

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 \[Enlace\]](#).

Recomendación sobre la negativa de la Comisión Europea al acceso público a los mensajes de texto intercambiados entre el presidente de la Comisión y el CEO de una empresa farmacéutica sobre la compra de una vacuna contra la COVID-19 (asunto 1316/2021/MIG)

Recomendación

Caso 1316/2021/MIG - Abierto el 16/09/2021 - Recomendación sobre 26/01/2022 - Decisión de 12/07/2022 - Institución concernida Comisión Europea (Se constató mala administración) |

El denunciante solicitó acceso público de la Comisión Europea a los mensajes de texto y otros documentos relativos a los debates entre el presidente de la Comisión y el CEO de una empresa farmacéutica sobre la compra de vacunas contra la COVID-19. La Comisión dijo que no podía proporcionar acceso a ningún mensaje de texto, ya que no se había guardado ningún registro de dichos mensajes.

En el contexto de la investigación del Defensor del Pueblo, se puso de manifiesto que la Comisión no considera que los mensajes de texto entren generalmente dentro de sus criterios internos de registro de documentos, debido a la naturaleza supuestamente «de corta duración» de su contenido. Al tramitar la solicitud, pidió al gabinete del Presidente de la Comisión que identificara únicamente los documentos que cumplieran sus criterios de registro. Como tal, el gabinete personal del Presidente de la Comisión no intentó identificar ningún mensaje de texto, por lo que la Comisión no evaluó si dichos mensajes de texto debían divulgarse.

El Defensor del Pueblo considera que esto constituye una mala administración. Para hacer frente a esto, recomendó a la Comisión que pidiera a la oficina personal del Presidente de la Comisión que volviera a buscar los mensajes de texto pertinentes, dejando claro que la búsqueda no debe limitarse a documentos registrados o documentos que cumplan sus criterios de registro. Si posteriormente se detectan mensajes de texto, la Comisión debe evaluar, de conformidad con el Reglamento 1049/2001, si se puede conceder al denunciante acceso



público a ellos.

Hecho de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo [1]

Antecedentes de la denuncia

1. En abril de 2021, el New York Times publicó un artículo [2] en el que informaba que el presidente de la Comisión y el director ejecutivo (CEO) de una compañía farmacéutica habían intercambiado textos y llamadas relacionados con la adquisición de vacunas contra la COVID-19 y que *«esa diplomacia personal [había] desempeñado un papel importante en un acuerdo, que se finalizará [esa] semana, en el que la [UE] bloqueará 1800 millones de dosis (...)»*.

2. El 4 de mayo de 2021, el denunciante, periodista, solicitó a la Comisión acceso público [3] a *«los mensajes t ext y otros documentos relacionados con el intercambio entre [el presidente de la Comisión] y [el CEO]»* mencionados en el artículo del New York Times.

3. La Comisión identificó tres documentos que entraban en el ámbito de aplicación de la solicitud del denunciante: un correo electrónico, una carta y un comunicado de prensa. Dio al demandante un amplio acceso a esos documentos, borrando solo datos personales limitados.

4. El 28 de mayo de 2021, el denunciante solicitó a la Comisión que revisara su decisión (mediante una «solicitud confirmatoria»). En concreto, el denunciante impugnó que la Comisión no había identificado ningún mensaje de texto.

5. En julio de 2021, la Comisión emitió una decisión confirmatoria. Dijo que había llevado a cabo una nueva búsqueda exhaustiva y confirmó que no dispone de ningún documento adicional que corresponda a la solicitud de acceso del denunciante.

6. Insatisfecho con la respuesta de la Comisión, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo.

La investigación

7. En septiembre de 2021, el Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la preocupación del demandante por el hecho de que la Comisión no identificara ni revelara los mensajes de texto a los que solicitaba acceso.

8. Durante la investigación, el equipo de investigación del Defensor del Pueblo se reunió con representantes de la Comisión para obtener más información sobre el caso. Posteriormente, el equipo de investigación elaboró un informe de reunión (disponible a continuación) [4] que fue compartido con el demandante, quien luego presentó sus observaciones. El equipo de



investigación del Defensor del Pueblo también examinó documentos que detallaban la forma en que la Comisión había tramitado la solicitud de acceso público.

Argumentos presentados

9. El denunciante dijo, en esencia, que los mensajes de texto deben considerarse documentos con arreglo a las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos. El denunciante señaló que la Comisión no había revelado si los mensajes de texto en cuestión existen o han existido. A la luz del artículo del New York Times, consideró probable que los intercambios en cuestión hubieran tenido lugar. Por lo tanto, alegó que la Comisión no identificó todos los documentos incluidos en el ámbito de su solicitud de acceso.

10. En su respuesta, la Comisión señaló que el derecho de acceso del público solo se aplica a los documentos existentes que obran en poder de la institución. La Comisión también dijo que *«no estaba obligada a preservar todos y cada uno de los documentos»*. La Comisión se refirió a su decisión sobre la gestión de los registros, en la que se establece que *«[d]ocuments se registrarán si contienen información importante que no es de corta duración o si pueden implicar acciones o seguimientos por parte de la Comisión o de uno de sus servicios»*. La Comisión consideró que *«un mensaje de texto u otro tipo de mensajería instantánea es, por su naturaleza, un documento de corta duración que no contiene, en principio, información importante sobre cuestiones relacionadas con las políticas, las actividades y las decisiones de la Comisión y, por lo tanto, normalmente no se considera un documento que cumpla los criterios de registro. A este respecto, la política de mantenimiento de registros de la Comisión excluiría en principio la mensajería instantánea.»*

11. Durante la reunión con el equipo de investigación del Defensor del Pueblo, la Comisión dijo que, hasta la fecha, no ha registrado ningún mensaje de texto en su sistema de gestión de documentos. Esto, dijo, es lógico dado que los textos suelen ser de corta duración y no se utilizan en la toma formal de decisiones de la Comisión y no comprometen a la institución.

12. La Comisión también declaró que su personal que se ocupaba de la solicitud del demandante había consultado al gabinete del Presidente, que había confirmado que no existían documentos adicionales que cumplieran los criterios internos de registro de la Comisión.

13. En sus comentarios sobre el informe de la reunión, el autor señaló que todavía no estaba claro si había mensajes de texto pertinentes, si esos mensajes de texto se eliminaron o nunca existieron.

Evaluación del Defensor del Pueblo que dio lugar a una recomendación

14. Para el Defensor del Pueblo, es evidente que los mensajes de texto entran en el ámbito de



aplicación de la legislación de la UE sobre el acceso del público a los documentos (Reglamento 1049/2001) [5] . De acuerdo con el Reglamento, un documento es: « *cualquier contenido, cualquiera que sea su soporte (escrito en papel o almacenado en formato electrónico o como grabación sonora, visual o audiovisual) relativo a un asunto relacionado con las políticas, actividades y decisiones que entran dentro del ámbito de responsabilidad de la institución*» [6] .

15. Está igualmente claro que el Reglamento 1049/2001 se aplica a **todos los** documentos en poder de una institución de la UE, es decir, «*documentos elaborados o recibidos por ella y en su poder, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea*» [7] .

16. Esta redacción deja claro que el elemento decisivo de un documento no es su soporte. Tampoco es pertinente si un documento ha sido registrado en el sistema de gestión documental de la entidad. Lo que importa es el *contenido* del documento y si se relaciona o no con las «*políticas, actividades y decisiones*» de las que es responsable la institución. Por lo que se refiere a la existencia de contenido, los órganos jurisdiccionales de la Unión han declarado que la definición de documento, a efectos del Reglamento 1049/2001, se basa esencialmente en un contenido que puede ser « *guardado, copiado o consultado después de su **generación*** [8] ». Por lo tanto, los mensajes de texto constituyen documentos y el público puede solicitar el acceso a ellos, si se refieren al trabajo de la institución y si la institución los posee [9] .

17. El hecho de que los mensajes de texto se registren posteriormente en el sistema de gestión documental de la institución de que se trate no es pertinente, como cuestión de Derecho, a efectos de la definición de «documento» con arreglo al Reglamento 1049/2001. El registro de un documento es una *consecuencia* de la existencia de un documento y no un *requisito previo* para su existencia.

18. La cuestión de si los mensajes de texto deben registrarse es importante, que la Defensora del Pueblo está abordando en su iniciativa estratégica en curso (SI/4/2021/MIG) sobre la forma en que las instituciones, órganos y organismos de la UE registran los mensajes de texto y los mensajes instantáneos enviados/recibidos por los miembros del personal en su capacidad profesional. [10] El registro de la información en el sistema de gestión de documentos de la institución facilita en gran medida el acceso del público a los documentos al facilitar a las instituciones la búsqueda e identificación de documentos. La jurisprudencia de la UE ha reconocido que las instituciones de la Unión tienen la obligación de elaborar y conservar la documentación relativa a sus actividades, y de hacerlo en la medida de lo posible y de manera no arbitraria y previsible [11] .

19. Sin embargo, este caso no se trata de si los mensajes de texto en cuestión deberían haberse grabado o haber sido grabados. Más bien, el asunto se refiere a si, si los mensajes se refieren al trabajo de la Comisión y si los mantiene, la Comisión debería haber concedido acceso público a ellos. La forma en que la Comisión trató esta cuestión no permitió responder a estas cuestiones. El Defensor del Pueblo considera que ello constituye una **mala administración** por las razones que se exponen a continuación.

20. La solicitud de acceso del demandante dejó claro que solicitaba acceso público a los



intercambios entre el Presidente de la Comisión y el CEO de la compañía farmacéutica. Se refirió a un artículo sobre los medios de comunicación que se basaba en una entrevista con la Presidenta de la Comisión en la que se informaba de que se habían producido los intercambios en cuestión. Los intercambios tuvieron lugar en el contexto de las negociaciones sobre un contrato para la adquisición de vacunas que se concluyó más tarde.

21. Si los mensajes de texto formaban parte de un procedimiento formal o si comprometían a la Comisión de alguna manera puede influir en si deberían o no haber sido registrados en el sistema de gestión documental de la Comisión, pero no afecta a si están comprendidos en el ámbito de aplicación de las normas de acceso del público.

22. En su solicitud al gabinete del Presidente de documentos que entran en el ámbito de aplicación de la solicitud de acceso público del denunciante, la Comisión solicitó documentos *que cumplieran únicamente sus criterios internos de registro* . El gabinete del Presidente confirmó entonces que no existen tales documentos adicionales. A pesar de la solicitud explícita del denunciante de acceso público a los «mensajes de texto», la Comisión no aclaró si esos documentos realmente existían. En cambio, solo pidió documentos que el gabinete considerara que cumplían los criterios de registro. Como tal, no se evaluó si existían otros documentos y si debían divulgarse de conformidad con el Reglamento 1049/2001 [12] .

Recomendación

Sobre la base de la investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo formula a la Comisión la siguiente recomendación:

La Comisión debería pedir al gabinete del Presidente que vuelva a buscar mensajes de texto pertinentes, dejando claro que la búsqueda no debe limitarse a documentos registrados o documentos que cumplan sus criterios de registro.

Si los mensajes de texto notificados existen y se identifican, la Comisión debe evaluar si se les puede conceder acceso público de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

Se informará de esta recomendación a la Comisión y al denunciante. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, la Comisión enviará un dictamen detallado a más tardar el 26 de abril de 2022.

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 26.1.2022



[1] Disponible en:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Enlace]

[2] Disponible en:

<https://www.nytimes.com/2021/04/28/world/europe/european-union-pfizer-von-der-leyen-coronavirus-vaccine.html>
[Enlace].

[3] En virtud del Reglamento 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/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>
[Enlace].

La solicitud de acceso se realizó a través de AskTheEU.org y está disponible en:

https://www.asktheeu.org/en/request/exchange_between_president_von_d [Enlace].

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

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/150175> [Enlace].

[5] El Defensor del Pueblo toma nota de una respuesta reciente de la Comisión a una pregunta parlamentaria, según la cual los mensajes de texto no están cubiertos por las normas de la UE sobre el acceso del público a los documentos (Reglamento 1049/2001). Véase:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2021-005139-ASW_EN.html [Enlace]. Por las razones expuestas en esta recomendación, **el Defensor del Pueblo no comparte esta interpretación de la ley**.

[6] Artículo 3, letra a), del Reglamento 1049/2001 (el subrayado es mío).

[7] De conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento 1049/2001.

[8] Sentencia del Tribunal General de 22 de febrero de 2015, *Breyer/Comisión*, T-188/12, apartado 42:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162573&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&di>
[Enlace].

[9] La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) ha divulgado recientemente dichos mensajes a raíz de una solicitud de acceso del público a los documentos en virtud del Reglamento 1049/2001:

<https://fragdenstaat.de/anfrage/whatsapp-nachrichten-an-die-libysche-kustenwache/> [Enlace].

[10] Iniciativa estratégica SI/4/2021/MIG sobre cómo las instituciones, órganos y organismos de la UE registran los mensajes de texto y instantáneos enviados/recibidos por los miembros del personal en su capacidad profesional:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59322> [Enlace].



[11] Véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de abril de 2007, *WWF/Consejo de la Unión Europea* , apartado 61:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61308&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=>
[Enlace].

[12] La evaluación de la Defensora del Pueblo en los apartados 19 a 23 de su decisión en el asunto 1050/2018/DL es pertinente en este contexto. Véase:

<https://www.ombudsman.europa.eu/da/decision/en/127386> [Enlace].