

*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 2004/2013/PMC sobre la tramitación por parte de la Comisión Europea de una solicitud de acceso a documentos relativa a la vigilancia de Internet por parte de los servicios de inteligencia del Reino Unido**

Decisión

**Caso 2004/2013/PMC - Abierto el 12/11/2013 - Recomendación sobre 02/10/2014 - Decisión de 05/11/2015 - Instituciones responsables** Comisión Europea ( Comentario crítico ) | Comisión Europea ( Proyecto de recomendación parcialmente aceptado por la institución. )  
|

El asunto se refería a la negativa de la Comisión a conceder acceso público a los documentos relativos a la vigilancia de Internet por parte de los servicios de inteligencia del Reino Unido. El Defensor del Pueblo recomendó que la Comisión diera acceso a un documento específico (una carta del Secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido al entonces vicepresidente de la Comisión) y, en el caso de los demás documentos solicitados, que la Comisión los revelara o justificara debidamente por qué, en su opinión, debía denegarse la divulgación.

La Comisión decidió divulgar la carta del Secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido, aceptando así la primera parte de la recomendación del Defensor del Pueblo. Sin embargo, mantuvo su posición de no divulgar los demás documentos. Justificó esta posición basándose en que todavía estaba investigando la cuestión de si los programas de vigilancia masiva del Reino Unido violan la legislación de la UE, en particular en lo que respecta al derecho de las personas a la protección de datos. La Comisión alegó que, hasta que su investigación se cerrara definitivamente, la divulgación anticipada del resto de los documentos afectados afectaría negativamente al diálogo entre las autoridades del Reino Unido y la Comisión. En términos más generales, alegó que su capacidad para llevar a cabo su investigación con eficacia y para decidir la respuesta adecuada debería protegerse del riesgo de presión externa. Por último, la Comisión no consideró que existiera un interés público superior en la divulgación.



El Defensor del Pueblo no está convencido de que la Comisión haya justificado adecuadamente su decisión de denegar el acceso del público a los documentos no revelados restantes. Dado que no ha divulgado estos documentos ni ha proporcionado razones adecuadas para denegar el acceso del público a los mismos, es evidente que la Comisión ha rechazado la recomendación del Defensor del Pueblo en relación con estos documentos. Además, el Defensor del Pueblo observa que la Comisión parece no haber tomado ninguna medida en relación con su investigación desde 2013. El Defensor del Pueblo considera, por lo tanto, que las acciones de la Comisión en este caso equivalen a mala administración y, de hecho, a una mala administración grave dada la importancia de la cuestión particular para los ciudadanos de la UE.

## Los antecedentes

1. En junio de 2013, un periodista alemán solicitó a la Comisión el acceso a los documentos, de conformidad con las normas de transparencia de la UE [1] , en relación con la vigilancia de Internet por parte de las agencias estatales del Reino Unido [2] . En su papel de guardiana de los Tratados, la Comisión Europea tiene la responsabilidad particular de garantizar que los Estados miembros cumplan el Derecho de la UE. El denunciante temía que los programas de vigilancia masiva de las autoridades del Reino Unido infringieran, en particular, el derecho de las personas a la protección de datos previsto en el Derecho de la UE.

2. La Comisión señaló que los siguientes documentos entraban en el ámbito de aplicación de la solicitud de acceso del denunciante, a saber: *i) una carta de la Sra. Viviane Reding, Vicepresidenta de la Comisión, al Sr. William Hague, Secretaria de Asuntos Exteriores del Reino Unido; II) La carta de respuesta del Sr. Hague a la Sra. Reding; III) una carta de seguimiento del Director General de la Dirección General de Justicia (DG) de la Comisión dirigida al Representante Permanente del Reino Unido ante la UE; y iv) varias quejas de los ciudadanos en las que se solicita a la Comisión que investigue el asunto .*

3. La Comisión se negó a dar acceso a estos documentos, alegando que necesitaba proteger la finalidad de las inspecciones, investigaciones y auditorías [3] . En su opinión, la divulgación socavaría el diálogo entre ella y las autoridades del Reino Unido, lo que requiere un clima de confianza mutua hasta que finalice la fase de negociación. A este respecto, la Comisión se refirió a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [4] , alegando que existe una presunción general de que la divulgación de documentos en el expediente administrativo menoscaba, en principio, la protección de los objetivos de las investigaciones mientras se lleve a cabo una investigación. Las investigaciones que pudieran dar lugar a la apertura de un procedimiento de infracción podrían estar cubiertas por esta excepción [5] .

4. En cuanto a la cuestión de si existía un interés público superior en la divulgación de los documentos solicitados, la Comisión reconoció la importancia de la libertad de prensa y del interés del público en la transparencia. Sin embargo, también señaló que el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información (reconocido en el artículo 11 de la Carta de



los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) puede limitarse [6] . En particular, la Comisión alegó que, en el caso de autos, podía invocar la presunción general de que la divulgación de los documentos concretos pondría en peligro la protección de la finalidad de las investigaciones y que no existía un interés público superior notificado por la divulgación de los documentos [7] .

5. En su reclamación ante el Defensor del Pueblo, el demandante alegó que la Comisión rechazó erróneamente su solicitud de acceso público a los documentos y solicitó que la Comisión le concediera acceso a los documentos solicitados.

## **Alegación de que la Comisión rechazó erróneamente el acceso de la demandante a los documentos solicitados**

### **Recomendación del Defensor del Pueblo**

6. En su recomendación, la Defensora del Pueblo señaló que no se discutía que todos los documentos solicitados por la demandante se referían a una investigación que podría dar lugar a la apertura de un procedimiento de infracción. En tales circunstancias, la Comisión puede presumir que la divulgación de los documentos solicitados menoscabaría el objetivo de las investigaciones. Por lo tanto, en principio, la Comisión no estaba obligada a llevar a cabo un examen específico e individual de cada uno de estos documentos. [8] Sin embargo, la presunción es refutable y una persona interesada en obtener acceso a los documentos en cuestión puede tratar de refutar la presunción en relación con un documento o documentos específicos o puede tratar de alegar que existe un interés público superior que justifique la divulgación de los documentos [9] .

7. El Defensor del Pueblo consideró que el demandante había expuesto una serie de razones por las que la presunción general no debía aplicarse a la mayoría de los documentos. Sin embargo, en el caso de las cartas enviadas por la Comisión, el Defensor del Pueblo consideró que la presunción general no había sido refutada. En el caso de las reclamaciones recibidas por la Comisión de terceros, el Defensor del Pueblo consideró que se refutaba la presunción general. En cualquier caso, aun suponiendo que la presunción general no fuera refutada, correspondía a la Comisión demostrar que no existía un interés público superior que exija la divulgación de los documentos. El Defensor del Pueblo consideró que la Comisión no había explicado adecuadamente por qué no existía un interés público superior en la divulgación.

8. **Por consiguiente**, a principios de octubre de 2014, el Defensor del Pueblo formuló a la Comisión la siguiente recomendación:

**I) La Comisión debe conceder acceso a la carta del Secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido de 3 de julio de 2013 al Comisario.**

**II) La Comisión debe conceder acceso a todos los demás documentos solicitados por el**



**denunciante en relación con la vigilancia masiva de Internet por parte de las agencias estatales del Reino Unido, o justificar adecuadamente por qué, en su opinión, debe denegarse la divulgación.**

9. La Comisión respondió que, en principio, no estaba obligada a realizar un examen específico e individual de cada uno de los documentos de que se trata y que su denegación de acceso se basaba en la presunción general aplicable de que la divulgación de los documentos solicitados socavaría el objetivo de la investigación.

10. La Comisión mantuvo su opinión de que, hasta que se cerrara definitivamente su investigación, la divulgación de los documentos conexos afectaría al diálogo entre las autoridades del Reino Unido y la Comisión. La divulgación también afectaría a la capacidad de la Comisión para llevar a cabo eficazmente su investigación y decidir sobre la respuesta adecuada, sin estar sujeta a presiones externas indebidas. Así pues, la Comisión reiteró que no podía concederse el acceso a los dos escritos que había enviado a las autoridades británicas.

11. Sin embargo, dado que la carta del Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido contiene, en esencia, información que las autoridades británicas han puesto a disposición del público en un discurso, la Comisión acordó divulgarla.

12. **Por lo** que se refiere a las denuncias presentadas por los ciudadanos, la Comisión alegó que el hecho de que estas denuncias se limiten a contener puntos generales no justifica, por sí sola, la concesión del acceso del público.

13. Sin embargo, la Comisión ha dicho que tan pronto como decida cómo seguir adelante con la investigación, examinará cualquier posible nueva solicitud de acceso a la luz de estos acontecimientos.

14. En cuanto a la posibilidad de que exista un interés público superior en la divulgación, la Comisión reconoció que existe un debate político e internacional generalizado sobre este tema, en particular sobre los programas de vigilancia masiva y el derecho de las personas a la protección de datos. La Comisión dijo que está haciendo un seguimiento activo de las acusaciones de violación del derecho fundamental a la protección de datos. Esta es una cuestión muy delicada. En este contexto particular, los Estados miembros pueden invocar una exención, basada en preocupaciones de seguridad nacional, para incumplir el Derecho de la UE. Sin embargo, esta exención debe interpretarse estrictamente. Un Estado miembro que desee aplicar tal exención debe demostrar que es necesaria para proteger sus intereses esenciales de seguridad.

15. La Comisión reiteró su opinión de que la mejor manera de servir al interés público en este caso es no revelar su correspondencia. La divulgación de la correspondencia de la Comisión con las autoridades del Reino Unido en este momento daría lugar a conclusiones injustificadas y prematuras sobre la medida en que el tratamiento y la recopilación de información por parte de las agencias de seguridad e inteligencia del Reino Unido se ajustan al Derecho de la UE. Por lo tanto, es de interés público que las investigaciones de la Comisión, que abarcan un tema



muy delicado, se lleven a cabo de manera eficaz y eficiente, sin ninguna participación prematura del público.

**16.** El denunciante no presentó ninguna observación sobre la respuesta de la Comisión.

## Evaluación del Defensor del Pueblo tras la recomendación

**17.** El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción el cambio de posición de la Comisión en relación con la carta que recibió del secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido. Al revelarlo, la Comisión ha aceptado la primera parte de la recomendación del Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo entiende que la Comisión aceptó la divulgación esencialmente porque la carta contenía información que ya estaba a disposición del público, reconociendo así implícitamente que la divulgación de este documento no podía afectar negativamente a su investigación en curso.

**18.** El Defensor del Pueblo observa que, a la luz de la reciente sentencia en el asunto C-612/13 *P Client Earth* [10], ahora está claro que la Comisión no podía invocar en realidad ninguna presunción general de que la divulgación socavaría el objetivo de su investigación, siempre y cuando no haya enviado a las autoridades británicas un escrito de requerimiento. En este contexto, el Defensor del Pueblo lamenta que la Comisión siga basándose en una presunción general como motivo para no permitir el acceso a las reclamaciones de los ciudadanos, así como en las cartas de la Comisión a las autoridades británicas. La Defensora del Pueblo reconoce, sin embargo, que dicha sentencia se dictó *después* de que la Comisión hubiera respondido a su recomendación en este caso.

**19.** Aunque ahora está claro que la Comisión no puede invocar ninguna presunción general de que los documentos no pueden ser divulgados, todavía tiene la opción de argumentar, sobre la base de una apreciación individual y específica del contenido de los documentos solicitados, por qué la divulgación socavaría el objetivo de su investigación. A este respecto, la Defensora del Pueblo no está convencida de la línea de razonamiento que la Comisión expuso en su respuesta a su recomendación. La Comisión sostiene que la divulgación de los documentos afectaría al diálogo entre las autoridades del Reino Unido y la Comisión. Además, afirma que desea llevar a cabo su investigación de manera eficaz y eficiente sin conclusiones injustificadas y prematuras sobre la medida en que el tratamiento y la recopilación de información por parte de las agencias de seguridad e inteligencia del Reino Unido se ajustan al Derecho de la Unión. Es evidente, sin embargo, en relación con estos documentos específicos, que las autoridades británicas tienen una opinión diferente a la de la Comisión. Las autoridades británicas no parecen compartir la opinión de la Comisión de que las negociaciones deben llevarse a cabo de manera confidencial para fomentar y mantener un clima de confianza mutua entre la Comisión y el Reino Unido. Las autoridades británicas no se opusieron a la Comisión, mientras que las negociaciones seguían en curso, revelando a un periodista la respuesta del secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido a la Comisión. Este contexto, específico del presente asunto, debe tenerse en cuenta a la hora de determinar si los documentos de que se trata deben ser comunicados por la Comisión.



**20.** Si bien el *contexto* específico del presente asunto lleva a la conclusión de que el interés de la Comisión por la no divulgación, a saber, la necesidad de fomentar la confianza mutua, no es convincente, el Defensor del Pueblo señala que el *contenido* de los documentos en cuestión también conduce a la misma conclusión. De hecho, el Defensor del Pueblo ha examinado los documentos en cuestión y considera que no contienen información que, si se publica en un contexto en el que las autoridades del Reino Unido ya han aceptado la publicación de la carta de su Secretario de Asuntos Exteriores a la Comisión, socavaría la necesidad de fomentar y mantener un clima de confianza mutua entre la Comisión y las autoridades del Reino Unido [11]

**21.** El párrafo anterior se refiere a si la divulgación pública de los documentos solicitados causaría un perjuicio al objeto de una investigación. Si bien la Defensora del Pueblo no está convencida, como se ha señalado anteriormente, de que la divulgación de los documentos en el presente asunto resulte de tal daño, a pesar de esta conclusión, considera que existen importantes intereses públicos primordiales que serían notificados por la divulgación de los documentos. En primer lugar, el objeto de los documentos se refiere a un derecho fundamental de los ciudadanos de la UE, a saber, el derecho a la protección de datos. En segundo lugar, de la carta del Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido se desprende que las autoridades británicas no están preocupadas por esta situación. En tercer lugar, si bien la carta del secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido data de julio de 2013, la Defensora del Pueblo no tiene conocimiento, ni la Comisión le ha informado, de ninguna medida concreta de investigación que la Comisión pudiera haber adoptado entretanto en relación con el asunto. Todos estos factores deben tenerse en cuenta a la hora de determinar si existe un interés público superior en la divulgación de los documentos.

**22. Teniendo debidamente en cuenta** todas las cuestiones expuestas anteriormente, el Defensor del Pueblo considera que el interés público es más útil si se concede acceso a las cartas de la Comisión, así como a las reclamaciones de los ciudadanos. El Defensor del Pueblo no duda de que la Comisión está tratando de perseguir el interés público abordando este delicado asunto con las autoridades del Reino Unido. Sin embargo, cree firmemente que los ciudadanos de Europa tienen derecho a saber de qué manera pretende la UE defender sus derechos fundamentales. Es muy probable que la Comisión pueda esperar un amplio apoyo público en su búsqueda transparente del asunto.

**23.** Sobre la base de lo anterior, la Defensora del Pueblo mantiene así su conclusión de que la Comisión no ha proporcionado razones válidas para no conceder acceso público a las reclamaciones de los ciudadanos ni a sus cartas a las autoridades británicas. Esto constituye una mala administración y, de hecho, una mala administración grave dada la gran importancia de la cuestión para los ciudadanos de la UE en general.

**24.** Dado que el demandante no presentó ninguna observación contra la respuesta de la Comisión a la recomendación del Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo no considera justificado seguir adelante con esta cuestión. Por lo tanto, cerrará el caso con una observación crítica sobre la decisión de la Comisión de no conceder acceso público a las quejas de los



ciudadanos y sus cartas a las autoridades británicas.

## Conclusión

Sobre la base de la investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la cierra con las siguientes conclusiones:

## Recomendación aceptada

**Al revelar la carta que había recibido del secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido sobre el delicado tema de la vigilancia de Internet por parte de los servicios de inteligencia del Reino Unido, la Comisión ha aceptado la primera parte de la recomendación del Defensor del Pueblo.**

## Observación crítica

**La Comisión no ha proporcionado razones válidas para no conceder acceso público a las reclamaciones de los ciudadanos ni a sus cartas a las autoridades británicas. Esto constituye una mala administración, que es particularmente grave dada la importancia del objeto subyacente.**

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

Emily O'Reilly

Estrasburgo, 06/11/15

[1] Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145 de 31.5.2001, p. 43).

[2] Principalmente el servicio de inteligencia 'Cuartel General de Comunicaciones Gubernamentales', conocido como 'GCHQ'.

[3] Artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

[4] Asunto T-191/99 *Petrie/Comisión*, Rec. 2001, p. II-3677, apartado 68; Tribunal de Justicia: 17 de septiembre de 2010, *Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión* (C-139/07 P, Rec. p. I-5885), apartado 58; y del Tribunal de Primera Instancia, *LPN/Comisión* (T-29/08, Rec. p. II-6021).



[5] Asunto T-111/11 *Client Earth/Comisión* , apartado 80.

[6] De conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

[7] Para obtener más información sobre los antecedentes de la reclamación, los argumentos de las partes y la investigación del Defensor del Pueblo, véase la recomendación del Defensor del Pueblo disponible en:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/57367/html.bookmark>

[8] Asunto T-29/08 *LPN/Comisión* , Rec. 2011, p. II-6021, apartado 127.

[9] Asunto T-29/08, *LPN/Comisión* , Rec. 2011, p. II-6021, apartado 128, y asunto C-139/07 P, *Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau* , Rec. 2010, p. I-5885, apartado 62.

[10] Asunto C-612/13 P *Client Earth/Comisión* [2015], pendiente de comunicación, apartado 79.

[11] Por lo que se refiere a las cartas de ciudadanos que llevaron a la Comisión a ponerse en contacto con las autoridades del Reino Unido, el Defensor del Pueblo considera que dichas cartas pueden divulgarse siempre que puedan ser anonimizadas para proteger la identidad de los ciudadanos afectados.