Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 3 de mayo de 2018 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos en poder de la Comisión — Documentos originarios de un Estado miembro — Documentos intercambiados en el marco del régimen de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común — Artículo 113 del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 — Acceso del público a raíz de una solicitud formulada por una organización no gubernamental — Recurso de anulación — Admisibilidad — Obligación de motivación — Cooperación leal — Elección de la base jurídica»

En el asunto T-653/16,

República de Malta, representada por la Sra. A. Buhagiar, en calidad de agente,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Baquero Cruz y la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso, interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, por el que se solicita la anulación de la decisión del secretario general de la Comisión de 13 de julio de 2016 que resuelve sobre una solicitud confirmatoria de Greenpeace de acceso a documentos relativos a un supuesto envío irregular de atún rojo vivo, de Túnez a una piscifactoría de atunes situada en Malta, en la medida en que concedió a Greenpeace el acceso a documentos procedentes de las autoridades maltesas,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y la Sra. K. Kowalik-Bańczyk (Ponente) y el Sr. C. Mac Eochaidh, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon,

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

I. Antecedentes del litigio

1 En marzo de 2010, la organización medioambiental Greenpeace envió a la Comisión Europea información sobre un envío supuestamente irregular de atún rojo vivo, de Túnez a una piscifactoría de atunes situada en Malta.

2 Basándose en esa información, la Comisión, mediante la Decisión C(2010) 7791 final, de 12 de noviembre de 2010, informó a la República de Malta de irregularidades detectadas en el ámbito de los controles de las actividades relacionadas con el atún rojo y la instó a abrir una investigación administrativa con arreglo al artículo 102, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006 (DO 2009, L 343, p. 1).

3 Una vez finalizada la investigación administrativa llevada a cabo por la República de Malta (en lo sucesivo, «investigación administrativa»), la Comisión elaboró con ese Estado miembro, mediante la Decisión C(2011) 6257 final, de 12 de septiembre de 2011, y con base en el artículo 102, apartado 4, del Reglamento n.º 1224/2009, un plan de acción dirigido a colmar las lagunas del sistema maltés de control de la pesca (en lo sucesivo, «plan de acción»). Según la Comisión, la República de Malta ya ejecutó satisfactoriamente ese plan de acción a partir de febrero de 2013.

4 Entre tanto, mediante escrito de 14 de abril de 2010, Greenpeace solicitó a la Comisión, con arreglo al 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 2001, L 145, p. 43), que le permitiera acceder a los documentos relativos al envío de atún rojo mencionado en el anterior apartado 1, incluidos los documentos intercambiados a ese respecto entre la República de Malta y la Comisión (en lo sucesivo, «solicitud de 14 de abril de 2010»). La Comisión le denegó ese acceso en última instancia en una decisión confirmatoria de 3 de marzo de 2011. Greenpeace acudió entonces al Defensor del Pueblo Europeo y presentó una reclamación el 23 de mayo de 2012.

5 Mediante escrito de 19 de abril de 2012, Greenpeace solicitó a la Comisión que le permitiera acceder a diversos documentos posteriores a la presentación de su solicitud de 14 de abril de 2010 y, en particular, a la correspondencia entre la República de Malta y la Comisión redactada o recibida por esta última con posterioridad al 3 de marzo de 2011 (en lo sucesivo, «solicitud de 19 de abril de 2012»). La Comisión denegó en última instancia a Greenpeace el acceso a esos documentos en una decisión confirmatoria de 25 de septiembre de 2012. Greenpeace acudió entonces al Defensor del Pueblo y presentó una nueva reclamación el 26 de abril de 2013.

6 Mediante recomendación de 29 de junio de 2015, el Defensor del Pueblo concluyó que la Comisión no había justificado suficientemente su negativa a permitir el acceso a los documentos objeto de las solicitudes de 14 de abril de 2010 y de 19 de abril de 2012 e instó a dicha institución a permitir el acceso a los documentos de que se trata o a aportar razones válidas para denegar las solicitudes.

7 Mediante escrito de 29 de julio de 2015 (en lo sucesivo, «solicitud inicial»), Greenpeace reiteró sus solicitudes de 14 de abril de 2010 y de 19 de abril de 2012, remitiéndose a las recomendaciones del Defensor del Pueblo y solicitando de nuevo el acceso al conjunto de documentos objeto de esas dos solicitudes así como de las dos reclamaciones tramitadas por el Defensor del Pueblo, a saber, lo siguiente:

«— todo documento escrito relativo al traslado de atún rojo […] de Túnez a Malta, así como a su enjaulamiento y/o sacrificio posteriores en Malta los días 20, 21 y 22 de marzo de [2010], incluidos, por ejemplo, las copias de las declaraciones de captura y de traslado, los informes de observadores, etc.;

– todo contenido en vídeo que documente el transporte, el enjaulamiento y, en su caso, el sacrificio de ese atún […];

– toda comunicación escrita relativa a las materias antes citadas entre la Comisión y [el Gobierno] maltés […];

– la Decisión C(2010) 7791 [final] de la Comisión[,] de 12 de noviembre de 2010 […], incluidos todos sus anexos;

– el informe elaborado por las autoridades maltesas en respuesta a dicha solicitud [de conformidad con] el artículo 102, apartado 3, del Reglamento [n.º 1224/2009];

– todo documento relativo a la evaluación, por la Comisión, del informe mencionado en el [guion] anterior;

– el plan de acción […], y

– toda correspondencia entre [la República de] Malta y la Comisión [relativa a las] irregularidades detectadas en el ámbito de los controles de las actividades relacionadas con el atún rojo en Malta redactada o recibida después del 3 de marzo de 2011».

8 Mediante correo electrónico de 28 de septiembre de 2015, la Comisión puso en conocimiento de la República de Malta la solicitud inicial y la consultó a fin de que le hiciera saber, en un plazo de cinco días hábiles, si se oponía a la divulgación de los documentos procedentes de las autoridades maltesas e identificados por la Comisión hasta ese momento.

9 El 30 de septiembre de 2015, la República de Malta solicitó una ampliación de su plazo de respuesta.

10 El 5 de noviembre de 2015, la Comisión amplió en quince días hábiles el plazo de respuesta concedido a la República de Malta. Con tal ocasión, la Comisión le comunicó que había decidido, por una parte, permitir a Greenpeace el acceso a los documentos de la propia Comisión y, por otra, continuar la consulta en curso con la República de Malta respecto a los documentos originarios de las autoridades maltesas.

11 Mediante escrito de 30 de noviembre de 2015, la República de Malta comunicó sus observaciones a la Comisión, exponiendo las razones por las cuales consideraba que no podían divulgarse los documentos originarios tanto de las autoridades maltesas como de la propia Comisión.

12 El 23 de diciembre de 2015, el director general de la Dirección General (DG) «Asuntos Marítimos y Pesca» de la Comisión denegó a Greenpeace el acceso a los documentos procedentes de la República de Malta e identificados hasta ese momento, debido a que esta última se había opuesto a la divulgación de todos los documentos originarios de las autoridades maltesas (en lo sucesivo, «decisión inicial»).

13 El 20 de enero de 2016, Greenpeace presentó una solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria»).

14 Mediante escrito de 13 de abril de 2016, la Comisión informó a la República de Malta de la presentación de la solicitud confirmatoria. En ese mismo escrito, la Comisión precisó que, a raíz de un nuevo examen del ámbito de la solicitud inicial, había identificado otros documentos procedentes tanto de sus propios servicios como de las autoridades maltesas e incluidos en esa solicitud. En consecuencia, en ese mismo escrito, la Comisión consultó a la República de Malta a fin de que le hiciera saber, en un plazo de cinco días hábiles, si aún se oponía a la divulgación total o parcial de los documentos originarios de las autoridades maltesas, incluidos los documentos identificados recientemente.

15 El 18 de abril de 2016, la República de Malta solicitó una ampliación de su plazo de respuesta.

16 El 27 de abril de 2016, la Comisión amplió en diez días hábiles el plazo de respuesta concedido a la República de Malta.

17 El 3 de mayo de 2016, la República de Malta informó a la Comisión de que se oponía a la divulgación de todos los documentos originarios de las autoridades maltesas, incluidos los identificados en la fase del examen de la solicitud confirmatoria.

18 El 19 de mayo de 2016, la Comisión instó a la República de Malta a precisar, dentro de un plazo de diez días hábiles, los motivos y el alcance de su oposición a la comunicación de los documentos de que se trataba.

19 El 27 de mayo de 2016, la República de Malta respondió manteniendo íntegramente la posición que había expuesto, a su juicio de manera suficientemente precisa, en su escrito de 3 de mayo de 2016.

20 El 13 de julio de 2016, el secretario general de la Comisión adoptó una decisión mediante la que resolvía la solicitud confirmatoria de Greenpeace (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Mediante escrito del mismo día, la Comisión informó a la República de Malta de la adopción de la Decisión impugnada.

21 Mediante la Decisión impugnada, la Comisión concedió a Greenpeace el acceso —suprimiendo previamente los datos de carácter personal— a diversos documentos procedentes tanto de sus propios servicios como de las autoridades maltesas. En el caso de los documentos de la Comisión, los documentos cuya divulgación se decidió eran o bien documentos identificados en la fase del examen de la solicitud inicial, pero que por error no se habían transmitido posteriormente a Greenpeace (documentos enumerados en el anexo F de la Decisión impugnada), o bien documentos identificados solamente en la fase del examen de la solicitud confirmatoria (documentos enumerados en el anexo D de la Decisión impugnada). En el caso de los documentos originarios de la República de Malta, los documentos cuya divulgación se decidió incluían tanto los documentos identificados en la fase del examen de la solicitud inicial (documentos enumerados en el anexo B de la Decisión impugnada con los números 112 a 230; en lo sucesivo, «documentos n.os 112 a 230») como los documentos identificados en la fase del examen de la solicitud confirmatoria (documentos enumerados en el anexo B de la Decisión impugnada con los números 1 a 111 y 231 a 240; en lo sucesivo, «documentos n.os 1 a 111 y 231 a 240»).

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de septiembre de 2016, la República de Malta interpuso el presente recurso.

23 Mediante escritos separados presentados en la Secretaría del Tribunal el mismo día, la República de Malta presentó, por una parte, una demanda de medidas provisionales a fin de obtener la suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada y, por otra, una solicitud de tratamiento confidencial frente al público de determinados datos que figuran en el recurso y en la demanda de medidas provisionales así como en sus anexos.

24 La Comisión presentó escrito de contestación a la demanda el 12 de diciembre de 2016.

25 La demandante presentó la réplica el 30 de marzo de 2017 y la Comisión la dúplica el 19 de mayo de 2017.

26 Mediante auto de 25 de agosto de 2017, Malta/Comisión (T-653/16 R, no publicado, EU:T:2017:583), el Presidente del Tribunal estimó la demanda de medidas provisionales y reservó la decisión sobre las costas.

27 La República de Malta solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada, en la medida en que concede el acceso a los documentos procedentes de las autoridades maltesas.

– Condene en costas a la Comisión.

28 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la República de Malta.

III. Fundamentos de Derecho

29 En apoyo de su recurso, la República de Malta invoca, en la demanda, cuatro motivos, basados, respectivamente, el primero, en el incumplimiento de los plazos de procedimiento previstos en el Reglamento n.º 1049/2001 y en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal; el segundo, en la interpretación errónea del alcance de la solicitud inicial y de la tramitación errónea de esta como una nueva solicitud de acceso a los documentos; el tercero, en la ampliación irregular del ámbito de la solicitud de acceso a los documentos en la fase del examen de la solicitud confirmatoria y en la vulneración del principio de buena administración, y, el cuarto, en la infracción del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009. Asimismo, la República de Malta invoca, en la réplica, un quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

A. Sobre la admisibilidad

30 La Comisión sostiene que las pretensiones de la República de Malta y, en cualquier caso, todos los motivos invocados por esta en apoyo de dichas pretensiones son inadmisibles.

1. Sobre la admisibilidad de las pretensiones de la República de Malta y de los cuatro primeros motivos invocados en apoyo de dichas pretensiones

31 Con carácter principal, la Comisión alega que el recurso de la República de Malta es inadmisible, en la medida en que pretende la anulación de una «decisión confirmatoria en sentido amplio», y no de una «decisión distinta» de la Comisión que permita el acceso a los documentos originarios de las autoridades maltesas a pesar de la oposición formulada por estas últimas en virtud del artículo 4,

apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001. Con carácter subsidiario, la Comisión sostiene que los cuatro primeros motivos invocados por la República de Malta en apoyo de su recurso son inadmisibles, en la medida en que tales motivos «no se […] basan en las excepciones materiales [al acceso del público a los documentos] previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento […] n.º 1049/2001.

32 La República de Malta se opone a esta causa de inadmisión.

33 Procede recordar que la Unión Europea es una Unión de Derecho en la que todos los actos de las instituciones de la Unión están sujetos al control de su conformidad, en particular, con los Tratados y con los principios generales del Derecho (véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, apartado 60 y jurisprudencia citada). En efecto, los Tratados establecen un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el control de la legalidad de los actos de las instituciones (sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, apartado 23).

34 Este principio encuentra concretamente su expresión en el artículo 263 TFUE, con arreglo al cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos de la Comisión, que no sean recomendaciones o dictámenes, y será competente, a tal fin, para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder.

35 De ello se deduce que los Estados miembros pueden interponer recurso de anulación contra todo acto decisorio de la Comisión, ya sea de carácter reglamentario o individual, así como invocar, en apoyo de sus pretensiones, cualquier motivo basado, en particular, en vicios sustanciales de forma o en la infracción de las normas de Derecho adoptadas para la aplicación de los Tratados (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 1985, Italia/Comisión, 41/83, EU:C:1985:120, apartado 30).

36 En primer lugar, de lo anterior resulta que un Estado miembro está legitimado para impugnar, mediante un recurso de anulación, una decisión de la Comisión adoptada sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 y por la que se autoriza a una persona física o jurídica a acceder a documentos en posesión de la propia Comisión y originarios del Estado miembro en cuestión, sin que sea necesario identificar una decisión distinta de la Comisión, que sería la única susceptible de recurso, en el sentido de no aceptar la oposición del referido Estado miembro a la divulgación de los documentos de que se trate.

37 En segundo lugar, un Estado miembro está legitimado para invocar, en apoyo de un recurso suyo dirigido contra una decisión de la Comisión por la que se autoriza a un tercero a acceder a documentos, cualquier motivo relacionado con uno de los cuatro supuestos que permiten interponer un recurso de anulación previstos por el artículo 263 TFUE y, en particular, cualquier motivo basado en la infracción de una norma de procedimiento o material que aquel Estado considere que es pertinente, sin perjuicio del carácter fundado o infundado de ese motivo. Así pues, en lo que atañe a la admisibilidad de un motivo invocado contra tal decisión, no procede distinguir según que la norma cuya infracción se alega esté prevista en el Reglamento n.º 1049/2001 o en otro instrumento jurídico.

38 Estas consideraciones no quedan desvirtuadas por la alegación de la Comisión basada sustancialmente en que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 delimitó y restringió el derecho de los Estados miembros a oponerse a la divulgación de los documentos que hayan transmitido a una institución.

39 A este respecto, procede recordar que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 establece que «un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado».

40 Es cierto que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 ha sido interpretado en el sentido de que solo autoriza al Estado miembro afectado a oponerse a la divulgación de documentos originarios de ese mismo Estado sobre la base de las excepciones materiales previstas en los apartados 1 a 3 de ese mismo artículo 4 y motivando debidamente su postura al respecto (sentencias de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 99, y de 21 de junio de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, C-135/11 P, EU:C:2012:376, apartado 59).

41 No obstante, esta delimitación de la facultad de participación en la decisión de la Unión que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 atribuye al Estado miembro afectado no impide que dicho Estado solicite la anulación de la decisión de la Comisión que concede el acceso a los documentos en cuestión e invoque a tal efecto otras ilegalidades además de la basada en la infracción del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, la interpretación en sentido contrario propuesta por la Comisión equivaldría a permitir al legislador de la Unión restringir el alcance del derecho de recurso que el artículo 263 TFUE confiere y menoscabar así el sistema completo de recursos y de procedimientos establecido por los Tratados y que confía al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el control de la legalidad de los actos de las instituciones.

42 Procede añadir que es cierto que el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 15 TFUE, apartado 3, mencionados ambos por la Comisión, reconocen el derecho de todo ciudadano de la Unión, así como de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, a acceder a los documentos de las instituciones. No obstante, permitir a un Estado miembro interponer un recurso de anulación contra una decisión de la Comisión que concede el acceso a documentos e invocar a tal efecto todo motivo que cuestione la legalidad de dicha decisión no tiene como consecuencia restringir indebidamente el derecho de acceso a los documentos, sino únicamente permitir que el juez de la Unión controle la legalidad de la referida decisión a la luz de todas las normas de procedimiento y materiales que puedan aplicarse, garantizando así el derecho del Estado miembro afectado a la tutela judicial efectiva.

43 De lo anterior se deduce que las pretensiones de la República de Malta dirigidas a la anulación parcial de la Decisión impugnada, por una parte, y los cuatro primeros motivos invocados en apoyo de dichas pretensiones, por otra, son admisibles.

44 Por lo tanto, debe desestimarse la causa de inadmisión invocada por la Comisión frente a las pretensiones de la República de Malta y a los cuatro primeros motivos invocados en apoyo de dichas pretensiones.

2. Sobre la admisibilidad del quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

45 La Comisión sostiene que el quinto motivo, basado en la motivación insuficiente de la Decisión impugnada, fue invocado por primera vez en la réplica y es, por ello, inadmisible, con arreglo al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

46 A este respecto, procede recordar que es cierto que, a tenor del artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

47 Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, una falta o insuficiencia de motivación es un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 263 TFUE y constituye un motivo de orden público que el juez de la Unión puede —o incluso debe— examinar de oficio (sentencia de 20 de marzo de 1959, Nold/Alta Autoridad, 18/57, EU:C:1959:6, p. 115; véase, también, la sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, EU:C:2009:742, apartado 34 y jurisprudencia citada).

48 En estas circunstancias, el Tribunal puede entrar a conocer sobre el motivo de las demandantes basado en el incumplimiento del deber de motivación, sin que sea menester examinar si dicho motivo, invocado por primera vez en la réplica, cumple las exigencias del artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de julio de 2017, Badica y Kardiam/Consejo, T-619/15, EU:T:2017:532, apartado 43).

49 Por tanto, se examinará la procedencia del quinto motivo en los posteriores apartados 51 a 65.

B. Sobre el fondo

50 El Tribunal considera que procede examinar, primero, el quinto motivo, basado en la motivación insuficiente de la Decisión impugnada; posteriormente, y de forma conjunta, los tres primeros motivos, relativos al procedimiento de adopción de esa misma Decisión, y, por último, el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009.

1. Sobre el quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

51 La República de Malta sostiene que la Comisión no ha explicado de manera suficiente, ni en la Decisión impugnada ni tampoco en el escrito de 13 de julio de 2016 en el que se informa a las autoridades maltesas de la adopción de dicha Decisión, las razones por las que había decidido apartarse de su práctica anterior relativa, en primer lugar, a la exigencia de precisión de las solicitudes de acceso a los documentos; en segundo lugar, a la inadmisibilidad de las solicitudes confirmatorias que excedan el ámbito de las solicitudes iniciales, y, en tercer lugar, a la no divulgación de documentos no identificados específicamente en la solicitud de acceso, en particular cuando proceden de terceros. La República de Malta reprocha asimismo a la Comisión que no le haya facilitado ninguna explicación sobre las razones por las que consideró que numerosos documentos originarios de las autoridades maltesas estaban incluidos en el ámbito de la solicitud de acceso a los documentos y, por tanto, debían divulgarse, pese a que la República de Malta había interrogado a ese respecto a la Comisión en varias ocasiones durante la fase de consulta.

52 La Comisión rechaza las alegaciones de la República de Malta.

53 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63; véase, también, la sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 88 y jurisprudencia citada).

54 Por otra parte, de la jurisprudencia se desprende que la Comisión, cuando va sensiblemente más allá que las decisiones precedentes y se aparta de una práctica decisoria constante, debe desarrollar su razonamiento de manera explícita (sentencias de 26 de noviembre de 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique y otros/Comisión, 73/74, EU:C:1975:160, apartado 31, y de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 155).

55 En el caso de autos, con carácter preliminar, procede constatar que la República de Malta no discute la existencia y la motivación suficiente de la Decisión impugnada en la medida en que examina si los documentos originarios de las autoridades maltesas identificados por la Comisión están incluidos en las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001 y si pueden, en consecuencia, divulgarse sobre la base de ese Reglamento. Además, la República de Malta no cuestiona que la Comisión, por otro lado, explicó detalladamente en la Decisión impugnada las razones por las que, a su juicio, el artículo 113 del Reglamento nº 1224/2009 no era óbice para la aplicación de las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001. Por último, la República de Malta no discute que pudo conocer las justificaciones de la Decisión impugnada y rebatir los motivos de la misma en el marco del presente recurso.

56 En cambio, la República de Malta reprocha sustancialmente a la Comisión, en primer lugar, que se apartase, sin motivación específica, de su práctica decisoria anterior en materia de tramitación de las solicitudes de acceso imprecisas, de identificación de los documentos incluidos en una solicitud de acceso y de tramitación de las solicitudes confirmatorias que excedan del ámbito de las solicitudes iniciales.

57 Es preciso observar, sin embargo, que la República de Malta, para acreditar la existencia de tal práctica decisoria, se limita a remitirse a la sentencia de 2 de julio de 2015, Typke/Comisión (T-214/13, EU:T:2015:448), apartado 13, mencionando un caso en el que el secretario general de la Comisión denegó una solicitud confirmatoria en la medida en que se refería a un aspecto que no estaba incluido en la correspondiente solicitud inicial. Pues bien, la invocación de esta única sentencia no puede acreditar la existencia de una práctica decisoria constante relativa a la tramitación de las solicitudes de acceso imprecisas, a la identificación de los documentos incluidos en una solicitud de acceso y a la tramitación de las solicitudes confirmatorias que excedan del ámbito de las solicitudes iniciales. En consecuencia, al no haberse acreditado la existencia de una práctica constante anterior de la que la Comisión se hubiera apartado, la República de Malta no puede reprochar fundadamente a dicha institución que no expusiese las razones de su supuesto cambio de criterio (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de abril de 2010, Amann & Söhne y Cousin Filterie/Comisión, T-446/05, EU:T:2010:165, apartados 118 y 158, y de 20 de septiembre de 2012, Polonia/Comisión, T-333/09, no publicada, EU:T:2012:449, apartado 92).

58 La República de Malta reprocha asimismo a la Comisión, en segundo lugar, que no justificase de manera suficiente en la Decisión impugnada o con anterioridad a esta la relación de determinados documentos con la solicitud de acceso a los documentos, a pesar de sus solicitudes de explicaciones en este sentido durante la fase de consulta, en particular en sus escritos de fechas 30 de septiembre de 2015, 30 de noviembre de 2015 y 27 de mayo de 2016.

59 A este respecto, para empezar, es cierto que en el escrito de 30 de septiembre de 2015 la República de Malta preguntó a la Comisión las razones por las que esta había modificado la posición expuesta con anterioridad y había incluido en la solicitud inicial documentos intercambiados entre ellas, en particular los correos electrónicos y las actas de reuniones. A continuación, en el escrito de 30 de noviembre de 2015 la República de Malta indicó que, a su juicio, numerosos documentos considerados pertinentes por la Comisión no estaban incluidos en la solicitud de acceso. Por último, consta que, en el escrito de 27 de mayo de 2016, la República de Malta formuló una objeción a la identificación por la Comisión de nuevos documentos en la fase de la solicitud confirmatoria, ya que esta práctica, en opinión de la República de Malta, suponía una ampliación del ámbito de la solicitud, no autorizada por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

60 No obstante, en primer término, procede señalar que, si bien el escrito de 30 de septiembre de 2015 solicitaba expresamente explicaciones a la Comisión, dicho escrito, sin embargo, era anterior a la decisión inicial, que estimó la oposición de la República de Malta y denegó a Greenpeace el acceso a los documentos n.os 112 a 230. En tales circunstancias, la República de Malta no puede reprochar

fundadamente a la Comisión que no respondiese a su solicitud de explicaciones en la decisión inicial y, al no haber reiterado posteriormente la referida solicitud de explicaciones, tampoco puede quejarse de que la Comisión no haya respondido a esta en la Decisión impugnada.

61 En segundo término, debe observarse que el escrito de 30 de noviembre de 2015, también anterior a la decisión inicial, no incluía ninguna precisión que permitiese identificar los documentos a los que se refería y comprender las razones por las que tales documentos no estaban incluidos en la solicitud de acceso. Además, dicho escrito no solicitaba ninguna explicación a la Comisión y, en consecuencia, no requería ninguna respuesta por parte de esta última.

62 En tercer término, es preciso indicar que, en el escrito de 27 de mayo de 2016, la República de Malta no cuestionó la inclusión concreta en la solicitud de acceso de cada uno de los documentos identificados por la Comisión en la fase del examen de la solicitud confirmatoria y tampoco solicitó explicaciones sobre este punto a la Comisión. En efecto, la República de Malta se limitó, en el escrito de 27 de mayo de 2016, a poner en tela de juicio el principio mismo de incluir en la solicitud de acceso, en la fase del examen de la solicitud confirmatoria, documentos que no se habían identificado en la fase del examen de la solicitud inicial.

63 Pues bien, a este respecto, la Comisión recordó en la Decisión impugnada que, tras un nuevo examen de la solicitud de acceso, había identificado otros documentos incluidos en el ámbito de dicha solicitud (documentos n.os 1 a 111 y 231 a 240). Es cierto que, en la Decisión impugnada, la Comisión no explicó las razones por las que estimaba poder incluir documentos en la solicitud de acceso en la fase del examen de la solicitud confirmatoria cuando todavía no había resuelto sobre la divulgación de esos documentos en la fase del examen de la solicitud inicial. No obstante, debe observarse que, en el escrito de 27 de abril de 2016, la Comisión ya había explicado a la República de Malta que la función del secretario general de la Comisión consistía en volver a examinar, de manera independiente, la decisión inicial adoptada por el director general de la DG «Asuntos Marítimos y Pesca» y que, en el contexto de ese nuevo examen, al secretario general le incumbía verificar si todos los documentos incluidos en la solicitud habían sido identificados efectivamente en la fase de la decisión inicial, especialmente en aquellos supuestos en los que, como en el caso de autos, quien solicitaba el acceso ponía en tela de juicio que fuera completa la lista de los documentos identificados en la fase de la decisión inicial. En tales circunstancias, no era indispensable que la Comisión expusiese de nuevo en la Decisión impugnada las razones por las que estaba legitimada para incluir en la solicitud de acceso nuevos documentos identificados por primera vez en la fase del examen de la solicitud confirmatoria.

64 De lo anterior resulta que la Decisión impugnada no adolece del vicio de motivación alegado por la República de Malta.

65 Por lo tanto, debe desestimarse por infundado el quinto motivo, examinado por el Tribunal en virtud de su facultad de examinar de oficio los motivos de orden público.

2. Sobre los tres primeros motivos, relativos al procedimiento de adopción de la Decisión impugnada

66 Mediante su primer motivo, la República de Malta sostiene, en esencia, que la Comisión no tramitó la solicitud inicial ni la solicitud confirmatoria dentro de los plazos previstos en los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 1049/2001 y que, por ello, incumplió su obligación de cooperación leal con las autoridades maltesas. A la vista de las alegaciones de la República de Malta, este motivo puede dividirse en tres imputaciones, basadas, respectivamente, la primera de ellas en la comunicación tardía a las autoridades maltesas de la solicitud inicial y de la solicitud confirmatoria, para su consulta; la segunda, en la concesión a las autoridades maltesas de plazos de respuesta excesivamente cortos, y, la tercera, en el carácter extemporáneo de la decisión inicial y de la Decisión impugnada, ya que ambas

decisiones se adoptaron una vez finalizados los plazos previstos en el Reglamento n.º 1049/2001 y puesto que, además, la Decisión impugnada se adoptó con posterioridad a que surgiera, en virtud del silencio administrativo, una decisión presunta mediante la que se denegaba la solicitud confirmatoria.

67 Mediante su segundo motivo, la República de Malta sostiene, en esencia, que la Comisión no tuvo en cuenta el alcance de la solicitud inicial al tramitarla como una nueva solicitud de acceso que incluía numerosos documentos sin ninguna relación con las dos solicitudes anteriores o no identificados específicamente por Greenpeace. En el marco de este motivo, la República de Malta reprocha, en particular, a la Comisión que incluyese en la solicitud de acceso documentos, generalmente más recientes, que, por una parte, no habían sido objeto expresamente de las solicitudes de 14 de abril de 2010 y de 19 de abril de 2012 y, por otra, no estaban relacionados, por su contenido, con las irregularidades denunciadas por Greenpeace en 2010 o con la investigación administrativa.

68 Mediante su tercer motivo, la República de Malta sostiene, en esencia, que la Comisión amplió irregularmente el ámbito de la solicitud de acceso a los documentos y vulneró el principio de buena administración al identificar, en la fase del examen de la solicitud confirmatoria y sobre la base de una solicitud no suficientemente precisa, nuevos documentos que hasta entonces no se habían identificado como incluidos en el ámbito de dicha solicitud. En este motivo, la República de Malta reprocha especialmente a la Comisión, en primer término, que no instase a Greenpeace a aclarar su solicitud de acceso a los documentos, sobre la base del artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001; en segundo término, que no procediese a un examen en profundidad de la solicitud inicial de acceso a los documentos; en tercer término, que únicamente examinase determinados documentos en la fase del examen de la solicitud confirmatoria, infringiendo los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 1049/2001, y que organizara un procedimiento de examen en dos fases de las solicitudes de acceso a los documentos, y, en cuarto término, que incurriese en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la determinación del objeto y del ámbito de la solicitud de acceso a los documentos.

69 De las alegaciones formuladas por la República de Malta en apoyo de los tres primeros motivos resulta que reprocha a la Comisión haber infringido diversas normas de procedimiento establecidas en los artículos 4 y 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 y derivadas también, algunas de ellas, de la obligación de cooperación leal.

70 A efectos del eventual examen de la procedencia de los tres primeros motivos, debe determinarse previamente si esos motivos son operativos y, en caso afirmativo, en qué medida lo son.

a) Operatividad de los tres primeros motivos

71 A fin de apreciar si los tres primeros motivos son operativos y, en caso afirmativo, en qué medida, el Tribunal estima necesario exponer, con carácter preliminar, las modalidades y las finalidades del procedimiento de examen de las solicitudes de acceso a los documentos. A este respecto, cabe distinguir entre las normas de procedimiento previstas en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001, por una parte, y las normas de procedimiento previstas en el artículo 4, apartados 4 y 5, del mismo Reglamento o derivadas de la obligación de cooperación leal, por otra parte.

1) Normas de procedimiento previstas en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001

72 Las normas de procedimiento previstas en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 pueden resumirse de la siguiente manera.

73 En primer lugar, las solicitudes de acceso deben ser lo suficientemente precisas para permitir que la institución identifique el documento solicitado (artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001). Si una solicitud no es lo suficientemente precisa, la institución pedirá al solicitante que precise su solicitud, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo, facilitando información sobre el uso de los registros

públicos de documentos (artículo 6, apartado 2, del mismo Reglamento). En el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante (artículo 6, apartado 3, del Reglamento). Con carácter más general, las instituciones deben ayudar e informar a los ciudadanos sobre cómo y dónde pueden acceder a los documentos (artículo 6, apartado 4, del Reglamento).

74 En segundo lugar, tanto las solicitudes iniciales como las solicitudes confirmatorias deben tramitarse con prontitud, la institución debe resolver en un plazo de quince días laborables sobre estas solicitudes y, en caso de denegación, exponer al solicitante los motivos de esa denegación (véanse, respectivamente, los artículos 7, apartado 1, y 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001). Con carácter excepcional —por ejemplo, en el caso de que la solicitud inicial o confirmatoria se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos—, ese plazo podrá ampliarse en quince días laborables (véanse, respectivamente, los artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 2, del mismo Reglamento). La ausencia de respuesta de la institución a una solicitud inicial en el plazo establecido dará derecho al solicitante a presentar una solicitud confirmatoria dirigida a que la institución revise su posición (artículo 7, apartado 4, del referido Reglamento). En ausencia de respuesta de la institución a una solicitud confirmatoria en el plazo establecido, el solicitante tendrá derecho a considerar que existe una respuesta denegatoria y a interponer recurso judicial contra la institución (artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001).

75 Pueden deducirse varias conclusiones de las normas de procedimiento establecidas en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 y, con carácter más general, del conjunto de las disposiciones de este Reglamento.

76 Para empezar, consta que las disposiciones de los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 regulan la forma de presentar las solicitudes de acceso a los documentos y organizan la tramitación de dichas solicitudes por la institución de que se trate. Por lo tanto, las citadas disposiciones solo se refieren a las relaciones entre el solicitante y la institución afectada, con exclusión de las relaciones entre la institución y los terceros —tales como los Estados miembros— de los que procedan determinados documentos.

77 A continuación, el procedimiento previsto en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 tiene como objetivo, con carácter principal, permitir una tramitación rápida y fácil de las solicitudes de acceso a los documentos y, con carácter subsidiario, evitar, de conformidad con el principio de buena administración, que la institución soporte una carga de trabajo desproporcionada (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, apartados 25, 27 y 28). De ello se deduce que el referido procedimiento se estableció en interés de las personas que solicitan el acceso a los documentos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los condicionamientos que pesan sobre las instituciones. En cambio, este procedimiento no tiene, por sí mismo, la finalidad de proteger el interés de los terceros —y, en particular, el de los Estados miembros— en oponerse a la divulgación de determinados documentos originarios de aquellos y tampoco tiene en cuenta los condicionamientos que pesan sobre los terceros y los Estados miembros en los casos en que se les consulta acerca de la eventual divulgación de tales documentos.

78 Esta constatación viene corroborada por el hecho de que el Reglamento n.º 1049/2001 pretende, a tenor del artículo 1, letra a), «que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos» y se basa en el principio —expuesto en el considerando 11— de que «todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público». Por esta razón, dicho Reglamento —y, en particular, sus disposiciones de naturaleza procedimental— tiene como finalidad facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, apartado 49), y no hacerlo más difícil, en particular sometiendo el ejercicio de tal derecho a condiciones formales no indispensables.

79 Por último, la presentación de una solicitud de acceso a los documentos no es la única forma de acceso a los mismos. En efecto, con arreglo al artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001, los documentos que obren en poder de las instituciones serán accesibles al público, bien previa solicitud por escrito, o bien directamente en forma electrónica o a través de un registro. Por esta razón, además de los artículos 6 a 10 relativos a la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos y a las formas de acceso tras la presentación de una solicitud, el Reglamento n.º 1049/2001 contiene disposiciones relativas a los registros de documentos (artículo 11), al acceso directo a los documentos a través de medios electrónicos o de un registro (artículo 12) y a la publicación en el Diario Oficial de determinados documentos (artículo 13).

80 De ello se deduce que nada impide que una institución haga públicos documentos, aunque no se le haya presentado ninguna solicitud en ese sentido, ni que, en aras de la transparencia y de la exhaustividad, comunique a una persona que haya presentado una solicitud sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 documentos que esa persona no haya identificado y mencionado expresamente en su solicitud.

81 En estas circunstancias, aun cuando en algunos supuestos la infracción de las normas para examinar las solicitudes de acceso a los documentos previstas en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 pueda afectar a la legalidad de una decisión por la que se deniegue el acceso a documentos, tal infracción no puede afectar a la legalidad de una decisión por la que se conceda el acceso a documentos.

82 En particular, en primer término, respecto al artículo 6 del Reglamento n.º 1049/2001, debe precisarse que, si bien es cierto que una institución no puede denegar una solicitud por no ser lo suficientemente precisa sin pedir previamente al solicitante que aclare su solicitud (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de octubre de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, apartado 31, y de 22 de mayo de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, T-300/10, EU:T:2012:247, apartados 84 a 87), no lo es menos, en cambio, que no puede reprocharse fundadamente a una institución haber concedido el acceso a documentos sobre la base de una solicitud supuestamente imprecisa sin pedir previamente al solicitante que aclare su solicitud.

83 En efecto, cuando no se haya pedido al solicitante que aclare su solicitud, ni la institución ni, *a fortiriori*, un tercero podrán invocar válidamente la supuesta vaguedad de la solicitud (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, no publicada, EU:T:2014:975, apartado 46). Por ello, en el supuesto de que una institución considere que ella misma puede identificar, sin que ello le suponga una carga de trabajo desproporcionada, la totalidad de los documentos relacionados con una solicitud —incluso cuando esta se haya formulado en términos generales y verse sobre numerosos documentos—, dicha institución podrá resolver sobre esa solicitud, sin pedir previamente al solicitante que aclare esta, y permitir posteriormente, en su caso, el acceso a todos los documentos identificados, salvo que los mismos estén incluidos en el ámbito de las excepciones previstas, en particular, en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001.

84 Por otro lado, al estar obligada a llevar a cabo un examen exhaustivo de todos los documentos objeto de una solicitud de divulgación (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, T-300/10, EU:T:2012:247, apartado 69), una institución podrá identificar en cualquier momento, incluso por primera vez en la fase del examen de la solicitud confirmatoria, nuevos documentos que puedan estar relacionados con la solicitud.

85 En segundo término, en cuanto a los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 1049/2001, debe observarse que la única finalidad de los plazos que establecen tales artículos es permitir una tramitación rápida de las solicitudes de acceso a los documentos y acelerar la divulgación de los documentos solicitados cuando dicha divulgación es posible.

86 Procede recordar asimismo que el incumplimiento de los plazos previstos en los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 1049/2001 no priva a la institución de la facultad de adoptar una decisión y no puede, por sí mismo, viciar una decisión que deniega el acceso a documentos de una ilegalidad que justifique su anulación (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, apartado 89; de 14 de julio de 2016, Sea Handling/Comisión, C-271/15 P, no publicada, EU:C:2016:557, apartados 78, 79 y 84, y de 19 de enero de 2010, Co-Frutta/Comisión, T-355/04 y T-446/04, EU:T:2010:15, apartados 59 y 71).

87 Esta falta de incidencia del incumplimiento de los plazos antes mencionados se impone con mayor motivo en presencia de una decisión mediante la que se permite el acceso a los documentos, en la medida en que, en tal supuesto, el solicitante habrá obtenido satisfacción a pesar del incumplimiento de los plazos, los cuales se habían establecido únicamente en beneficio del propio solicitante.

88 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, un Estado miembro no podrá invocar válidamente, contra una decisión de una institución que permite el acceso a documentos, motivos basados en la infracción de los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001.

89 Pues bien, en el caso de autos, a la vista de las alegaciones formuladas por la República de Malta en apoyo de los tres primeros motivos y resumidas en los anteriores apartados 66 a 68, procede declarar que, en el marco de estos tres motivos, la República de Malta invoca irregularidades que afectan al procedimiento previsto en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001, tales como la divulgación de documentos que no se mencionan específicamente en las solicitudes inicial y confirmatoria, la identificación de documentos en la fase del examen de la solicitud confirmatoria o el incumplimiento de los plazos de tramitación de las solicitudes inicial y confirmatoria.

90 En consecuencia, por las razones expuestas en los anteriores apartados 72 a 88, los motivos basados en tales irregularidades son inoperantes frente a la Decisión impugnada.

2) Normas de procedimiento previstas en el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001 o que se derivan de la obligación de cooperación leal

91 Las normas de procedimiento previstas en el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001 o derivadas de la obligación de cooperación leal pueden describirse del siguiente modo.

92 En primer lugar, el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001 establece que, en presencia de un documento que proceda de un tercero, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 o 2, del propio Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.

93 A este respecto, ya se ha declarado que el derecho de un Estado miembro a que se lo consulte antes de la divulgación de documentos que obren en poder de una institución y que sean originarios de dicho Estado ya ha sido ampliamente reconocido en virtud del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 46).

94 En segundo lugar, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 establece, como ya se ha señalado en el anterior apartado 39, que un Estado miembro puede solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

95 A este respecto, debe precisarse que, en tanto se limita a establecer la exigencia de consentimiento previo del Estado miembro de que se trate cuando este haya formulado una solicitud específica en este sentido, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 tiene carácter procedimental

(sentencias de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartados 78 y 81, y de 21 de junio de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, C-135/11 P, EU:C:2012:376, apartados 53 y 54).

96 En tercer lugar, la institución que considera la posibilidad de hacer públicos documentos y el Estado miembro del que son originarios esos documentos están obligados, en virtud del deber de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, a actuar y cooperar de forma que las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001 reciban una aplicación efectiva (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 85).

97 En particular, la institución que recibe una solicitud de acceso a un documento originario de un Estado miembro y este último deben entablar sin demora, desde el momento en que la institución notifica dicha solicitud al Estado miembro, un diálogo leal sobre la posible aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001, prestando atención, en particular, a la necesidad de permitir que la institución adopte su decisión dentro de los plazos en los que los artículos 7 y 8 del propio Reglamento obligan a resolver la referida solicitud de acceso (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 86).

98 Así pues, de las disposiciones del artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001, interpretadas de conformidad con la obligación de cooperación leal, resulta que tales disposiciones regulan la forma en que una institución consultará a los terceros de los que procedan los documentos, así como la manera en que los Estados miembros de los que procedan los documentos participarán en el proceso de adopción de la decisión de la institución relativa al acceso a los documentos.

99 Por tanto, contrariamente a lo dispuesto en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001, las disposiciones del artículo 4, apartados 4 y 5, del mismo Reglamento regulan las relaciones entre la institución y los terceros, en particular los Estados miembros, por lo que respecta a los documentos originarios de estos, y su finalidad es proteger el interés de los terceros y de los Estados miembros en oponerse a la divulgación de los referidos documentos.

100 En estas circunstancias, tanto la infracción de las disposiciones del artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001 como el incumplimiento de la obligación de cooperación leal de la institución con un Estado miembro pueden afectar a la legalidad de una decisión por la que se conceda el acceso a documentos originarios de dicho Estado miembro.

101 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, un Estado miembro puede invocar válidamente, frente a una decisión de una institución que conceda el acceso a documentos originarios de dicho Estado, motivos basados tanto en la infracción del artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001 como en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal en la aplicación del procedimiento previsto por el citado artículo.

102 Pues bien, en el caso de autos, procede hacer constar que la República de Malta sostiene además, en el marco de las imputaciones primera y segunda del primer motivo, que cuando la Comisión la consultó, basándose en el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001, con el fin de que le indicase si se oponía a la divulgación de los documentos controvertidos, dicha institución no cooperó plenamente con ella, en la medida en que, después de haberle comunicado extemporáneamente las solicitudes inicial y confirmatoria de Greenpeace, le concedió plazos de respuesta excesivamente cortos. Con estas alegaciones, la República de Malta invoca en realidad una irregularidad que vicia el procedimiento previsto en el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001, así como el incumplimiento, en el ámbito de ese procedimiento, de la obligación de cooperación leal.

103 Así pues, por las razones mencionadas en los anteriores apartados 91 a 101, tales alegaciones son operativas frente a la Decisión impugnada.

104 En consecuencia, únicamente es preciso examinar la procedencia de las imputaciones basadas en la concesión de plazos de respuesta insuficientes y en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal.

b) Examen de la procedencia de las imputaciones basadas en la concesión de plazos de respuesta insuficientes y en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal

105 En el presente asunto, la República de Malta reprocha a la Comisión no solo que le hubiese comunicado la solicitud inicial y la solicitud confirmatoria varios meses después de haberlas recibido, sino también, y sobre todo, que le hubiera concedido un plazo de únicamente cinco días para analizar si los documentos de que se trata podían comunicarse teniendo en cuenta las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001 y para decidir si ejercitaba o no la facultad de solicitar que no se divulgasen tales documentos, facultad que le confiere el artículo 4, apartado 5, del mismo Reglamento.

106 A este respecto, con carácter previo, procede recordar que, si bien los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 1049/2001 obligan a las instituciones a responder a las solicitudes iniciales y confirmatorias de acceso a los documentos dentro de determinados plazos, ninguna disposición del mismo Reglamento establece un plazo en el que una institución deba informar a un Estado miembro de la presentación de una solicitud de acceso a documentos originarios de dicho Estado y comunicarle la referida solicitud. Y lo que es más importante, el Reglamento n.º 1049/2001 no precisa qué plazo de respuesta deberá conceder entonces la institución al Estado miembro a fin de que este último pueda notificar a aquella institución su eventual oposición a la divulgación de los documentos de que se trate.

107 Sin embargo, a la luz de la jurisprudencia mencionada en los anteriores apartados 96 y 97, de la obligación de cooperación leal resulta que la Comisión debe actuar con diligencia en sus relaciones con el Estado miembro afectado a fin de que ella misma pueda resolver dentro de los plazos establecidos en los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 1049/2001.

108 En el presente asunto, por una parte, procede hacer constar que la Comisión no comunicó a la República de Malta la solicitud inicial, con fecha de 29 de julio de 2015, hasta el 28 de septiembre de 2015, es decir, casi dos meses después de haberla recibido, y que, en ese momento, solicitó a dicho Estado miembro que le hiciese saber en un plazo de cinco días hábiles si se oponía a la divulgación de los documentos originarios de las autoridades maltesas identificados hasta ese momento (documentos n.ºs 112 a 230).

109 Por otra parte, consta que la Comisión no comunicó a la República de Malta la solicitud confirmatoria, presentada el 20 de enero de 2016, hasta el 13 de abril de 2016, es decir, cerca de tres meses después de haberla recibido, y que, en ese momento, concedió a ese Estado miembro de nuevo un plazo de únicamente cinco días hábiles para dar a conocer su eventual oposición a la divulgación de todos los documentos originarios de las autoridades maltesas, incluidos, por consiguiente, los documentos identificados por primera vez en la fase del examen de la solicitud confirmatoria (documentos n.ºs 1 a 111 y 231 a 240).

110 No obstante, debe indicarse también, en primer término, que a petición de la República de Malta la Comisión amplió en quince días hábiles el plazo concedido inicialmente a ese Estado miembro a raíz de la comunicación de la solicitud inicial (véase el anterior apartado 10). En realidad, la República de Malta se opuso a la divulgación de los documentos n.ºs 112 a 230 el 30 de noviembre de 2015, siendo así que la solicitud inicial de Greenpeace ya le había sido comunicada el día 28 de septiembre de 2015, es decir, más de dos meses antes.

111 En segundo término, la Comisión amplió en diez días hábiles, a petición de la República de Malta, el plazo otorgado inicialmente a ese Estado miembro a raíz de la comunicación de la solicitud confirmatoria (véase el anterior apartado 16). De hecho, la República de Malta se opuso a la divulgación de todos los documentos de que se trata el 3 de mayo de 2016, siendo así que la solicitud confirmatoria de Greenpeace ya le había sido comunicada el 13 de abril de 2016, es decir, cerca de tres semanas antes. Además, tras haber recibido la respuesta de la República de Malta el 3 de mayo de 2016, la Comisión pidió a dicho Estado miembro, el 19 de mayo de 2016, que precisase, dentro de un plazo de diez días hábiles, las razones concretas por las que resultaban aplicables a su juicio tanto las excepciones previstas en el Reglamento n.º 1049/2001 como las partes de los documentos amparadas por tales excepciones (véase el anterior apartado 18). Pues bien, el 27 de mayo de 2016, la República de Malta se limitó a reiterar su oposición indicando que el análisis contenido en su escrito de 3 de mayo de 2016 era suficiente para identificar las excepciones a las que se refería dicho escrito (véase el anterior apartado 19).

112 Así, consta que la República de Malta dispuso, en la práctica, de varias semanas para analizar los documentos identificados por la Comisión en la fase del examen de la solicitud inicial, y posteriormente en la fase del examen de la solicitud confirmatoria. Además, a pesar del número de documentos concernidos, la República de Malta pudo analizar esos documentos e invocar, respecto a cada uno de ellos y antes de que la Comisión resolviese sobre las solicitudes inicial y confirmatoria, algunas de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 y en el artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009.

113 Por otro lado, a la luz de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 97, debe tenerse en cuenta que, con arreglo a los artículos 7, apartados 1 y 3, y 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1049/2001, la propia Comisión estaba obligada a responder a la solicitud inicial —y posteriormente a la solicitud confirmatoria— de Greenpeace dentro de un plazo que en ambos casos no podía exceder de un máximo de 30 días.

114 En estas circunstancias, la República de Malta no puede sostener fundadamente que la Comisión haya incumplido la obligación de cooperación leal al comunicarle extemporáneamente las solicitudes inicial y confirmatoria y al concederle a raíz de ello plazos de respuesta excesivamente cortos.

115 Por lo tanto, deben desestimarse los tres primeros motivos por ser en parte inoperantes y en parte infundados.

3. Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009

116 Mediante su cuarto motivo, la República de Malta sostiene, en esencia, que, al permitir a Greenpeace el acceso a los documentos n.ºs 112 a 230, la Comisión infringió las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009. Según la República de Malta, estas disposiciones prohibían, salvo en caso de consentimiento expreso de las autoridades maltesas, la divulgación al público de los documentos comunicados por dichas autoridades a la Comisión al amparo del Reglamento n.º 1224/2009. La República de Malta considera, en efecto, que se trata de disposiciones específicas que suponen una excepción, en el ámbito del control del cumplimiento de las normas de la política pesquera común, a las normas generales de acceso del público a los documentos previstas por el Reglamento n.º 1049/2001, y, en particular, por el artículo 4 de ese Reglamento.

117 La Comisión rebate la alegación de la República de Malta. Alega que las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 deben combinarse y conciliarse con las del Reglamento n.º 1049/2001 y, más concretamente, con las del artículo 4, apartado 5, de este último Reglamento, que únicamente autoriza a un Estado miembro a oponerse a la divulgación de documentos originarios de dicho Estado sobre la base de las excepciones materiales previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del mismo Reglamento.

118 A la vista de la argumentación de las partes, debe determinarse si —y, en caso afirmativo, en qué medida— las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009, consideradas eventualmente junto con las del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, se oponían a que se autorizase a Greenpeace a acceder a los documentos n.ºs 112 a 230 sin el consentimiento de la República de Malta, de la que eran originarios dichos documentos.

119 Para ello, es preciso exponer previamente en su contexto las disposiciones pertinentes del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009, y examinar posteriormente cómo se articulan dichas disposiciones con las del Reglamento n.º 1049/2001.

a) Exposición del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 y de su contexto

120 Con carácter preliminar, cabe observar que el Reglamento n.º 1224/2009 incluye en el título XII, que lleva como epígrafe «Datos e información», un capítulo II, relativo a la «confidencialidad de los datos». Este capítulo contiene únicamente dos artículos, a saber, los artículos 112 y 113, que se refieren, respectivamente, a la «protección de los datos personales» y a la «confidencialidad del secreto profesional y comercial».

121 Procede observar asimismo que los artículos 112 y 113 del Reglamento n.º 1224/2009 sustituyeron al artículo 37 del Reglamento (CEE) n.º 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común (DO 1993, L 261, p. 1). En efecto, al no existir en la fecha de la adopción del Reglamento n.º 2847/93 legislación general de la Unión relativa a la protección de los datos personales por las instituciones y por los Estados miembros, el artículo 37 del citado Reglamento regulaba a la vez, en los apartados 2 y 7 a 10, la protección de los datos nominativos y, en los apartados 1 y 3 a 6, la confidencialidad de los datos recopilados e intercambiados en el marco del referido Reglamento en virtud del secreto profesional y comercial.

122 En el momento de la adopción del Reglamento n.º 1224/2009, el legislador de la Unión tuvo en cuenta que ya se habían adoptado tanto el Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1), como la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO 1995, L 281, p. 31).

123 En consecuencia, el artículo 112 del Reglamento n.º 1224/2009 pasó a regular, de manera diferenciada, la protección de los datos personales, remitiéndose en lo esencial tanto al Reglamento n.º 45/2001 como a las legislaciones nacionales que transponen la Directiva 95/46.

124 Las disposiciones del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009, por su parte, reproducen en amplia medida las restantes disposiciones del artículo 37 del Reglamento n.º 2847/93 que no regulaban la protección de los datos personales.

125 El artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 incluye, primero, disposiciones que garantizan la confidencialidad del secreto profesional y comercial. En particular, se prevé que los Estados miembros y la Comisión adoptarán todas las medidas necesarias para que los datos recopilados y recibidos al amparo del Reglamento n.º 1224/2009 sean tratados de conformidad con las normas aplicables en materia de secreto profesional y comercial (artículo 113, apartado 1, del Reglamento n.º 1224/2009). Además, los datos comunicados en el contexto del citado Reglamento están sujetos a las normas de confidencialidad cuando su divulgación resulte perjudicial para determinados intereses, tales como la intimidad y la integridad de las personas —y ello de conformidad con la normativa de la Unión

relativa a la protección de los datos personales—, los intereses comerciales de una persona física o jurídica, los procesos judiciales y el asesoramiento jurídico, o las actividades de inspección o de investigación. No obstante, la información relacionada con estos datos siempre podrá ser divulgada si resulta necesario para poner fin a una infracción de las normas de la política pesquera común o para prohibirla (artículo 113, apartado 4, del Reglamento n.º 1224/2009).

126 A continuación, el artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 incluye disposiciones específicas sobre los datos procedentes de los Estados miembros y que, por esta razón, son invocadas por la República de Malta en el presente litigio. A este respecto, deben recordarse las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009, que son casi idénticas a las del artículo 37, apartados 3 y 5, del Reglamento n.º 2847/93 y que prevén lo siguiente:

«2. Los datos intercambiados entre los Estados miembros y la Comisión [en el marco del presente Reglamento] no se transmitirán a personas distintas de aquellas que, por sus funciones en los Estados miembros o en las instituciones de la Unión, necesiten tener acceso a ellos, excepto en caso de que los Estados miembros que hayan comunicado los datos hayan dado su expreso consentimiento.

3. Los datos [recopilados y recibidos al amparo del presente Reglamento] no podrán utilizarse para fines distintos de los previstos en el presente Reglamento a no ser que las autoridades que los hayan facilitado den su expreso consentimiento para el uso de los datos con otros fines y a condición de que las disposiciones vigentes en el Estado miembro de la autoridad que recibe los datos no prohíban tal uso».

127 Por último, el artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 incluye disposiciones más generales. En particular, este artículo prevé que no puede interpretarse en el sentido de que se opone a que los datos obtenidos en virtud del referido Reglamento se utilicen en el marco de acciones o procesos judiciales iniciados posteriormente por incumplimiento de las normas de la política pesquera común. Las autoridades competentes del Estado miembro que comunique los datos serán informadas de todos los casos en que dichos datos sean utilizados a tales fines (artículo 113, apartado 6, del Reglamento n.º 1224/2009).

128 A estas alturas de la exposición, ya es posible deducir varias conclusiones de las disposiciones del Reglamento n.º 1224/2009 mencionadas en los anteriores apartados 120 a 127.

129 En primer término, las disposiciones de los artículos 112 y 113 del Reglamento n.º 1224/2009, como tales, no se aplican a documentos, sino solamente a datos recopilados al amparo de ese Reglamento.

130 A este respecto, procede hacer constar que el Reglamento n.º 1224/2009 no define el concepto genérico de «datos», sino solamente el concepto, más específico, de «datos del sistema de localización de buques» (artículo 4, punto 12, del Reglamento n.º 1224/2009).

131 No obstante, del conjunto de las disposiciones del Reglamento n.º 1224/2009, y, en particular, de los artículos 12, 33, 34, 63, 78, 93, 101, 109 y 116, resulta que los datos que designa son los datos registrados por los Estados miembros en diversas bases de datos informáticas creadas por ellos y a los que se permite el acceso en la zona segura de un sitio Internet oficial a un número limitado de usuarios autorizados por los Estados miembros y por la Comisión. De este modo, el citado Reglamento se refiere específicamente a los siguientes datos: datos del sistema de localización de buques; datos relativos a las actividades pesqueras —en particular los del cuaderno diario de pesca, las declaraciones de desembarque y de transbordo y las notificaciones previas—; datos de las declaraciones de recogida, los documentos de transporte y las notas de venta; datos de las licencias de pesca y las autorizaciones de pesca; datos sobre el agotamiento de las posibilidades de pesca; datos de los informes de inspección y de vigilancia; datos de la potencia del motor; datos del sistema de detección de buques; datos sobre avistamientos; datos relacionados con acuerdos internacionales de pesca; datos

sobre entradas y salidas de zonas de pesca, zonas marítimas, zonas de regulación de determinadas organizaciones regionales y aguas de terceros países; datos del sistema de identificación automática, y datos de los registros nacionales de infracciones.

132 En segundo término, de los artículos 112 y 113 del Reglamento n.º 1224/2009 resulta que estos artículos prevén tres tipos de protección de los datos recopilados al amparo del propio Reglamento, aplicables, el primero de ellos, a los datos personales [artículos 112 y 113, apartado 4, letra a)]; el segundo, a los datos confidenciales del secreto profesional y comercial [artículo 113, apartado 1 y 4, letra b)], y, el tercero, a los datos comunicados por un Estado miembro (artículo 113, apartados 2 y 3). Este tercer y último tipo de protección es el que se cuestiona en el presente litigio.

133 En tercer término, del propio tenor del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 resulta que los datos recopilados y transmitidos por un Estado miembro a la Comisión al amparo de dicho Reglamento no se transmiten, en principio, a personas distintas de aquellas que por sus funciones necesiten tener acceso a ellos, ni podrán utilizarse para fines distintos de los previstos en ese Reglamento, a no ser que los Estados miembros que hayan facilitado esos datos den su expreso consentimiento.

134 Únicamente las disposiciones del artículo 113, apartados 4 y 6, del Reglamento n.º 1224/2009 podrían interpretarse, eventualmente, en el sentido de que permiten, como excepción y en supuestos específicos, la divulgación de datos procedentes de un Estado miembro sin su consentimiento. En efecto, por una parte, estas disposiciones, recordadas en los anteriores apartados 125 y 127, parecen autorizar, en cualquier caso, la divulgación o el uso de algunos datos para poner fin o impedir una infracción de las normas de la política pesquera común. Por otra parte, el artículo 113, apartado 6, del Reglamento n.º 1224/2009 se limita a prever que el Estado miembro que comunique los datos será informado de la utilización de los referidos datos en el marco de acciones judiciales o administrativas.

135 Queda por examinar la articulación entre las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 y las del Reglamento n.º 1049/2001.

b) Articulación entre el artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 y el Reglamento n.º 1049/2001

136 En primer lugar, procede constatar que los Reglamentos n.ºs 1049/2001 y 1224/2009 tiene objetivos distintos. El primero de ellos pretende garantizar la mayor transparencia posible en el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas y en la información en la que basan sus decisiones. En consecuencia, tiene por finalidad facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos y promover buenas prácticas administrativas (véase, por analogía, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, apartado 49). El segundo de los Reglamentos citados pretende, a tenor de su artículo artículo 1, establecer un régimen de control, inspección y observancia destinado a garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.

137 En el presente asunto, los Reglamentos n.ºs 1049/2001 y 1224/2009 no contienen ninguna disposición que establezca expresamente la primacía de uno sobre el otro. En consecuencia, procede garantizar que cada uno de los Reglamentos se aplique de un modo compatible con el otro y que permita, por tanto, una aplicación coherente de ambos (véanse, por analogía, las sentencias de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, apartado 56, y de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 110).

138 En segundo lugar, habida cuenta de lo señalado en el anterior apartado 129, procede constatar que las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 no tienen, por sí mismas, por objeto regular las condiciones de acceso del público a los documentos transmitidos por un Estado

miembro a la Comisión al amparo de ese Reglamento. En efecto, las citadas disposiciones pretenden solamente precisar las condiciones en las que se pueden transmitir y utilizar los datos recopilados y transmitidos por un Estado miembro al amparo del referido Reglamento.

139 De ello se deduce que las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 no constituyen, como tales, una ley especial que establezca excepciones a las normas generales de acceso del público a los documentos previstas por el Reglamento n.º 1049/2001, sino que son más bien normas específicas que garantizan una protección reforzada de algunos datos —de carácter personal o no y con independencia de su grado de confidencialidad— por el mero hecho de haber sido comunicados por un Estado miembro. Lo anterior explica por qué el Reglamento n.º 1224/2009, que no contiene ninguna disposición relativa al acceso del público a los documentos, no hace referencia al Reglamento n.º 1049/2001, mientras que, en la medida en que incluye disposiciones relativas a la protección de los datos y, en particular, de los datos personales, sí menciona el Reglamento n.º 45/2001, concretamente en su artículo 112.

140 No es menos cierto que, como se ha señalado en el anterior apartado 137, procede aplicar a la vez, de manera coherente, el Reglamento n.º 1049/2001 y el Reglamento n.º 1224/2009.

141 Así pues, cuando, como en el presente asunto, los documentos a los que se solicita acceso se relacionan con un ámbito específico del Derecho de la Unión —en el caso de autos, el régimen de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común—, las normas de acceso a los documentos, que figuran en particular en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, no pueden ser aplicadas e interpretadas sin tener en cuenta las normas específicas que regulan la transmisión y la utilización de los datos contenidos en los documentos en cuestión, normas que, en este caso, están recogidas en el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 (véanse, por analogía, las sentencias de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 83, y de 26 de abril de 2016, Strack/Comisión, T-221/08, EU:T:2016:242, no publicada, apartado 154).

142 En consecuencia, cuando una solicitud basada en el Reglamento n.º 1049/2001 pretende obtener el acceso a documentos que incluyan datos a los que se aplique el Reglamento n.º 1224/2009, las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, de este último Reglamento son aplicables en su totalidad (véanse, por analogía, las sentencias de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, apartado 63, y de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, apartado 70).

143 En tercer lugar, habida cuenta de lo que se ha señalado en los anteriores apartados 133 y 134, debe observarse que, salvo únicamente las eventuales excepciones previstas en los apartados 4 y 6 del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009, las disposiciones de los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo 113, aplicables a los datos contenidos en un documento comunicado por un Estado miembro a la Comisión al amparo del citado Reglamento, supeditan al consentimiento expreso de ese Estado miembro toda transmisión o utilización de dichos datos no prevista en el propio Reglamento.

144 A ese respecto, en primer término, cabe observar que los términos del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 —recordados en el anterior apartado 126— se distinguen claramente de los términos del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 —recordados en los anteriores apartados 39 y 94—. En efecto, las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 prohíben, en principio, determinadas formas de transmisión o de utilización de los datos facilitados por un Estado miembro, a no ser que este último dé su expreso consentimiento. A la inversa, y siendo así que del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que los documentos en poder de las instituciones —incluidos los originarios de los Estados miembros— pueden en principio hacerse públicos, el artículo 4, apartado 5, del mismo Reglamento se limita a prever que un Estado miembro podrá solicitar que no se divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

145 En cambio, el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 está formulado en términos análogos a los del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, según los cuales «los documentos sensibles […] se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor». Pues bien, del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que el emisor de un documento sensible dispone de la facultad de oponerse a que se divulgue el contenido de dicho documento (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 101).

146 De ello se deduce que el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 no se limita, como hace el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, a prever que, cuando un Estado miembro ha formulado una solicitud específica en este sentido, ya no podrá divulgarse posteriormente sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado, sino que, al igual que el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, erige el consentimiento expreso previo del Estado miembro en requisito absoluto para determinadas formas de transmisión y de utilización de los datos facilitados por ese Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartados 47 y 78).

147 En segundo término, consta que, en lo que atañe a los datos facilitados por un Estado miembro al amparo del Reglamento n.º 1224/2009, el legislador de la Unión quiso mantener, de alguna manera, la regla del autor, regla que, sin embargo, había sido suprimida en principio por el Reglamento n.º 1049/2001 en materia de acceso del público a los documentos. La regla en cuestión, tal como se formulaba con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento n.º 1049/2001, implicaba que, cuando el autor de un documento en poder de una institución era un tercero, el acceso a ese documento debía pedirse directamente a su autor (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 56).

148 A este respecto, en el anterior apartado 126 ya se ha declarado que las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 son sustancialmente idénticas a las del artículo 37, apartados 3 y 5, del Reglamento n.º 2847/93, adoptadas antes de la entrada en vigor del Reglamento n.º 1049/2001. Pues bien, en el momento de la adopción del Reglamento n.º 1224/2009 y en el marco del grupo de trabajo denominado «Política Interior y Exterior de Pesca» del Consejo de la Unión Europea, la delegación sueca se había opuesto al mantenimiento de la regla del autor, que consideraba incompatible con el Reglamento n.º 1049/2001, Reglamento que, entre tanto, había entrado en vigor. En consecuencia, la delegación sueca propuso otra redacción de las disposiciones que se convirtieron en el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009, en el sentido de que se previera una mera consulta a las autoridades que facilitan los datos. No obstante, el Consejo adoptó finalmente la propuesta de la Comisión, consistente en reproducir en el Reglamento n.º 1224/2009, sin introducir ninguna modificación significativa, las disposiciones que anteriormente figuraban en el artículo 37, apartados 3 y 5, del Reglamento n.º 2847/93.

149 Así pues, consta que, al adoptar el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009, la voluntad del legislador de la Unión fue preservar la facultad del Estado miembro que facilita datos al amparo de ese Reglamento de vigilar y controlar toda forma de transmisión o de utilización de esos datos no prevista en el referido Reglamento.

150 En tercer término, la prohibición de transmisión o de utilización de los datos comunicados por un Estado miembro, que establece el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009, se aplica en todos los supuestos en los que el Estado miembro en cuestión no haya dado su consentimiento expreso a la transmisión o a la utilización de tales datos.

151 De ello se deduce que, contrariamente a lo que se ha declarado en lo que atañe a la restricción en materia de acceso del público a los documentos prevista por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartados 47 y 99), la aplicación de la restricción prevista en el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 no está supeditada ni a una manifestación

de voluntad expresa y previa del Estado miembro interesado, ni a la invocación por este último de alguna de las excepciones materiales previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001 o en el artículo 113, apartado 4, del Reglamento n.º 1224/2009, ni a la motivación de la oposición que eventualmente formule el Estado miembro.

152 En cuarto término, al ser consecuencia directa de la falta de consentimiento expreso del Estado miembro que haya facilitado los datos, la prohibición de transmisión o de utilización prevista en el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 no se basa en una excepción material, como puede ser la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, protección que se menciona tanto en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 como en el artículo 113, apartado 4, letra d), del Reglamento n.º 1224/2009. Por consiguiente, contrariamente a lo que defiende la Comisión, la referida prohibición no desaparece en el momento en que finaliza una investigación administrativa iniciada con arreglo al artículo 102, apartado 2, del Reglamento n.º 1224/2009, sino que cesa solamente en el momento en el que el Estado miembro que ha facilitado los datos de que se trata da su consentimiento expreso a la transmisión o a la utilización de los mismos.

153 En quinto y último lugar, es evidente que la comunicación al público, y, en particular, a una organización no gubernamental, de un documento que contiene datos facilitados por un Estado miembro al amparo del Reglamento n.º 1224/2009 constituye una forma de transmisión y de utilización de tales datos no prevista por el Reglamento. Además, la República de Malta alega que, en el momento de la adopción del Reglamento n.º 1224/2009 y, más concretamente, de la disposición que se convirtió en el artículo 113, apartado 3, del mismo Reglamento y que prohíbe la utilización de ese tipo de datos «para fines distintos de los previstos en el […] Reglamento», la Comisión había explicado, en el marco del grupo de trabajo denominado «Política Interior y Exterior de Pesca» del Consejo y en respuesta a una pregunta de la delegación finlandesa, que los «fines distintos» a que se refiere esa disposición podrían hacer referencia, en particular, a la publicación de datos por una organización no gubernamental.

154 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 prohíben, en principio, la divulgación al público, y, en particular, a una organización no gubernamental, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, de documentos en los que no se hayan suprimido los datos facilitados por un Estado miembro a la Comisión al amparo del Reglamento n.º 1224/2009, cuando el Estado miembro en cuestión no haya dado su consentimiento expreso para ello y, *a fortiori*, cuando, como sucede en el caso de autos, se haya opuesto a ello expresamente.

155 Esta interpretación no queda desvirtuada por la alegación que la Comisión fundamenta en que el legislador de la Unión no podía adoptar válidamente una norma que impidiese la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 sin que las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 adoleciesen de falta de base legal y sin menoscabar de manera desproporcionada el derecho de acceso a los documentos reconocido tanto por el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales como por el artículo 15 TFUE, apartado 3.

156 En efecto, en primer término, de reiterada jurisprudencia resulta que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto. Si el examen de un acto de la Unión muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de esos objetivos o componentes puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro es meramente accesorio, el acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante (véanse las sentencias de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, EU:C:2001:64, apartados 58 y 59 y jurisprudencia citada, y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, C-263/14, EU:C:2016:435, apartados 43 y 44 y jurisprudencia citada).

157 Pues bien, por una parte, consta, como se ha señalado en el anterior apartado 136, que el Reglamento n.º 1224/2009 tiene como objetivo principal establecer un régimen de control, inspección y observancia destinado a garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común. Por otra parte, el contenido material del Reglamento n.º 1224/2009 se refiere de manera preponderante a la política pesquera común, incluso cuando prevé la recopilación y el intercambio de diversos datos relativos a esa política común. Tan solo con carácter accesorio incluye el Reglamento n.º 1224/2009 — concretamente en los artículos 112 y 113— disposiciones relativas a la protección de datos y, en particular, disposiciones que delimitan y restringen la transmisión y la utilización de los datos facilitados por los Estados miembros.

158 En tales circunstancias, el Consejo debía adoptar el Reglamento n.º 1224/2009 exclusivamente sobre la base del artículo 43 TFUE, relativo a la política agrícola común, que engloba la política pesquera común. En particular, el Consejo no podía adoptar el artículo 113, apartados 2 y 3, de ese Reglamento, ni sobre la base del artículo 16 TFUE, relativo a la protección de datos de carácter personal, ni basándose en el artículo 15 TFUE, apartado 3, relativo al acceso a los documentos. Por consiguiente, el Consejo podía adoptar conforme a Derecho, al amparo del Reglamento n.º 1224/2009, normas específicas que regulen el acceso a los datos facilitados por un Estado miembro con arreglo a dicho Reglamento, aun cuando esas normas específicas tengan en la práctica como consecuencia restringir el acceso del público a los documentos que contienen tales datos.

159 En segundo término, es cierto que, como se ha señalado en el anterior apartado 42, el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales, por una parte, y el artículo 15 TFUE, apartado 3, por otra, prevén que todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

160 No obstante, procede recordar que el artículo 15 TFUE, apartado 3, dispone que el legislador de la Unión determinará mediante reglamentos las condiciones y los límites al derecho de acceso a los documentos. De ello se deduce que el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, reconocido y garantizado por los Tratados, no es un derecho general y absoluto, sino que puede ser objeto de limitaciones y restricciones.

161 En particular, debe señalarse que la restricción al acceso a los datos prevista en el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 solo se aplica a los datos originarios de los Estados miembros y resulta, como se ha señalado en el anterior apartado 147, de la voluntad del legislador de la Unión de mantener, de alguna manera, la regla del autor, que permite enviar directamente al autor de un documento la solicitud de acceso al mismo. Así pues, nada impide a una persona que desee acceder a un documento que contenga datos facilitados por un Estado miembro al amparo del Reglamento n.º 1224/2009 solicitar directamente a dicho Estado miembro el acceso al documento. En tal caso, la solicitud de acceso a los documentos se examinará de conformidad con la legislación nacional del Estado miembro afectado.

162 De ello se desprende que, aunque las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 establecen el consentimiento previo y expreso del Estado miembro afectado como requisito absoluto para la divulgación de los datos facilitados por un Estado miembro al amparo del mismo Reglamento, dichas disposiciones no hacen imposible o excesivamente difícil el acceso a los documentos que contienen esos datos. Por consiguiente, tales disposiciones no vulneran de manera desproporcionada el derecho de acceso a los documentos reconocido, por una parte, en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales y, por otra, en el artículo 15 TFUE, apartado 3.

163 A la luz de las anteriores consideraciones procede examinar si, en el caso de autos, el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 se oponía a la comunicación a Greenpeace de los documentos n.os 112 a 230.

c) Examen de la procedencia del motivo basado en la infracción del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009

164 Con carácter previo, procede observar que la República de Malta explica que los documentos n.ºs 112 a 230 se intercambiaron entre ella y la Comisión al amparo del Reglamento n.º 1224/2009 y que contenían datos a los que se refiere dicho Reglamento. Así, por ejemplo, algunos de esos documentos incluían datos relativos a la posición de los buques de pesca o a las actividades de los buques de pesca libios. Otros documentos son informes detallados, informes de inspección, declaraciones de transbordo en el mar y de enjaulamiento elaborados por observadores malteses e internacionales. Por último, algunos documentos se elaboraron en el ámbito de la investigación administrativa abierta por la República de Malta, y posteriormente en el marco del seguimiento por la Comisión de esa investigación.

165 La Comisión no discute esta descripción de los documentos de que se trata. En particular, no cuestiona que fueron intercambiados al amparo del Reglamento n.º 1224/2009 y que incluyen datos a los que se refiere dicho Reglamento.

166 El Tribunal, por su parte, constata que los documentos n.ºs 112 a 230, presentados por la República de Malta, se ajustan a la descripción de los mismos realizada por dicho Estado y que incluyen datos —concretamente numéricos o de orden técnico— del mismo tipo que los datos a que se refiere el Reglamento n.º 1224/2009 y que han sido recordados en el apartado 131 anterior.

167 En estas circunstancias, el artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009 resultaba aplicable a los datos incluidos en los documentos n.ºs 112 a 230.

168 De ello se desprende que, salvo que invocara eventualmente las disposiciones del artículo 113, apartados 4 y 6, del Reglamento n.º 1224/2009, la Comisión no podía hacer públicos —y, en particular, transmitir a una organización no gubernamental— los datos incluidos en los documentos n.ºs 112 a 230 sin el consentimiento expreso de la República de Malta.

169 Pues bien, en el presente asunto, por una parte, consta que la República de Malta no ha dado en ningún momento su consentimiento expreso para la transmisión a Greenpeace de los datos contenidos en los documentos n.ºs 112 a 230 y que, por el contrario, incluso se opuso expresamente a ello, especialmente en los escritos de 30 de noviembre de 2015 y de 3 y 27 de mayo de 2016. Por otra parte, la Comisión no ha demostrado —y ni siquiera ha alegado— que la comunicación a Greenpeace de los datos contenidos en esos documentos fuera necesaria para poner fin o reprimir una infracción de las normas de la política pesquera común.

170 Por otro lado, habida cuenta de lo expuesto en el anterior apartado 153, la Comisión no puede sostener fundadamente que ya no fuera necesario el consentimiento expreso de la República de Malta para la transmisión o la utilización de los datos facilitados por las autoridades maltesas, debido a que la investigación administrativa se hubiera cerrado en 2011 y a que la República de Malta ya hubiera aplicado desde febrero de 2013, y de manera satisfactoria, el plan de acción adoptado a raíz de dicha investigación administrativa.

171 Por consiguiente, sin el consentimiento de las autoridades maltesas, la Comisión no podía autorizar con arreglo a Derecho el acceso a los documentos de que se trata, salvo suprimiendo todos los datos contenidos en dichos documentos a los que resultara aplicable el Reglamento n.º 1224/2009.

172 No obstante, procede hacer constar que la Comisión decidió comunicar a Greenpeace los documentos n.ºs 112 a 230, suprimiendo únicamente los datos de carácter personal que contenían, sin tener en cuenta que incluían también datos de carácter más general a los que resultaba aplicable el Reglamento n.º 1224/2009. A este respecto, el Tribunal señala que la Comisión no examinó en ningún momento si

esos datos podían disociarse efectivamente de los documentos que los contenían y si, por tanto, en el presente asunto, era posible permitir el acceso a los documentos de que se trata en una forma que excluyese los datos en cuestión.

173 En estas circunstancias, la República de Malta puede sostener fundadamente que, al permitir a Greenpeace el acceso a los documentos n.os 112 a 230 y, en consecuencia, a los datos que estos documentos contenían, la Comisión infringió las disposiciones del artículo 113, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1224/2009.

174 Por tanto, debe estimarse el cuarto motivo, que se invocó únicamente en relación con los documentos n.os 112 a 230.

175 De todo lo anterior resulta que, por una parte, procede anular la Decisión impugnada en la medida en que concede a Greenpeace el acceso a los documentos n.os 112 a 230 y, por otra, que deben desestimarse las restantes pretensiones del recurso.

IV. Costas

176 En virtud del artículo 134, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.

177 En el presente asunto, se han desestimado las pretensiones de la Comisión por lo que respecta a la divulgación de los documentos n.os 112 a 230 y se han desestimado las pretensiones de la República de Malta en lo que atañe a la divulgación de los documentos n.os 1 a 111 y 231 a 240. En consecuencia, procede decidir que cada parte cargue con sus propias costas, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

1) **Anular la Decisión del secretario general de la Comisión Europea de 13 de julio de 2016 por la que se resuelve sobre una solicitud confirmatoria de Greenpeace de acceso a documentos relativos a un supuesto envío irregular de atún rojo vivo, de Túnez a Malta, en la medida en que permite a Greenpeace el acceso a los documentos enumerados en su anexo B con los números 112 a 230.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Cada parte cargará con sus propias costas, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.**

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de mayo de 2018.

Firmas

Índice

I. Antecedentes del litigio 1

II. Procedimiento y pretensiones de las partes 4

III. Fundamentos de Derecho 5

A. Sobre la admisibilidad 5

1. Sobre la admisibilidad de las pretensiones de la República de Malta y de los cuatro primeros motivos invocados en apoyo de dichas pretensiones 5

2. Sobre la admisibilidad del quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación 7

B. Sobre el fondo 8

1. Sobre el quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación 8

2. Sobre los tres primeros motivos, relativos al procedimiento de adopción de la Decisión impugnada 10

a) Operatividad de los tres primeros motivos 11

1) Normas de procedimiento previstas en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 11

2) Normas de procedimiento previstas en el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001 o que se derivan de la obligación de cooperación leal 14

b) Examen de la procedencia de las imputaciones basadas en la concesión de plazos de respuesta insuficientes y en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal 16

3. Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 17

a) Exposición del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 y de su contexto 18

b) Articulación entre el artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 y el Reglamento n.º 1049/2001 20

c) Examen de la procedencia del motivo basado en la infracción del artículo 113 del Reglamento n.º 1224/2009 25

IV. Costas 26