobó la manera en la que Frontex había gestionado su solicitud, especialmente el hecho de que, en su evaluación final, Frontex argumentó que no tenía ningún documento que contuviera los datos solicitados, mientras que en su respuesta inicial había identificado tales documentos.

Por Frontex

12. Según las explicaciones proporcionadas por Frontex en su respuesta inicial, la divulgación de los documentos identificados supondría un perjuicio para la protección del interés público en lo relativo a la seguridad pública. Los documentos en cuestión incluían la información que solicitaba la reclamante solo de pasada. Sin embargo, incluían «*detailed information on the technical equipment deployed*» [«*información detallada sobre el equipamiento técnico desplegado*»]. Si los traficantes se hicieran con esa información, junto con la ubicación de los buques, podrían evitar los controles y poner en peligro a los buques y su tripulación. Los documentos también incluían datos personales cuya divulgación supondría un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona.

13. En su respuesta a la solicitud de revisión, Frontex argumentó que no tenía ningún documento que contuviera los datos específicos solicitados por la reclamante, es decir, los datos AIS y LRIT. Frontex explicó que los sistemas AIS funcionaban con una frecuencia de comunicación por radio y enviaban mensajes de radio que incluían, entre otros, las posiciones



del buque. Los datos del AIS, como estos mensajes de radio, se almacenaron en el propio dispositivo AIS del buque, así como en estaciones costeras y en los sistemas regionales de control del tráfico de buques. Por ello, Frontex ni los recibió ni los almacenó. Del mismo modo, Frontex no recibió ni almacenó datos LRIT.

14. En la información adicional transmitida a la Defensora del Pueblo, Frontex explicó que los documentos identificados en su respuesta inicial eran «informes de misión del equipamiento técnico» que, entre otros, contenían datos de posicionamiento de los buques en cuestión. Sin embargo, los datos de posicionamiento no eran técnicamente los mismos que los datos AIS y LRIT solicitados específicamente. Por ello, la evaluación de Frontex en su respuesta confirmatoria difiere de la de su respuesta inicial. En cualquier caso, los informes eran sensibles y su divulgación menoscabaría la protección del interés público en lo referente a la seguridad pública.

Evaluación de la Defensora del Pueblo

15. El derecho de acceso del público a documentos se aplica únicamente a los documentos que están en posesión de la institución en cuestión. [10]

16. En este caso, Frontex, en su respuesta final, denegó el acceso alegando que no tiene ningún documento que entre en el ámbito de la solicitud de la reclamante.

17. Sobre la base de la inspección del equipo de investigación, así como de las explicaciones de Frontex, no existen razones para que la Defensora del Pueblo dude de que Frontex no dispone de documentos que contengan los datos específicos solicitados por la reclamante, es decir datos AIS y LRIT. Por lo tanto, la Defensora del Pueblo no observa mala administración en lo que respecta a la posición final de Frontex sobre la solicitud de acceso.

18. Dicho esto, Frontex declaró en su respuesta inicial y reconoció durante la investigación, que posee documentos que contienen datos de posicionamiento, distintos de los datos AIS y LRIT, con respecto a quince buques a los que se refiere la reclamante. Por lo tanto, la Defensora del Pueblo considera útil revisar la negativa de Frontex a facilitar el acceso a dichos documentos.

19. La Defensora del Pueblo entiende que, después de cada patrulla, los activos (por ejemplo, buques, aeronaves, vehículos) que participan en las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex tienen que rellenar un «informe de misión del equipamiento técnico», que incluye la ruta seguida. Los documentos identificados por Frontex al inicio eran «informes de misión del equipamiento técnico» de los quince buques. Según Frontex, se producen entre 15 y 25 informes diarios de este tipo.

20. Frontex ha argumentado que la divulgación de estos documentos supondría un perjuicio para el interés público en lo que respecta a la seguridad pública. Los tribunales de la UE han considerado que, en general, las instituciones de la UE gozan de una amplia discrecionalidad para determinar si la divulgación de cierta información puede suponer un riesgo en ese sentido.



[11] Por tanto, cualquier revisión de fondo de tal decisión debe limitarse a evaluar si ha habido un error evidente en la evaluación de la institución.

21. El Tribunal General ha señalado, en un caso similar de negativa por parte de Frontex a divulgar información que podría permitir conocer los datos de posicionamiento de buques, que si los traficantes conocieran la ubicación de los buques tendrían la información necesaria para evitar los controles destinados a impedir el acceso ilegal a las fronteras o para atacar los buques. [12] Según la misma sentencia, este era el caso incluso si los datos buscados sobre la localización de los buques se referían a períodos del pasado. [13]

22. En este caso, la reclamante realizó la solicitud de acceso el 29 de septiembre de 2020 pidiendo los datos relativos al período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 29 de septiembre de 2020. Aunque el período de tiempo para el que se solicitaron los datos había expirado, la Operación Conjunta Poseidón 2020 seguía en marcha en el momento de la solicitud.

23. Por ello, la Defensora del Pueblo considera que la explicación de Frontex es plausible, es decir, que dar acceso a los datos de posicionamiento de los buques constituye un riesgo significativo para la consecución de su mandato operativo y, como tal, a la seguridad de los buques y su tripulación.

24. La excepción de seguridad pública en la que se basó Frontex es absoluta. Esto significa que Frontex no tuvo que evaluar si había un interés público superior en la divulgación de los documentos.

25. Teniendo en cuenta todos los argumentos, la Defensora del Pueblo considera que la posición de Frontex de que la divulgación de los documentos que contienen los datos de seguimiento de los buques utilizados en sus operaciones marítimas podría menoscabar la protección del interés público en lo que respecta a la seguridad pública es razonable. [14]

26. Sin embargo, la Defensora del Pueblo sugiere que, en el futuro, Frontex mantenga un enfoque coherente al responder a las solicitudes de acceso a documentos. En particular, Frontex debería ser diligente a la hora de verificar qué documentos están en su poder. Además, Frontex debe ayudar a los solicitantes en sus peticiones. En este caso, Frontex podría haber dado explicaciones más claras a la reclamante sobre los documentos que sí tiene en su poder y son similares a los solicitados, incluso si esos documentos pudieran estar incluidos en las excepciones pertinentes al acceso público.

Conclusión

Basándose en la investigación, la Defensora del Pueblo archiva el asunto con la siguiente constatación:

No hubo mala administración por parte de Frontex.



Se comunicará la decisión al denunciante y a Frontex.

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Hecho en Estrasburgo el 30/03/2021

[1] Ver Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX%3A32019R1896>

Ver también el Reglamento (UE) n.º 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=celex:32014R0656>

[2] Para más información ver (en inglés):

<https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/> y <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/frontex-operations/> .

[3] Conforme al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> , aplicable a Frontex en virtud del artículo 114, apartado 1 ,del Reglamento (UE) 2019/1896.

[4] Sistema de Identificación Automática (AIS por sus siglas en inglés) - AIS es un sistema de transmisión marítima basado en la transmisión de señales de radio de muy alta frecuencia. Los buques envían informes con la identificación, la posición y el rumbo del buque, así como información sobre la carga.

[5] Sistema de identificación y seguimiento de largo alcance (LRIT por sus siglas en inglés) - LRIT es un sistema global de identificación y seguimiento de buques basado en satélites de comunicaciones. Según la normativa de la Organización Marítima Internacional, los buques de pasajeros, los buques de carga (de 300 toneladas brutas o más), y las unidades móviles de perforación en alta mar que realizan viajes internacionales envían informes de posición



obligatorios una vez cada seis horas.

[6] De conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), guion primero y letra b), del Reglamento (CE) n. 1049/2001.

[7] Véase la correspondencia en la página web del Defensor del Pueblo (en inglés): <https://www.ombudsman.europa.eu/es/correspondence/en/138021> .

[8] La reclamante se refirió a la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2017, en el asunto C-491/15 P, *Typke/Comisión* , párrafo 38, según el cual las instituciones de la UE podrían elaborar un documento a partir de la información contenida en una base de datos utilizando las herramientas de búsqueda existentes. La sentencia está disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186682&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir>

[9] La reclamante se refirió a la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2014 en el asunto C-350/12 P, *Consejo/in 't Veld* , párrafo 52, disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=154535&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir>

, y a la sentencia del Tribunal General de 7 de febrero de 2018 en el asunto T-851/16, *In't Access Info Europe contra Comisión*, párrafo 37, disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130dec1c532f0f04b427aa881e31639a740f2>

[10] De conformidad con el artículo 2, apartado 3 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

[11] Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal General de 11 de julio de 2018, *ClientEarth/Comisión* , T-644/16, apartados 23-25, disponible en (en inglés):

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>

, y la sentencia del Tribunal de 1 de febrero de 2007, *Sison/Consejo* , C-266/05 P, párrafos 35-36, disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66056&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir>

[12] Sentencia del Tribunal General de 27 de noviembre de 2019, *Izuzquiza y Semsrott contra Frontex* , T-31/18, apartados 72-73, disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221083&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir>

[13] Ver sentencia en *Izuzquiza y Semsrott contra Frontex* citada anteriormente, párrafos 76 a 83.

[14] Ver también las decisiones de la Defensora del Pueblo en el asunto 1328/2017/EIS, disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/es/86680> , y el asunto



1767/2017/KM, disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/es/85292>