



Defensor del
Pueblo Europeo

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 1959/2014/MDC relativo a la negativa de la Comisión Europea a conceder acceso público a la documentación para evaluar las solicitudes de cofinanciación de mecanismos para procesar los registros de nombres de pasajeros

Decisión

Caso 1959/2014/MDC - Abierto el 13/01/2015 - Recomendación sobre 20/12/2016 - Decisión de 13/07/2017 - Institución concernida Comisión Europea (Se constató mala administración) |

El asunto se refiere a la negativa de la Comisión Europea a conceder acceso público a la documentación elaborada para evaluar las solicitudes de los Estados miembros para que la Comisión cofinancie sistemas nacionales de procesamiento de datos sobre el registro de nombres de los pasajeros (PNR [1]). La reclamación fue presentada por un diputado al Parlamento Europeo.

Para denegar el acceso a la documentación de evaluación solicitada, la Comisión se basa en una sentencia del Tribunal General en la que se reconoce la necesidad de mantener la confidencialidad de los procedimientos de los comités de evaluación en relación con las licitaciones. En dicho asunto, el Tribunal dictaminó que la divulgación de las opiniones de los miembros de los comités de evaluación pondría en peligro su independencia y, por ende, socavaría gravemente el proceso decisivo de la institución correspondiente. No obstante, la parte demandante consideró que esta sentencia no era aplicable a un procedimiento de evaluación de las solicitudes de financiación presentadas por Estados miembros.

La Defensora del Pueblo investigó el asunto y concluyó que la negativa de la Comisión a hacer públicos los documentos solicitados no estaba justificada. Asimismo, coincidió en que la divulgación de los documentos solicitados revestía un interés general superior. Por ello, la Defensora del Pueblo hizo una recomendación a la Comisión para que hiciera públicos los documentos solicitados (aunque aceptó que se suprimieran los nombres de los evaluadores).



La Comisión se negó a aceptar la recomendación de la Defensora del Pueblo sin ofrecer motivos convincentes de su posición. Por ese motivo, la Defensora del Pueblo archivó el asunto, considerando que la Comisión había incurrido en mala administración.

[1] Los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) proceden de la información que facilitan los pasajeros al reservar sus billetes y al facturar sus vuelos, y de la que las compañías aéreas recopilan para sus propios fines comerciales. Contienen varios tipos de información, como las fechas de viaje, el itinerario, la información sobre el billete, la información de contacto, la agencia de viajes mediante la cual se reservó el vuelo, el medio de pago utilizado, el número de asiento e información sobre el equipaje. Estos datos se almacenan en las bases de datos de control de reservas y salidas de las compañías aéreas.

Los antecedentes

1. El 26 de marzo de 2014, el denunciante, diputado al Parlamento Europeo, solicitó acceso público a «*todos los documentos de la Comisión en los que se evalúa la solicitud de cofinanciación de los Estados miembros por parte de la Comisión para la creación de Unidades de Información sobre Pasajeros para el tratamiento de los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)*». El denunciante solicitó específicamente documentos que contuvieran información sobre «[t] la asignación de puntos en relación con los criterios de adjudicación respectivos y la motivación específica para la asignación de puntos».
2. La Comisión concedió acceso parcial al «Informe final del Comité de Evaluación ISEC — Convocatoria de propuestas específica de 2012 sobre el PNR» y sus cinco anexos. Denegó el acceso a los formularios de evaluación de la adjudicación de cada proyecto (que habían sido completados por al menos un experto interno y un experto externo). Denegó el acceso a estos formularios porque, a su juicio, la divulgación socavaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la Comisión [2].
3. El denunciante recurrió la decisión de la Comisión (presentando lo que se conoce como «solicitud confirmatoria»), pero la Comisión confirmó su negativa a divulgar los formularios de evaluación de la adjudicación [3].
4. La Comisión indicó que los formularios fueron cumplimentados por expertos que realizaron evaluaciones detalladas de las propuestas de cofinanciación de los Estados miembros. El Comité de Evaluación de Prevención y Lucha contra la Delincuencia (ISEC) utilizó estas evaluaciones durante sus deliberaciones sobre las propuestas de financiación. El Comité expresó su opinión definitiva sobre si recomendar o no una propuesta de financiación a la Comisión en el informe final, que la Comisión había comunicado al denunciante. La Comisión consideró que la divulgación de los formularios de evaluación de las adjudicaciones socavaría



gravemente la eficacia de la labor del Comité y del proceso de toma de decisiones de la Comisión.

5. La Comisión basó su posición en la sentencia del Tribunal General en el asunto *Sviluppo Globale GEIE/Comisión Europea* (en lo sucesivo, « *Sviluppo») [4] , en la que el Tribunal General reconoció la importancia de la confidencialidad de los procedimientos de los comités de evaluación. El Tribunal dictaminó que la divulgación de los dictámenes de los miembros de un comité de evaluación en un procedimiento de licitación pondría en peligro su independencia, incluso después de que el comité de evaluación hubiera adoptado una decisión. La Comisión alegó que, por analogía, este argumento debe aplicarse también a los dictámenes de los expertos, que forman parte de la base de los dictámenes del comité de evaluación. La Comisión no identificó ningún interés público superior en la divulgación de los documentos solicitados.*

6. Al no estar satisfecha con la respuesta de la Comisión, la demandante presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo en noviembre de 2014. La preocupación del denunciante era que **la Comisión había negado erróneamente el acceso a los formularios de evaluación de la adjudicación**. El denunciante presentó los siguientes argumentos: (I) los argumentos de la Comisión para retener los documentos del control público no son convincentes, y ii) existe interés público en saber cómo evaluó la Comisión las solicitudes de los Estados miembros. Según el denunciante, la forma en que la Comisión evaluó las propuestas ha influido directamente en la elaboración de políticas en los Estados miembros con un impacto potencialmente grave en los derechos fundamentales y la privacidad de los ciudadanos.

7. Dado que la Defensora del Pueblo no estaba convencida por el razonamiento de la Comisión para denegar el acceso a los documentos solicitados, en diciembre de 2016 formuló una recomendación a la Comisión de que publicara los documentos solicitados (con algunas aclaraciones por motivos de protección de datos) [5] .

Denegación de acceso a los formularios de evaluación de la adjudicación

Recomendación del Defensor del Pueblo

8. El Defensor del Pueblo consideró que la Comisión interpretó erróneamente el significado y el alcance de la jurisprudencia *Sviluppo* . Para denegar el acceso, la Comisión debería haber demostrado que es razonablemente previsible que se ejerza presión sobre los evaluadores de la Comisión si se liberan sus evaluaciones individuales. La Defensora del Pueblo expuso varias razones para considerar que, en el caso que nos ocupa, no era razonablemente previsible que se ejerciera tal presión sobre los evaluadores [6] .

9. Con respecto a la cuestión de si los evaluadores podrían verse obligados a actuar con



moderación en sus evaluaciones si temían que sus opiniones individuales (positivas o negativas) pudieran revelarse en el futuro, una vez finalizados los procedimientos, el Defensor del Pueblo consideró que esto podía resolverse fácilmente simplemente borrando los nombres de los evaluadores (mientras se publicaran las evaluaciones).

10. Por último, el Defensor del Pueblo consideró que, en cualquier caso, existía un interés público superior en la divulgación de los documentos. Esto se debió a que, como había alegado el denunciante, el público tiene interés en participar en un proceso legislativo (sobre la adopción de la Directiva PNR [7]) y la divulgación de los documentos controvertidos habría servido para mejorar su capacidad para participar en ese proceso. El Defensor del Pueblo reconoció que el demandante planteó este argumento después de que la Comisión hubiera denegado el acceso a los documentos y mientras la investigación del Defensor del Pueblo estaba en curso. Por lo tanto, no podía reprochar a la Comisión que no hubiera tenido en cuenta esta alegación al denegar el acceso a los documentos en cuestión. Sin embargo, el Defensor del Pueblo invitó a la Comisión a tener en cuenta este argumento adicional al responder a la recomendación del Defensor del Pueblo.

11. A la luz de todo lo anterior, el Defensor del Pueblo consideró que la Comisión se equivocó al no divulgar los documentos solicitados y formuló la siguiente recomendación a la Comisión:

« La Comisión debe publicar los documentos solicitados teniendo en cuenta las modificaciones propuestas por razones de protección de datos. »

12. En su dictamen sobre la recomendación del Defensor del Pueblo, la Comisión mantuvo su posición. No está de acuerdo con la conclusión del Defensor del Pueblo de que la Comisión interpreta erróneamente el significado y el alcance de la jurisprudencia *Sviluppo* . Consideró que, aunque el asunto *Sviluppo* se refería a procedimientos de contratación pública, se aplicaba por analogía a las convocatorias de propuestas, ya que los riesgos que entrañaban son similares.

13. La Comisión también mantuvo su opinión de que, en el momento pertinente, había invocado y aplicado correctamente la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones.

14. La Comisión añadió que, «por lo que respecta a la recomendación del Defensor del Pueblo de que los servicios de la Comisión tengan en cuenta los posibles cambios en las circunstancias fácticas o jurídicas que se produjeron desde la adopción de la Directiva PNR de la UE en abril de 2016, la Comisión recuerda respetuosamente que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de la UE, una persona puede presentar una nueva solicitud de acceso en relación con documentos a los que anteriormente se le había denegado el acceso. Tal solicitud obliga a la institución a examinar si la denegación de acceso anterior sigue justificada a la luz de un cambio de la situación de hecho o de Derecho que se ha producido entretanto .»

15. La Comisión concluyó que su decisión de no conceder acceso a los documentos solicitados no equivalía a una mala administración. Invitó al denunciante a presentar una nueva



solicitud de acceso a los documentos a la luz de las nuevas circunstancias.

16. En sus observaciones sobre el dictamen de la Comisión, la demandante declaró que la Comisión no había presentado ningún argumento nuevo que pudiera justificar la retención de la divulgación de los documentos solicitados. Coincide con las opiniones expresadas por el Defensor del Pueblo en la recomendación y con las conclusiones del Defensor del Pueblo. Añadió que la Comisión no puede simplemente desestimar la solicitud del Defensor del Pueblo de tener en cuenta, en el marco de una investigación, argumentos adicionales sobre por qué deben divulgarse los documentos, haciendo referencia al derecho de los ciudadanos a presentar una nueva solicitud de acceso. El demandante pidió al Defensor del Pueblo que decidiera que la Comisión debía divulgar los documentos solicitados.

Evaluación del Defensor del Pueblo tras la recomendación

17. La Defensora del Pueblo observa que su recomendación se basó en el hecho de que la Comisión, **cuando inicialmente denegó el acceso a los documentos**, no justificó adecuadamente por qué debería aplicarse una excepción al acceso a los documentos. La Comisión, basándose en una lectura errónea y excesivamente extensa de la sentencia *Sviluppo*, consideró erróneamente que existía una presunción general de no divulgación en circunstancias en las que no podía existir tal presunción general (véanse los apartados 21 a 52 de la recomendación del Defensor del Pueblo). El Defensor del Pueblo sigue considerando que esta falta de justificación por parte de la Comisión de por qué no pudieron divulgarse los documentos constituye una mala administración.

18. El Defensor del Pueblo subraya que esta constatación de mala administración existe **independientemente de si la obligación de divulgar los documentos podría reforzarse aún más con un interés público superior en la divulgación**.

19. El Defensor del Pueblo está de acuerdo en que la Comisión no podría haber tenido en cuenta los **nuevos argumentos** del demandante relativos a un interés público superior en la divulgación **cuando inicialmente se negó a conceder acceso a los documentos**. Sin embargo, no habría justificación para no tener debidamente en cuenta estos nuevos argumentos, relativos a un interés público superior en la divulgación, **al responder a la recomendación del Defensor del Pueblo**. La Defensora del Pueblo aprovecha esta oportunidad para subrayar una vez más que sus procedimientos no son análogos a los procedimientos judiciales, en los que la **única cuestión que se examina** (en caso de acceso a documentos) sería si **la decisión original de denegación de acceso de la institución era válida**. Por el contrario, el Defensor del Pueblo está perfectamente facultado para pedir a una institución que también tenga en cuenta, al responder a una recomendación del Defensor del Pueblo, nuevos argumentos sobre por qué debe publicarse un documento, como los argumentos relativos a un **interés público superior en la divulgación**. Al hacerlo, y por lo tanto, **teniendo en cuenta el paso del tiempo en lugar de insistir en un enfoque burocrático y legalista, que pueda desanimar a los ciudadanos, la Comisión demostraría un mayor nivel de conciencia ciudadana y de amistad con los ciudadanos**.



Conclusión

Sobre la base de la investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la concluye con la siguiente conclusión:

La negativa de la Comisión a divulgar los documentos solicitados (con los nombres de los evaluadores redactados) constituye una mala administración.

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

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 13.7.2017

[1] Los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) son información proporcionada por los pasajeros durante la reserva y reserva de billetes y al facturar vuelos, así como recopilada por las compañías aéreas para sus propios fines comerciales. Contiene varios tipos diferentes de información, como fechas de viaje, itinerario de viaje, información del billete, datos de contacto, agencia de viajes a través de la cual se reservó el vuelo, medios de pago utilizados, número de asiento e información sobre el equipaje. Los datos se almacenan en las bases de datos de reserva y control de salidas de las aerolíneas.

[2] El proceso de toma de decisiones de las instituciones está protegido por el artículo 4, apartado 3, del 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, p. 43).

[3] La Comisión se basó en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento 1049/2001, que dispone lo siguiente: «se denegará el acceso a un documento que contenga dictámenes para uso interno como parte de las deliberaciones y consultas preliminares en el seno de la institución de que se trate, incluso después de que se haya adoptado la decisión, si la divulgación del documento perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, a menos que exista un interés público superior en la divulgación .»

[4] Sentencia del Tribunal General de 22 de mayo de 2012, *Sviluppo Globale GEIE/Comisión Europea*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Para obtener más información sobre los antecedentes de la reclamación, los argumentos de las partes y la investigación del Defensor del Pueblo, consulte el texto completo de la



recomendación del Defensor del Pueblo disponible en:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>
[Enlace]

[6] El Defensor del Pueblo declaró que, a diferencia de los licitadores privados competidores en un procedimiento de licitación, en este caso los Estados miembros no competían entre sí y no tenían ningún incentivo para presionar para reducir las puntuaciones de otros Estados miembros. En cualquier caso, incluso si los Estados miembros podrían haber obtenido alguna ventaja al mejorar sus puntuaciones, una excepción por parte de una institución de la UE al derecho fundamental de acceso del público a los documentos nunca puede justificarse sobre la base de la perspectiva (supuesta) de que un Estado miembro actuará ilegalmente. Además, la Comisión no aportó ninguna prueba o argumento de que se ejercería **una presión indebida** sobre los evaluadores procedentes de fuentes distintas de los Estados miembros. Por último, una vez que el proceso de toma de decisiones ha terminado definitivamente (y no está sujeto a revisión o procedimientos judiciales), es difícil prever cómo el proceso de evaluación podría verse afectado por una presión externa indebida.

[7] Esta directiva ya ha sido adoptada: [Directiva \(UE\) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros \(PNR\) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves \[Enlace\]](#) (DO 2016, L 119, p. 132).