

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 1564/2020/TE relativo a la negativa de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación a conceder acceso público a las votaciones y deliberaciones de su Junta de Supervisores sobre proyectos de normas técnicas de regulación

Decisión

Caso 1564/2020/TE - Abierto el 29/09/2020 - Decisión de 18/05/2021 - Institución concernida Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (Resolución por la institución) |

El asunto se refería a la negativa de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) a conceder acceso público a los resultados de las votaciones y a los motivos conexos de la decisión de su Junta de Supervisores relativa a un proyecto de norma técnica de regulación sobre productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros.

La Defensora del Pueblo investigó el asunto y llegó a la valoración preliminar de que los proyectos de normas técnicas de regulación adoptados por la Junta de Supervisores de la AESPJ y cualquier documento relacionado con su adopción constituyen elementos importantes del proceso de adopción del subsiguiente acto delegado por parte de la Comisión Europea. En este contexto, los argumentos presentados por la AESPJ para denegar el acceso público no convencieron a la Defensora del Pueblo, que adoptó la opinión preliminar de que la AESPJ debía divulgar la información solicitada.

La AESPJ respondió positivamente a la valoración preliminar de la Defensora del Pueblo. La AESPJ se comprometió a divulgar la información solicitada y a garantizar que las futuras actas de su Junta de Supervisores contengan información adecuada sobre las votaciones de los miembros de la Junta relativas a decisiones sobre documentos legislativos. La Defensora del Pueblo acogió con satisfacción la respuesta de la AESPJ y las medidas adoptadas, y cerró la



investigación.

Antecedentes de la denuncia

1. La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) es una de las tres Autoridades Europeas de Supervisión responsables de la supervisión financiera a nivel de la UE. Dentro de esta estructura, el papel de la AESPJ es « *proteger valores públicos como la estabilidad del sistema financiero, la transparencia de los mercados y los productos financieros* ». [1]
2. Una de las tareas de la AESPJ es elaborar «proyectos de normas técnicas de regulación» (proyectos de normas técnicas de regulación), que desarrollen, especifiquen o determinen las normas establecidas en la legislación. Posteriormente, la Comisión Europea adopta los proyectos de normas técnicas de regulación como «normas técnicas reglamentarias» en forma de acto delegado [2] .
3. El 23 de julio de 2020, el denunciante solicitó acceso público a los documentos relacionados con la adopción por parte de la AESPJ de un proyecto de RTS sobre productos de inversión minorista envasados y basados en seguros. El proyecto de RTS en cuestión se refería a la información normalizada contenida en el «documento de información clave», que debe ponerse a disposición de los inversores minoristas, para que puedan comprender y comparar las características económicas y jurídicas de los productos de inversión minorista envasados y basados en seguros.
4. El denunciante solicitó a la AESPJ los resultados de la votación y el razonamiento conexo de la decisión de su Junta de Supervisores sobre el proyecto de RTS en cuestión. De manera más general, el demandante consideró que los detalles de las votaciones celebradas sobre « *asuntos legislativos* » por la Junta de la AESPJ debían hacerse públicos.
5. La AESPJ denegó el acceso a los documentos solicitados.
6. El denunciante pidió a la AESPJ que revisara su decisión mediante la denominada «solicitud confirmatoria».
7. El 11 de septiembre de 2020, la AESPJ confirmó su decisión inicial de denegar el acceso, basándose en los siguientes motivos:
 - Los documentos solicitados están protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, de las normas de la Unión sobre el acceso del público a los documentos, [3] , que se refiere a la protección de la política financiera de la Unión en el sector de los seguros y las pensiones de empleo. La AESPJ explicó que los miembros de su Consejo deben actuar de manera independiente y objetiva y que no pueden estar sujetos a ninguna forma de influencia



pública o privada. Esto solo sería posible en un « *espacio seguro* », protegiendo a los miembros de « *influencia externa indebida* ».

- Los documentos solicitados están protegidos por el artículo 4, apartado 3, de las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos , que se refiere a la protección del proceso de toma de decisiones. Los votos individuales y el razonamiento de los miembros de la Junta son para « *uso interno como parte de las deliberaciones de la Junta* ». Esta información está sujeta a la obligación de secreto profesional establecida en el artículo 70 del Reglamento constitutivo de la AESPJ. El Reglamento interno de la Junta de Supervisores establece que los procedimientos de la Junta son confidenciales [4] .

- Los registros de votación contienen datos personales, protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra b), de las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos .

- La AESPJ consideró que es el papel exclusivo y definitivo de la Comisión adoptar normas técnicas de regulación y que el Consejo de la AESPJ no participa en el proceso legislativo de la Comisión.

8. Insatisfecho con la respuesta de la AESPJ, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo el 16 de septiembre de 2020.

Evaluación preliminar del Defensor del Pueblo

9. En su evaluación preliminar [5] , la Defensora del Pueblo consideró que los proyectos de RTS, adoptados por la Junta de Supervisores de la AESPJ, y cualquier documento relacionado con su adopción, constituyen elementos importantes del proceso para la adopción del acto delegado correspondiente por parte de la Comisión. El Defensor del Pueblo llegó a esta evaluación preliminar tras constatar que, si bien la Comisión aprueba formalmente los proyectos de *normas técnicas de regulación «para darles efectos jurídicos vinculantes»* [6] , el trabajo sustantivo sobre normas técnicas de regulación la realiza la AESPJ, en circunstancias muy excepcionales. [7]

10. El Defensor del Pueblo confirmó que los documentos solicitados por el demandante revelan qué miembros del Consejo, es decir, qué autoridades nacionales de supervisión votaron a favor o en contra del proyecto de RTS (o se abstuvieron) y por qué. Consideró que la divulgación pública de los documentos solicitados podría reforzar el carácter democrático de la Unión al permitir al público, incluido el denunciante, examinar las razones expuestas por las autoridades nacionales de supervisión para su votación sobre el proyecto de RTS en cuestión. Hizo hincapié en que la comprensión de las posiciones que adoptan los diferentes representantes de los Estados miembros es vital en un sistema democrático que rinda cuentas a sus ciudadanos.

11. La Defensora del Pueblo consideró que su evaluación preliminar estaba anclada en el Derecho de la UE, en los Tratados de la UE y en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia de la UE.

12. Señaló que los Tratados de la UE otorgan a todos los ciudadanos « *el derecho a participar en la vida democrática de la Unión*» [8] Por lo tanto, las decisiones de la UE deben tomarse «lo



más abierta y estrechamente posible al ciudadano ». [9] Esta prerrogativa se considera particularmente importante cuando las instituciones de la UE actúan en su « *capacidad legislativa* » [10] , ya que la posibilidad de que los ciudadanos examinen y sean conscientes de toda la información que constituye la base de la acción legislativa de la UE es una condición previa para el ejercicio efectivo de sus derechos democráticos [11] .

13. Las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos establecen que no solo los actos adoptados por el legislador de la Unión, sino también, de manera más general, los documentos elaborados o recibidos en el curso de los procedimientos de adopción de actos jurídicamente vinculantes, deben considerarse « *documentos legislativos* » y deben hacerse, salvo excepciones válidas, directamente accesibles en la mayor medida posible. [12] Las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos especifican que la « *capacidad legislativa* » incluye la actividad de las instituciones de la UE en el marco de sus competencias delegadas, como la adopción de actos delegados [13] . El Tribunal de Justicia ha ampliado aún más la comprensión de los documentos que deben beneficiarse del acceso más amplio concedido a los « *documentos legislativos* ». El Tribunal sostuvo que este acceso más amplio también debería concederse a documentos que, en sentido estricto, no estén redactados por una institución cuando actúen en su capacidad legislativa [14] , pero que contengan « *información que constituya elementos importantes del proceso legislativo de la UE* » [15] [15] El Tribunal consideró que la divulgación de tales documentos « *puede aumentar la transparencia y la apertura del proceso legislativo en su conjunto* » [16] ».

14. El Defensor del Pueblo consideró, con carácter preliminar, que este razonamiento se aplica a los documentos controvertidos en la presente investigación. Por lo tanto, concluyó que los documentos en cuestión deberían beneficiarse del acceso más amplio concedido a los « *documentos legislativos* » y que las excepciones establecidas en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos deben aplicarse de manera más restrictiva cuando estén en juego .

15. Al denegar el acceso, la AESPJ invocó varias excepciones en las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos.

16. El Defensor del Pueblo consideró que el argumento principal [17] invocado por la AESPJ para denegar el acceso del público a los documentos solicitados, a saber, proteger a los miembros de su consejo de administración de la presión externa, a fin de permitirles actuar de manera independiente y objetiva, no era convincente.

17. Señala que la expresión por parte de los ciudadanos de la UE de sus puntos de vista sobre los proyectos de ley es parte integrante del ejercicio de sus derechos democráticos. La expresión de tales puntos de vista no puede entenderse como una presión externa indebida. Más bien, es algo que debe ser acogido e incluso animado. [18]

18. En cualquier caso, el Defensor del Pueblo consideró que los argumentos presentados por la AESPJ sobre incluso la existencia de presiones externas seguían siendo vagos y de carácter general. [19] Incluso si se demostrara la existencia de tal presión externa, no quedó claro



cómo la capacidad de la Junta de la AESPJ para actuar de manera totalmente independiente y exclusivamente en interés de la Unión se vería seriamente socavada por dicha presión.

19. El Defensor del Pueblo consideró además que la AESPJ no puede acogerse al Reglamento interno de su Junta, que establece que todos los procedimientos de la Sala son confidenciales, [20] para denegar el acceso del público a los documentos si el Derecho primario o derivado de la Unión exige su divulgación.

20. Por último, por lo que se refiere al argumento de la AESPJ de que los documentos solicitados contienen datos personales, el Defensor del Pueblo consideró que cualquier inquietud en relación con la protección de los datos personales podría resolverse borrando nombres, direcciones (correo electrónico), números de teléfono y firmas de los documentos antes de su divulgación.

21. A la vista de esta evaluación preliminar, el Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que la AESPJ debería haber concedido (parcialmente) acceso público a los resultados de la votación y al razonamiento relacionado con la decisión de su Junta de Supervisores sobre el proyecto de RTS en cuestión .

Respuesta de la AESPJ a la evaluación preliminar del Defensor del Pueblo

22. En su respuesta, la AESPJ estuvo de acuerdo con la evaluación preliminar del Defensor del Pueblo en el sentido de que los proyectos de RTS, adoptados por la Junta de Supervisores de la AESPJ, y cualquier documento relacionado con su adopción, constituyen elementos importantes del proceso de adopción del acto delegado correspondiente por parte de la Comisión y que, por lo tanto, contienen información que constituyen elementos importantes del proceso legislativo de la UE.

23. Sobre esta base, la AESPJ acordó divulgar la información solicitada. En el futuro, la AESPJ también se comprometió a garantizar que las futuras actas de su Junta de Supervisores contengan información adecuada sobre las votaciones de los miembros en relación con las decisiones sobre documentos legislativos, es decir, normas técnicas de regulación y de ejecución. A este respecto, la AESPJ se comprometió a llevar a cabo las modificaciones necesarias del Reglamento interno de su Junta de Supervisores.

24. La AESPJ formuló cuatro observaciones adicionales sobre la evaluación preliminar del Defensor del Pueblo:

- En primer lugar, la AESPJ señaló que ya publica todos los documentos *sustantivos* con vistas a la posible adopción de documentos legislativos [21] , incluido el proyecto de RTS no adoptado en cuestión. Sin embargo, la AESPJ acepta la evaluación del Defensor del Pueblo de que también los documentos *procesales* , como los registros de votación, pueden estar cubiertos por la definición de «documentos legislativos». En este contexto, la AESPJ reiteró que su Junta de Supervisores adopta decisiones de manera colegiada y que cualquier recurso



contra dicha decisión se dirigirá a la decisión colegiada en lugar de a los votos individuales emitidos por los miembros de la Junta.

- En segundo lugar, la AESPJ señaló que la independencia de su Junta está consagrada en el artículo 42 del Reglamento constitutivo de la AESPJ. Por lo tanto, la AESPJ tiene por objeto garantizar garantías concretas de independencia que protejan a sus miembros de las injerencias y repercusiones indebidas después de haber expresado su opinión o emitido un voto.

- En tercer lugar, la AESPJ aclaró que no alegó que la confidencialidad de la información solicitada se derivara del Reglamento interno de la Junta de Supervisores. En cambio, la AESPJ alegó que el Reglamento interno está aplicando el régimen general de confidencialidad previsto en el artículo 70 del Reglamento constitutivo de la AESPJ (secreto profesional). A este respecto, la AESPJ invocó la jurisprudencia pertinente en el sentido de que el requisito del secreto profesional puede actuar efectivamente como una excepción separada que permite la no divulgación, independientemente de las excepciones establecidas en las normas de la Unión sobre el acceso del público a los documentos.

- En cuarto lugar, el Reglamento constitutivo de la AESPJ no exige que la AESPJ comparta los votos individuales de los miembros del Consejo ni siquiera con el Parlamento Europeo, lo que demuestra el reconocimiento por parte de la Unión de la sensibilidad de esta información.

Evaluación del Defensor del Pueblo

25. La Defensora del Pueblo acoge con satisfacción la respuesta positiva de la AESPJ a su evaluación preliminar.

26. Al divulgar la información solicitada por el denunciante y comprometiéndose a garantizar que las futuras actas de su Junta de Supervisores contengan información adecuada sobre las votaciones de los miembros en relación con las decisiones sobre documentos legislativos, la AESPJ resolvió la reclamación.

Conclusión

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

La Defensora del Pueblo acoge con satisfacción las medidas adoptadas por la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación en respuesta a las preocupaciones expuestas en su evaluación preliminar. Al divulgar la información solicitada por el denunciante y comprometiéndose a garantizar que las futuras actas de su Junta de Supervisores contengan información adecuada sobre las votaciones de los miembros en relación con las decisiones sobre documentos legislativos, la AESPJ resolvió la reclamación.

Se informará de esta decisión al denunciante y a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones



de Jubilación .

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 18.5.2021

[1] Considerando 10 del Reglamento (UE) n.º 1094/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010R1094> [Enlace] (en lo sucesivo: «Reglamento constitutivo de la AESPJ»)

[2] El procedimiento se establece en el artículo 10 del Reglamento constitutivo de la AESPJ. <https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative/esa-regulation.pdf> [Enlace]

[3] 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/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Enlace]

[4] El artículo 6, apartado 1, del Reglamento interno de la Junta de Supervisores de la AESPJ puede consultarse aquí: https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative/bos-rules_of_procedure.pdf [Enlace]

[5] Carta del Defensor del Pueblo Europeo a la AESPJ de 28 de enero de 2021, disponible aquí: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137470> [Enlace]

[6] Considerando 22 del Reglamento constitutivo de la AESPJ.

[7] Por regla general, «[t] la Comisión no podrá modificar el contenido de un proyecto de norma técnica de regulación elaborado por la AESPJ sin coordinación previa con la Autoridad», véase el artículo 10 del Reglamento constitutivo de la AESPJ.

[8] Artículo 10 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

[9] Artículo 1 y artículo 10, apartado 3, del TUE.

[10] Considerando 6 del Reglamento 1049/2001.

[11] Véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, apartado 46:



<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en> [Enlace], y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, apartado 33:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-280/11&language=EN> [Enlace].

[12] Artículo 12, apartado 2, y considerando 6 del Reglamento 1049/2001.

[13] Considerando 6 del Reglamento 1049/2001.

[14] Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16, apartado 86:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Enlace].

[15] párr . 91.

[16] párr . 92.

[17] Se incluyen más detalles sobre los argumentos de la AESPJ en el informe sobre la reunión de inspección, que tuvo lugar el 23 de octubre de 2020. El informe puede consultarse aquí: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/135314> [Enlace]

[18] Como señaló el Tribunal de Justicia, « *los ciudadanos deben poder ejercer sus derechos democráticos, deben estar en condiciones de seguir en detalle el proceso de toma de decisiones en las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y de tener acceso a toda la información pertinente* », sentencia del Tribunal General (Sala Séptima ampliada) de 22 de marzo de 2018, Emilio de Capitani/Parlamento Europeo, asunto T-540/15, apartado 98, disponible en:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=>
[Enlace]

[19] Si bien el Tribunal de Justicia ha reconocido que la protección del proceso de toma de decisiones frente a presiones externas específicas *puede* constituir un motivo legítimo para restringir el acceso a los documentos, también *ha* subrayado que la realidad de dicha presión externa «*debe establecerse con certeza*» y que «*deben aportarse pruebas para demostrar que existía un riesgo razonablemente previsible*» de que la decisión en cuestión se viera afectada sustancialmente por esa presión externa, asunto T-144/05, Pablo Muñiz/Comisión, ECLI:EU:T:2008:596, apartado 86, disponible en:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=74008&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=>
[Enlace]; Sentencia del Tribunal General (Sala Séptima ampliada) de 22 de marzo de 2018, Emilio de Capitani/Parlamento Europeo, asunto T-540/15, apartado 99.

[20] Artículo 6, apartado 1, del Reglamento interno de la Junta de Supervisores de la AESPJ, disponible aquí:

https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative/bos-rules_of_procedure.pdf
[Enlace]



[21] Tales como evaluaciones de impacto, documentos de consulta y retroalimentación, asesoramiento de las partes interesadas e informes finales sobre cualquier norma técnica.