



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.12.2019  
C(2019) 9439 final

Sr. D. Nicolás del Solar  
C/Alonso Heredia 18, 2 d.  
28028 Madrid  
España

**DECISIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA ADOPTADA DE CONFORMIDAD CON EL  
ARTÍCULO 4 DE LAS DISPOSICIONES DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE)  
N.º 1049/2001<sup>1</sup>**

**Asunto: Su solicitud confirmatoria de acceso a documentos con arreglo al  
Reglamento (CE) n.º 1049/2001 (GESTDEM 2019/1804)**

Estimado Sr. Del Solar,

Me dirijo a usted en relación con su correo electrónico de 9 de julio de 2019, registrado en la misma fecha, en el que presenta una solicitud confirmatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión<sup>2</sup> (en lo sucesivo, «el Reglamento (CE) n.º 1049/2001»).

**1. CONTENIDO DE SU SOLICITUD**

En su primera solicitud, de 23 de marzo de 2019, dirigida a la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, solicitaba acceso a información estadística proporcionada a la Comisión Europea por las Unidades de Información sobre Pasajeros de Alemania, Francia y el Reino Unido, de conformidad con el artículo 20 de la Directiva (UE) 2016/681, que incluyera, como mínimo, el número total de pasajeros cuyos datos del registro de nombres de los pasajeros hubieran sido recopilados e intercambiados y el número de pasajeros identificados para un examen ulterior.

---

<sup>1</sup> DO L 345 de 29.12.2001, p. 94.

<sup>2</sup> DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

La Comisión Europea considera que los siguientes documentos corresponden a lo requerido en su solicitud:

- Francia: estadísticas sobre el registro de nombres de los pasajeros [Ares(2019)35120969, en adelante denominado «primer documento»].
- Alemania: estadísticas sobre el registro de nombres de los pasajeros [Ares(2019)93511935, en adelante denominado «segundo documento»].
- Reino Unido: estadísticas sobre el registro de nombres de los pasajeros [Ares(2019)3512195, en adelante denominado «tercer documento»].

En su primera respuesta, de 19 de junio de 2019, la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior denegó el acceso a dichos documentos sobre la base de las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion (protección del interés público por lo que respecta a la seguridad pública) y en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero (protección de los procesos en marcha de toma de decisiones) del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

En su solicitud confirmatoria, pide que se reconsidere esa postura. En nuestra evaluación, cuyos resultados se muestran a continuación, se han tenido en cuenta sus argumentos.

## **2. EVALUACIÓN Y CONCLUSIONES CON ARREGLO AL REGLAMENTO (CE) N.º 1049/2001**

Al evaluar una solicitud confirmatoria de acceso a documentos presentada con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001, la Secretaría General emprende una nueva revisión de la respuesta dada en la fase inicial por la Dirección General correspondiente.

Tras haber efectuado esta revisión, lamento informarle de que debo confirmar la decisión inicial de la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior de denegar el acceso a los documentos solicitados, sobre la base de la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion (protección del interés público en lo que respecta a la seguridad pública) del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, por las razones que se exponen a continuación. Igualmente, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion (protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales) y el artículo 4, apartado 2, segundo guion (protección de los procedimientos judiciales) del mismo Reglamento, procede denegar el acceso a los documentos solicitados.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de la Unión Europea, cuando la Comisión Europea evalúa una solicitud de acceso a documentos que obren en su poder, puede considerar varios de los motivos de denegación previstos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001<sup>3</sup>. El Tribunal también declaró que, como sucede en este asunto, puede ser que existan varias excepciones estrechamente relacionadas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal General de 13 de septiembre de 2013, Países Bajos/Comisión, T-380/08, EU:T:2013:480, apartado 34.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Como observación preliminar pertinente en el caso de las cuatro excepciones, cabe destacar que, si se otorga acceso a un documento en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, este documento pasa a ser accesible al público general.

## **2.1. Protección del interés público en lo que respecta a la seguridad pública**

El artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 dispone que «[l]as instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: [...] el interés público en lo que respecta a [...] la seguridad pública [...]».

La 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 los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave<sup>5</sup> (en adelante «la Directiva (UE) 2016/681») es un instrumento fundamental en la respuesta de la Unión Europea ante la amenaza del terrorismo y la delincuencia grave. Como señala en su solicitud inicial, el artículo 20 de la Directiva (UE) 2016/681 exige al Estado miembro que facilite, anualmente, un conjunto de información estadística de los datos del registro de nombres de los pasajeros facilitados por las Unidades de Información sobre Pasajeros.

En su solicitud confirmatoria, afirma que las estadísticas que figuran en los documentos no pueden contener «información sensible», como se señalaba en la respuesta inicial, debido a que la Directiva (UE) 2016/681 prohíbe explícitamente el tratamiento de datos sensibles. A este respecto, quisiera hacer hincapié en que el término «sensible» no hace referencia a «datos [personales] sensibles» y que el concepto de información sensible que se emplea debe entenderse como información sensible en materia de conocimiento y seguridad que, de divulgarse, podría traducirse en una pérdida o disminución de la seguridad pública.

Los documentos solicitados ofrecen información cuantitativa de los datos del registro de nombres de los pasajeros recabados por las Unidades de Información sobre Pasajeros de Francia, Alemania y el Reino Unido, del número total de pasajeros identificados para un examen ulterior y del número de solicitudes recibidas por las Unidades de Información sobre Pasajeros de parte de las autoridades nacionales competentes y otros Estados miembros.

Esta información permitiría al receptor, y al público más amplio, realizar comparaciones entre los Estados miembros correspondientes y, junto con los datos accesibles públicamente (como los relativos al número de pasajeros), extraer conclusiones sobre el desarrollo relativo de la capacidad de tratamiento del registro de nombres de los pasajeros en los Estados miembros.

---

<sup>5</sup> DO 119 de 4.5.2016, p. 132.

Estas conclusiones podrían tener que ver con, por ejemplo, el nivel de cobertura de la recogida de datos del registro de nombres de los pasajeros en relación con el flujo de pasajeros, los resultados alcanzados por las Unidades de Información sobre Pasajeros mediante el tratamiento de los datos del registro de nombres de los pasajeros, y el volumen de información intercambiada tanto a escala nacional como de la UE.

Resulta imposible ofrecer detalles adicionales que justifiquen la necesidad de mantener la confidencialidad de los documentos solicitados sin divulgar su contenido y, por consiguiente, sin privar a la excepción de su principal objetivo<sup>6</sup>.

Ha sido ampliamente constatado que los delincuentes y grupos de delincuentes son muy flexibles y tienen gran capacidad de adaptación de sus métodos de trabajo a los cambios de su entorno, especialmente para eludir las medidas de respuesta<sup>7</sup>. A este respecto, existe un riesgo creíble de que los delincuentes o terroristas usen información operativa que esté disponible en los sistemas de registro de nombres de los pasajeros en los Estados miembros, como las estadísticas que figuran en los documentos solicitados, a fin de adaptar sus pautas de viaje para evitar que se les detecte, especialmente cuando se desplazan dentro de la zona Schengen, sin fronteras interiores.

Conviene prestar especial atención a este riesgo en vista del nivel de amenaza terrorista, que sigue siendo elevado<sup>8</sup>. En este contexto, cabe destacar también que el Tribunal de Justicia reconoció explícitamente que la divulgación de información relativa a la lucha contra el terrorismo perjudica la protección de la seguridad pública<sup>9</sup>.

Finalmente, es preciso señalar que el Tribunal de Primera Instancia (actualmente, Tribunal General) reconoció que «las instituciones tienen una amplia facultad de apreciación cuando examinan si el acceso a un documento puede perjudicar el interés público y, en consecuencia, [...] el control de legalidad que ejerce el Tribunal de Primera Instancia sobre las decisiones de las instituciones por las que se deniega el acceso a los documentos invocando las excepciones obligatorias relativas al interés público debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder»<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal General, de 8 de febrero de 2018, *Pagpyrios organismos ageladotrofon/Comisión Europea*, T-74/16, EU:T:2018:75, apartado 71.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, la Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE de 2017, elaborada por Europol.

<sup>8</sup> Europol, Unión Europea, Informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en Europa, 2019.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, de 1 de febrero de 2007, *Sison/Consejo*, C-266/05, EU:C:2007:75, apartado 66.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 25 de abril de 2007, *WWF European Policy Programme/Consejo de la Unión Europea*, T-264/04, EU:T:2007:114, apartado 40.

Además, el Tribunal General dictaminó recientemente que, en lo que se refiere a los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, es necesario aceptar que el carácter particularmente sensible y fundamental de dichos intereses, sumado al hecho de que, en virtud de esta disposición, la institución debe denegar el acceso cuando la divulgación de un documento al público general pudiera ser perjudicial para dichos intereses, otorga a la decisión que debe adoptar la institución una complejidad y delicadeza que instan a prestar una atención especial. Consecuentemente, esta decisión requiere de un cierto margen de apreciación<sup>11</sup>.

Por consiguiente, llego a la conclusión de que, en esta fase, no es posible divulgar los documentos solicitados, en virtud de la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

## **2.2. Protección del interés público en lo que respecta a las relaciones internacionales**

El artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 dispone que «[l]as instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: [...] el interés público en lo que respecta a [...] las relaciones internacionales [...]».

En lo que se refiere a la protección de las relaciones internacionales, el Tribunal de Justicia ha reconocido que las instituciones gozan de un amplio margen de apreciación a la hora de determinar si el acceso a determinado documento puede menoscabar el interés público<sup>12</sup>.

La cuestión de la transmisión de datos del registro de nombres de los pasajeros resulta muy delicada en lo que se refiere a las relaciones internacionales de la UE con terceros países. Prueba de ello son la consulta del Parlamento Europeo al Tribunal de Justicia en torno al Acuerdo UE-Canadá sobre el registro de nombres de los pasajeros previsto en 2014, y el correspondiente Dictamen del Tribunal en este asunto<sup>13</sup>.

Actualmente, la UE se encuentra en medio de negociaciones sobre el registro de nombres de los pasajeros con varios terceros países. En diciembre de 2017, el Consejo autorizó a la Comisión Europea a que negociara un nuevo acuerdo sobre el registro de nombres de los pasajeros con Canadá<sup>14</sup>, que todavía está pendiente de ser concluido.

---

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal General, de 11 de julio de 2018, Client Earth /Comisión Europea, T-644/16, EU:T:2018:429, apartado 23.

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Consejo, T-264/04, EU:T:2007:114, apartado 40.

<sup>13</sup> Dictamen 1/15 del Tribunal (Gran sala) de 26 de julio de 2017.

<sup>14</sup> Documento del Consejo 15567/17.

Además, la Comisión Europea está llevando a cabo una evaluación conjunta y una revisión conjunta del Acuerdo sobre el registro de nombres de los pasajeros de la UE con Australia<sup>15</sup> y una evaluación conjunta del Acuerdo sobre el registro de nombres de los pasajeros de la UE con los Estados Unidos<sup>16</sup>. En el ámbito mundial, la Organización de Aviación Civil Internacional ha dado algunos pasos para crear nuevas medidas en torno a la recogida, el uso, el tratamiento y la protección de los datos del registro de nombres de los pasajeros, tal como exige la Resolución 2396 de 2017 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>17</sup>. En el marco de estas conversaciones, los socios internacionales de la UE han mostrado interés por obtener acceso a las estadísticas del registro de nombres de los pasajeros presentadas por los Estados miembros. La Comisión Europea ha denegado estas solicitudes, y ha explicado que se trata de información confidencial.

Por consiguiente, la información estadística contenida en los documentos solicitados debe considerarse como parte de la estrategia de la Unión Europea sobre los intercambios en marcha con terceros países en torno al registro de nombres de los pasajeros.

Concretamente, la negativa de la Comisión Europea a permitir el acceso a las estadísticas del registro de nombres de los pasajeros de los Estados miembros a los socios internacionales quedará privada de objeto si se publican los documentos solicitados. En un contexto en el que el registro de nombres de los pasajeros es objeto de complejas conversaciones internacionales, revelar a terceros países las estadísticas de los Estados miembros sobre el funcionamiento de sus sistemas de registro de nombres de los pasajeros supone un riesgo elevado para los intereses de la Unión Europea y su posición en las negociaciones.

A la luz de lo anterior, considero que existe un riesgo razonable de que la publicación del documento en cuestión pueda dañar el interés protegido por el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

### **2.3. Protección de los procedimientos judiciales**

El artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento 1049/2001 dispone que «las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de [...] los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, salvo que su divulgación revista un interés público superior».

---

<sup>15</sup> Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por los transportistas aéreos al Servicio de Aduanas y de Protección de las Fronteras de Australia, DO L 186 de 14.7.2012, p. 4.

<sup>16</sup> Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, DO L 215 de 11.8.2012, p. 5.

<sup>17</sup> Resolución 2396 relativa a la amenaza de los actos terroristas a la paz y la seguridad internacionales, adoptada por el Consejo de Seguridad el 21 de diciembre de 2017.

En su sentencia del asunto [T-84/03](#), el Tribunal de Primera Instancia<sup>18</sup> hizo hincapié en que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, protege dos intereses distintos: los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico<sup>19</sup>. En el caso que nos ocupa, la negativa de acceso a los documentos en cuestión se basa en la necesidad de proteger los procedimientos judiciales en curso.

El 17 de octubre de 2019, el Tribunal Constitucional belga planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la Directiva (UE) 2016/681<sup>20</sup>. Las cuestiones dirigidas al Tribunal de Justicia se refieren, especialmente, a la compatibilidad de dicha Directiva con el derecho de respeto de la vida privada y la protección de los datos personales. La Directiva (UE) 2016/681 y sus medidas nacionales de aplicación han sido impugnadas ante los tribunales nacionales de Austria<sup>21</sup> y Alemania<sup>22</sup> en casos que pretenden ser remitidos al Tribunal de Justicia. Es probable que las estadísticas sobre el registro de nombres de los pasajeros facilitadas por los Estados miembros, especialmente las que figuran en los documentos solicitados, se encuentren entre los elementos considerados por el Tribunal al evaluar la necesidad y proporcionalidad de la medida en todos los casos que se interpongan ante él.

No obstante, me gustaría destacar que, en su sentencia del asunto T-796/14, el Tribunal confirmó la aplicabilidad de la excepción mencionada anteriormente no solo a la información presentada, sino también a los documentos que «tengan un vínculo relevante con un litigio pendiente ante el juez de la Unión» o con «procedimientos pendientes ante un órgano jurisdiccional nacional [...] siempre y cuando en esos procedimientos se plantee una cuestión de interpretación o de validez de un acto del Derecho de la Unión de modo que, habida cuenta del contexto del asunto, resulta especialmente probable que se produzca una remisión prejudicial»<sup>23</sup>.

Por consiguiente, la divulgación, en esta fase, de los documentos solicitados perjudicaría gravemente al buen funcionamiento de la justicia, y existe un riesgo real de que su publicación tenga graves repercusiones negativas en los procedimientos judiciales en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en lo que se refiere a los procedimientos judiciales en curso ante los tribunales nacionales o de la UE.

---

<sup>18</sup> En la actualidad: Tribunal General.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de abril de 2004, Turco/Consejo, [T-84/03](#), EU:T:2004:339, apartado 65.

<sup>20</sup> Sentencia n.º 135/2019.

<sup>21</sup> Epicenter.works, «Denuncia relativa al registro de nombres de los pasajeros ante el Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo», 8 de octubre 2019, disponible (en inglés) en: <https://en.epicenter.works/content/our-pnr-complaint-to-the-federal-administrative-court> [último acceso 28 de octubre de 2019].

<sup>22</sup> Denuncia y aplicación de una suspensión temporal en relación con el almacenamiento, el tratamiento y la transmisión de los datos de los pasajeros en virtud de la Ley relativa al registro de nombres de los pasajeros (FlugDaG), Tribunal Administrativo de Wiesbaden, 13 de mayo de 2019.

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal General, de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión Europea, T-794/14, EU:T:2016:483, apartado 64.

En vista de estos elementos, considero que debe denegarse el acceso público a los documentos solicitados sobre la base del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 (protección de los procedimientos judiciales).

### **3. INTERÉS PÚBLICO SUPERIOR EN SU DIVULGACIÓN**

Tenga en cuenta que el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 no prevé la posibilidad de eludir las excepciones en él establecidas en razón de un interés público superior.

La excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 no debe aplicarse si existe un interés público superior en la divulgación. Tal interés debe, en primer lugar, ser público y, en segundo lugar, ser mayor que el daño causado por dicha divulgación.

Como confirmó el Tribunal General en la sentencia *Franchet y Byk*, «[...] este Reglamento persigue garantizar el acceso de todos a los documentos, y no sólo el acceso del solicitante a los documentos que le afectan. Por consiguiente, el interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no debe tomarse en consideración.»<sup>24</sup>.

Este hecho lo corroboró el Tribunal de Justicia en el asunto C-266/05 (*Sison/Consejo*), en el que alegó que «la institución que debe decidir si la divulgación de determinados documentos puede perjudicar los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 –y, a denegar, en tal caso, el acceso solicitado– no puede tener en cuenta el interés particular que puede tener un demandante para acceder a dichos documentos.»<sup>25</sup>.

Incluso en los casos en que miembros del público hayan manifestado un interés en la cuestión tratada en los documentos solicitados y hayan señalado una necesidad general de transparencia pública al respecto, quisiera remitir de nuevo a la sentencia del caso *Strack*<sup>26</sup>, en la que el Tribunal de Justicia sentenció que, a fin de determinar la existencia de un interés público superior en materia de transparencia, no basta con limitarse a invocar este principio y su importancia. Por el contrario, el solicitante debe demostrar que en el caso particular el principio de transparencia presenta «un carácter tan acusado como para prevalecer sobre las razones que justificaban denegar la divulgación»<sup>27</sup>.

Sobre la base de mi propio análisis, no he podido detectar ningún elemento que demuestre la existencia de un interés público que se anteponga a la necesidad de proteger los procedimientos judiciales, tal como se establece en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal General, de 6 de julio de 2006, *Franchet y Byk/Comisión*, asuntos acumulados T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartados 136 y 137.

<sup>25</sup> Sentencia del caso *Sison/Consejo*, citado anteriormente, apartado 47.

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de octubre de 2014, *Strack/Comisión*, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, apartado 128.

<sup>27</sup> *Ibid.*, apartado 129.



#### **4. ACCESO PARCIAL**

De conformidad con el artículo 4, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, he considerado la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos solicitados.

Como se detalla en las líneas anteriores, precisamente la información contenida en la presente decisión constituye el tipo de información cuya divulgación iría en detrimento del interés público en lo que respecta a la seguridad pública, las relaciones internacionales y los procedimientos judiciales, tal como contemplan el artículo 4, apartado 1, letra a), primer y tercer guion, y el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, respectivamente.

Por consiguiente, quisiera señalar que no es posible conceder un acceso parcial significativo sin dañar dichos intereses protegidos, y que los documentos deben protegerse en su totalidad.

#### **5. VÍAS DE RECURSO**

Me permito, por último, recabar su atención sobre las vías de recurso de que dispone para impugnar la presente decisión. Puede interponer recurso ante el Tribunal General o presentar una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo en las condiciones determinadas, respectivamente, en los artículos 263 y 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Le saluda atentamente



*Por la Comisión*  
*Ilze JUHANSONE*  
*Secretaria General en funciones*