Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 21 de septiembre de 2016[1]

Asunto C-491/15 P

Typke
contra

Comisión

«Recurso de casación — Acceso a documentos de las instituciones — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Oposiciones de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO) — Bases de datos — Solicitud de un cuadro con una serie de datos hechos anónimos — Concepto de documento — Documento nuevo o existente»

I. Introducción

1. El Sr. Rainer Typke, el recurrente, participó en las pruebas de acceso de dos oposiciones generales de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO). Tras ser informado de sus resultados, solicitó, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001,[2] acceder a un cuadro con una serie de datos hechos anónimos sobre dichas pruebas con objeto de disipar sus sospechas de discriminación. La Comisión Europea denegó su solicitud de acceso a tales datos. El recurrente impugnó la decisión de la Comisión ante el Tribunal General.

2. Mediante el presente recurso de casación, el recurrente impugna la sentencia del Tribunal General por la que se desestima su recurso. En particular, cuestiona las conclusiones del Tribunal General de que el documento solicitado no existía y de que el Reglamento n.º 1049/2001 no obligaba a la EPSO a generar un nuevo documento.

3. Conforme a la petición formulada por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centran en la interpretación del concepto de «documento existente» en el contexto de las bases de datos electrónicas, la cuestión jurídica fundamental que se suscita en el presente asunto.

II. Marco jurídico

4. La finalidad del Reglamento n.º 1049/2001 es que haya transparencia en el trabajo de las instituciones de la Unión Europea, poniendo así en práctica el principio de apertura consagrado en el artículo 1 TUE, apartado 2.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento 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).

5. El artículo 2 de dicho Reglamento lleva por título «Beneficiarios y ámbito de aplicación». El artículo 2, apartado 1, dispone que «todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento». A tenor del artículo 2, apartado 3, «el presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea».

6. En el artículo 3 del citado Reglamento se establece una serie de definiciones. En particular, el artículo 3, letra a), preceptúa que «se entenderá por "documento" […] todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución».

7. En el artículo 6 del mismo Reglamento se recogen las normas sobre las solicitudes de acceso a un documento. Conforme a dicho artículo:

«1. Las solicitudes de acceso a un documento deberán formularse en cualquier forma escrita, incluido el formato electrónico, en una de las lenguas a que se refiere el artículo 314 del Tratado CE y de manera lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento de que se trate. El solicitante no estará obligado a justificar su solicitud.

2. Si una solicitud no es lo suficientemente precisa, la institución pedirá al solicitante que aclare la solicitud, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo, facilitando información sobre el uso de los registros públicos de documentos.

3. 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.

4. Las instituciones ayudarán e informarán a los ciudadanos sobre cómo y dónde pueden presentar solicitudes de acceso a los documentos.»

8. Por último, el artículo 10 del mencionado Reglamento se refiere a los aspectos prácticos del acceso efectivo a los documentos una vez que se ha aceptado la solicitud. A tenor del artículo 10, apartado 1, «el acceso a los documentos se efectuará, bien mediante consulta *in situ*, bien mediante entrega de una copia que, en caso de estar disponible, podrá ser una copia electrónica, según la preferencia del solicitante. […]». De conformidad con el artículo 10, apartado 3, «los documentos se proporcionarán en la versión y formato existentes (incluidos los formatos electrónicos y otros, como el Braille, la letra de gran tamaño o la cinta magnetofónica), tomando plenamente en consideración la preferencia del solicitante».

III. Hechos y procedimiento

9. El Sr. Typke es miembro del personal de la Comisión Europea. Participó en las pruebas de acceso de dos oposiciones generales de la EPSO para la selección de funcionarios de grados AD 5 y AD 7 respectivamente. Tras ser informado de sus resultados, presentó a la EPSO dos solicitudes sucesivas de acceso a documentos a fin de comprobar si las pruebas en las que participó habían sido organizadas conforme al principio de igualdad de trato. En particular, el recurrente sospechaba que algunos errores de traducción podrían haber tenido un impacto negativo en determinados grupos lingüísticos.

10. En su primera solicitud (procedimiento Gestdem 2012/3258), el recurrente pidió acceder a un «cuadro» con una serie de datos hechos anónimos sobre las pruebas que habían realizado aproximadamente 45 000 candidatos. Dicho cuadro debía recoger información en forma de identificadores de cada candidato en relación con las preguntas a las que tuvo que responder; identificadores de cada pregunta formulada, sin revelar su contenido; el tipo de pregunta; la lengua en la que se formuló cada pregunta a cada candidato, y el tiempo empleado por cada candidato para responder a cada pregunta.

11. Seis meses después, mediante su segunda solicitud (procedimiento Gestdem 2013/0068), el recurrente no pretendía obtener un cuadro que recogiera toda la información solicitada. En lugar de ello, pidió acceder a partes de documentos existentes en formato electrónico que contuvieran la misma información que la que fue objeto de su primera solicitud, así como el grado de dificultad de cada pregunta formulada a cada candidato.

12. En lo que respecta al primer procedimiento, la EPSO denegó la solicitud inicial el 9 de agosto de 2012. Ésta admitió que la información obraba en su poder. No obstante, afirmó que el documento solicitado no existía. A continuación, el recurrente presentó, al amparo del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, una solicitud confirmatoria pidiendo a la institución que reconsiderara su posición. La Secretaría General de la Comisión confirmó, en lo sustancial, el punto de vista de la EPSO. Sostuvo que el citado Reglamento no obligaba a la EPSO a realizar operaciones informáticas para obtener información incluida en diversas bases de datos.

13. En lo que atañe al segundo procedimiento, la EPSO no respondió a la segunda solicitud del recurrente. Posteriormente, éste presentó una solicitud confirmatoria a la Comisión.

14. Mediante decisión de 5 de febrero de 2013 (en lo sucesivo, «primera decisión impugnada»), la Comisión desestimó la solicitud confirmatoria del primer procedimiento por los siguientes motivos: en primer lugar, el documento solicitado no existía. La elaboración del cuadro solicitado implicaría no sólo la obtención de información relativa a decenas de miles de pruebas pertinentes de diferentes bases de datos, sino también de información de otras bases de datos, como la base general de cuestiones y preguntas. En segundo lugar, ofrecer acceso a tal documento entrañaría una carga excesiva de trabajo administrativo.

15. Un mes después, mediante escrito de 13 de marzo de 2013, la Comisión adoptó la «segunda decisión impugnada». En este escrito, dicha institución no entró en el fondo de la segunda solicitud confirmatoria. Por lo tanto, el recurrente interpretó este escrito, en virtud de lo previsto en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento, como una respuesta denegatoria a su solicitud confirmatoria en el segundo procedimiento. Posteriormente, el 27 de mayo de 2013, la Comisión adoptó de forma extemporánea una decisión denegatoria expresa en el citado procedimiento.

IV. Sentencia recurrida y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

16. Ante el Tribunal General, el Sr. Typke solicitó la anulación de las decisiones impugnadas primera y segunda, basándose en que habían infringido el Reglamento n.º 1049/2001. La Comisión pidió que el Tribunal General declarara que no procedía pronunciarse sobre el recurso en la medida en que se refería a la anulación de la segunda decisión impugnada, habida cuenta de la adopción de la decisión denegatoria expresa en el segundo procedimiento, el 27 de mayo de 2013. La Comisión solicitó también al Tribunal General que desestimara el recurso por cuanto se refería a la primera decisión impugnada.

17. El Tribunal General acogió las alegaciones de la Comisión.[3] Declaró que ya no procedía pronunciarse sobre la pretensión de anulación de la decisión presunta denegatoria de acceso en el segundo procedimiento (punto 1 del fallo de la sentencia recurrida), desestimó el recurso en lo relativo a la primera decisión impugnada (punto 2) y condenó en costas al Sr. Typke (punto 3). El Tribunal General declaró, en particular, que el documento solicitado en el primer procedimiento no era un documento existente al que pudiera solicitarse acceso en virtud del Reglamento n.º 1049/2001.

18. Ante el Tribunal de Justicia, el recurrente sostiene que los puntos 2 y 3 del fallo de la sentencia recurrida deben ser anulados. Arguye que el Tribunal General cometió un error de Derecho y desnaturalizó el sentido claro de las pruebas al declarar que el recurrente no había solicitado, en el primer procedimiento, acceso a documentos existentes. Además, el recurrente solicita la anulación de la decisión adoptada por la Secretaría General de la Comisión Europea en el primer procedimiento (Gestdem 2012/3258).

19. El núcleo del presente recurso de casación es el supuesto error de Derecho cometido en la interpretación del concepto de «documento existente» en relación con las bases de datos electrónicas. A este respecto, el recurrente invoca un motivo único articulado en dos partes interrelacionadas.

20. En primer lugar, el recurrente aduce que el Tribunal General incurrió en error al interpretar el Reglamento n.º 1049/2001, en particular los artículos 3, letra a), y 4, apartado 6, de éste. Arguye que ese Tribunal supuso incorrectamente que la aplicación de los citados preceptos a las bases de datos relacionales requiere distinguir entre el acceso parcial a los documentos recogidos en una base de datos relacional y el acceso simple a la información contenida en dicha base de datos.

21. En segundo lugar, el recurrente alega que el Tribunal General cometió un error al declarar que su solicitud no tenía por objeto un documento existente, sino uno nuevo, y que en cualquier caso no se incluía en el ámbito de aplicación del citado Reglamento. El recurrente sostiene en particular que la agrupación de datos solicitada es equiparable a un documento, en el sentido de ese Reglamento, ya que puede obtenerse utilizando las herramientas de búsqueda con las que cuenta la base de datos de que se trata. No están excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento las solicitudes de acceso a una base de datos relacional que requieran formular consultas que utilicen un lenguaje de consulta estructurada («Structured Query Language»; en lo sucesivo, «SQL») no previamente preprogramadas o utilizadas de forma habitual por la institución de que se trate para dicha base de datos. Añade que la sentencia recurrida es contraria al *effet utile* del mencionado Reglamento. El acceso podría quedar restringido en la práctica a los datos que la EPSO hubiera decidido *ex ante* comunicar al público en general. Sería incluso posible que una institución impidiera intencionadamente el acceso a bases de datos.

22. En su escrito de contestación, la Comisión alega, en particular, que el Tribunal General aplicó de manera correcta el concepto de «documento existente». Sólo pueden ser considerados documentos existentes los resultados de consultas SQL preestablecidas. El documento solicitado, que implica elaborar nuevas consultas SQL, no puede obtenerse mediante una búsqueda normal o rutinaria en el sentido de la sentencia Dufour.[4] Además, no se menoscaba el *effet utile* del citado Reglamento, puesto que éste no persigue atender a las necesidades de información general de los ciudadanos. Según la Comisión, el recurrente no ha aportado pruebas de que esta institución haya eliminado en algún momento de manera deliberada fórmulas SQL a fin de ocultar un documento. Por estas razones, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas al recurrente.

3 — Sentencia de 2 de julio de 2015, Typke/Comisión (T-214/13, EU:T:2015:448).

4 — Sentencia de 26 de octubre de 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634), apartado 153.

V. Apreciación

23. Las presentes conclusiones están estructuradas del siguiente modo. En primer lugar, examinaré el concepto de «documento» en el contexto de las bases de datos electrónicas con objeto de interpretar el Reglamento n.º 1049/2001 (sección A). En segundo lugar, analizaré, en ese mismo contexto, qué constituye un documento «existente», en contraposición a la creación de un documento «nuevo» (sección B). En tercer lugar y volviendo al caso de autos, trataré de dilucidar si el cuadro solicitado por el recurrente puede considerarse un «documento existente» (sección C).

A. *Concepto de documento y modalidades de acceso en la era digital*

24. El Reglamento n.º 1049/2001 es una manifestación del principio de apertura consagrado en el artículo 1 TUE, párrafo segundo.[5] Tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos[6] con el fin de mejorar la transparencia de la labor de las instituciones de la Unión Europea, permitiendo de este modo una mayor legitimidad y responsabilidad de dichas instituciones para con los ciudadanos.[7]

25. Con el fin de realizar estos objetivos, el legislador ha atribuido un sentido muy amplio al concepto de «documento» que figura en el artículo 3, letra a), del mencionado Reglamento. Según esta disposición, «se entenderá por "documento" [...] todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución».

26. De esta amplia definición se desprende que un documento puede ser: *cualquier* contenido, en *cualquier* soporte, referente a *cualquier* actividad de las instituciones de la Unión.

27. Por analogía, el concepto de «documento» tiene un sentido igualmente amplio en la Directiva 2003/98/CE.[8] El artículo 2, apartado 3, de ésta define el «documento» como «cualquier contenido sea cual sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual)», o cualquier parte de tal contenido. El considerando 11 de dicha Directiva añade que el término «documento» abarca «todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual), conservados por los organismos del sector público».

28. Así pues, resulta que prácticamente todo, cualesquiera datos, series de datos o conjuntos de información pueden ser considerados un documento a efectos del Reglamento n.º 1049/2001.

29. No obstante, pese al concepto ciertamente amplio de «documento», su verdadero significado no está muy claro en el contexto de las bases de datos electrónicas y los documentos que las mismas contienen. ¿Comprende todo tipo de datos codificados en una base de datos? ¿Debe concederse acceso a cualquier combinación de datos que pueda extraerse de las bases de datos, tras realizar búsquedas complejas?

5 — Véase el considerando 1, tal como ha sido interpretado en la sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:496), apartado 72.

6 — Véase el considerando 4, tal como ha sido interpretado por ejemplo en las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374), apartado 33, y de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), apartado 69.

7 — Véanse los considerandos 2 y 3. Véase también, por ejemplo, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión (C-64/05 P, EU:C:2007:802), apartado 54.

8 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (DO 2003, L 345, p. 90), en su versión modificada por la Directiva 2013/37/UE (DO 2013, L 175, p. 1).

30. Salvo una sentencia del Tribunal General,[9] la jurisprudencia de la Unión ofrece hasta la fecha escasas indicaciones acerca de la definición de «documento» en el marco de las bases de datos electrónicas. Sin embargo, a la luz de las valiosas orientaciones que ofrece la referida resolución del Tribunal General y teniendo en cuenta la letra y el espíritu del Reglamento n.º 1049/2001, cabe sugerir que al menos tres tipos de información contenida en bases de datos electrónicas pueden considerarse «documentos» a efectos de dicho Reglamento:

— registros individuales que formen una unidad semántica identificable dentro de una base de datos o conjunto de datos mayor; o

— datos que no han sido objeto de tratamiento contenidos en una base de datos, conjunto de datos o una de sus secciones delimitadas; o

— la totalidad de la base de datos o conjunto de datos.

31. En general, cualquiera de estos elementos o todos ellos pueden considerarse documentos en el sentido del artículo 3, letra a), del citado Reglamento. No es posible afirmar en abstracto si constituirán «documentos» en un caso concreto. Ello dependerá de diversas variables, en particular el tipo y la estructura específicos de la base de datos concreta y la formulación de la consulta efectiva en el caso de que se trate. Naturalmente, existe una enorme diferencia entre, por una parte, una simple hoja de cálculo con diez filas y dos columnas de datos simples y, por otra, una compleja base de datos relacional que requiere una codificación exhaustiva para la estructuración de los datos sin tratar y que puede operar en varios servidores.

32. Sin embargo, es preciso formular algunas observaciones generales a fin de situar en su contexto adecuado (al menos a primera vista) el amplio concepto de «documento» en el marco de las bases de datos electrónicas.

33. Es evidente que el hecho de que una recopilación de información sea considerada un «*documento*» con arreglo al mencionado Reglamento no significa automáticamente que exista un derecho de *acceso* a ese documento. Es también bien sabido que el acceso a los documentos puede limitarse legalmente por motivos sustantivos o por razones prácticas. Además, estas dos clases de motivos o razones no se excluyen mutuamente.

34. Por un lado, puede limitarse o incluso prohibirse el acceso por motivos sustantivos. En el artículo 4 del citado Reglamento se enumeran tales motivos. Constituyen excepciones legítimas al acceso (pleno) a los documentos. Estas excepciones sustantivas están relacionadas con una serie de valores o intereses primordiales, como el interés público,[10] la intimidad y la integridad de la persona y la protección de los datos personales,[11] así como los derechos de propiedad intelectual.[12]

35. No obstante, debe destacarse con claridad que la existencia de alguna de esas excepciones en un caso concreto no guarda relación con la definición del concepto de «documento» en sí misma. Así lo pone de manifiesto, en particular, la circunstancia de que el procedimiento de acceso a los documentos conste de dos fases distintas que han de examinarse de manera autónoma.[13] En primer lugar, ¿existe un documento en el sentido del artículo 3, letra a), de dicho Reglamento? En segundo lugar, ¿existen motivos sustantivos que justifiquen una restricción o incluso una prohibición de acceso? Las excepciones son distintas de las definiciones. La existencia de excepciones potenciales no

9 — Véase la sentencia de 26 de octubre de 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — Véase el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento.

11 — Véase el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento.

12 — Véase el artículo 4, apartado 2, del Reglamento.

13 — Véanse, en este sentido, la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), apartado 40, y la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374), apartados 35 y 36.

debe reducir el alcance del concepto de «documento». En otras palabras, no es admisible un razonamiento regresivo: el hecho de que no pueda accederse a una parte o a la totalidad del documento por concurrir alguna de las excepciones del artículo 4 no implica que no exista un «documento».

36. Por otro lado, el acceso a un «documento» puede limitarse por razones prácticas. A continuación se indican tres de ellas, por presentar una pertinencia especial a efectos del acceso a documentos electrónicos.

37. En primer lugar, el acceso está condicionado a la presentación de una solicitud precisa. En general, el solicitante debe identificar el «documento» preciso que desea obtener. Este requisito se deriva del artículo 6, apartados 1 y 2, del citado Reglamento. Conforme a estos preceptos, las solicitudes de acceso a un documento deberán formularse «de manera lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento de que se trate. […] Si una solicitud no es lo suficientemente precisa, la institución pedirá al solicitante que aclare la solicitud, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo, facilitando información sobre el uso de los registros públicos de documentos».

38. Es comprensible que el requisito de precisión pueda plantear problemas prácticos cuando el solicitante pretenda acceder a conjuntos de datos o datos que no han sido objeto de tratamiento sin conocer la estructura exacta de la correspondiente base de datos. En tales supuestos, quizás deba insistirse en la exigencia del artículo 6, apartado 2, del mencionado Reglamento, que establece que la institución ayudará razonablemente al solicitante a aclarar su solicitud. En cualquier caso, nada se opone a que una nueva solicitud de acceso a documentos sea presentada por el mismo solicitante, con un mejor conocimiento de la estructura de la base de datos correspondiente, fundamentado en la denegación o denegaciones previas.

39. En segundo lugar, el tamaño del documento es irrelevante para su clasificación como «documento». Sin embargo, puede afectar a la forma en que se concede el acceso. Ello se desprende del artículo 6, apartado 3, y del artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001. La primera de estas disposiciones prevé que, 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.[14] La segunda disposición establece una serie de modalidades de acceso a los documentos, como la consulta *in situ* (que cabría aplicar al caso de documentos extensos o sensibles).

40. Asimismo, ambas disposiciones dejan claro que el Reglamento n.º 1049/2001 versa sobre el derecho de *acceso* a los documentos, pero no necesariamente sobre el derecho de *obtener* copias de los mismos. Las dos disposiciones revisten una importancia considerable en lo referente a los documentos electrónicos, con respecto a los cuales desaparecen en gran medida varias limitaciones «físicas» relativas a la cantidad que cabe solicitar razonablemente.[15] Dichas disposiciones presuponen que pueden imponerse ciertas limitaciones razonables y proporcionadas a la cantidad de copias de documentos electrónicos que cabe obtener de la Administración Pública.

14 — Esa solución sólo puede tener por objeto el contenido o el número de los documentos solicitados. Véase la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), apartado 26.

15 — Véase la última frase del apartado 1 del artículo 10 del Reglamento, a cuyo tenor las copias de *menos de* 20 páginas de formato A4 serán gratuitas.

41. En tercer lugar, la carga administrativa que supone conceder acceso a los documentos puede ser también un factor que deba considerarse. Las instituciones han de garantizar que se conceda algún tipo de acceso a los «documentos» cubiertos por el Reglamento n.º 1049/2001, salvo que, en circunstancias verdaderamente excepcionales, la carga de trabajo que ello entrañe sea desproporcionada. [16] Las instituciones pueden ponderar el interés del solicitante de acceso a los documentos y la carga de trabajo que se derivaría de la tramitación de su solicitud, con miras a salvaguardar el interés de una buena administración. [17]

B. *Documento existente*

42. En el Reglamento n.º 1049/2001 el concepto de «documento», incluidos los documentos en formato electrónico, es amplio. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el derecho de acceder a los «documentos» de los que disponga una institución se refiere únicamente a los documentos *existentes* que obren en su poder. [18]

43. Tanto de la letra como del espíritu del citado Reglamento se desprende claramente que el acceso se limita a los «documentos existentes». En cuanto al texto, el artículo 6, apartado 1, de ese Reglamento exige al solicitante indicar con precisión los documentos que solicita para «permitir que la institución *identifique el documento* de que se trate». [19] Asimismo, de conformidad con el artículo 10, apartado 3, «los documentos se proporcionarán en la *versión y formato existentes*». [20] El tenor de estas disposiciones demuestra que el acceso a los documentos se limita a los documentos *existentes*.

44. El espíritu del mencionado Reglamento es reforzar la transparencia, la cual exige que las instituciones faciliten los documentos que obran en su poder. Como ha señalado la Comisión en el presente asunto, la finalidad de la transparencia consiste en colocar al ciudadano en las mismas condiciones que un funcionario de las instituciones. En consecuencia, se concede en principio tanto a los ciudadanos como a los funcionarios acceso a los mismos documentos. Ello significa en la práctica que un ciudadano puede leer los mismos archivos y documentos que un funcionario que trabaja en las instituciones de la Unión Europea, ya sea en papel o en pantalla, *in situ* o desde una ubicación más lejana. Por el contrario, no cabe interpretar este Reglamento en el sentido de que obliga a las instituciones a generar documentos de los que no dispone.

45. Sin embargo, la distinción entre un documento «existente» y uno «nuevo» se hace más difusa en el contexto de las bases de datos electrónicas. En el caso del papel, en ocasiones puede ser problemático desde el punto de vista probatorio determinar si un determinado texto o fragmento consta ya por escrito en algún lugar, pero no sucede así cuando se acredita que el documento existe físicamente. No obstante, en el caso de las bases de datos electrónicas, es más difícil delimitar el concepto de «documento existente». En función de su estructura y organización interna, es posible extraer una gran cantidad de información de una base de datos electrónica, a menudo con un esfuerzo mínimo. De modo muy semejante al efecto óptico producido por un caleidoscopio, una pequeña rotación (un comando o un clic) puede variar por completo el panorama. Pues bien, la cuestión es la siguiente: ¿Ese «documento» concreto, con su configuración específica de datos, existe antes del clic, constituyendo así un «documento existente», al que tiene derecho a acceder el solicitante, o se trata de un «nuevo documento» creado en virtud del clic, al que el solicitante no tiene derecho a acceder?

16 — Sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), apartado 28.

17 — Sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), apartado 27.

18 — Véase la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — El subrayado es mío.

20 — El subrayado es mío.

46. Sin pretender ahora entrar en profundos debates ontológicos acerca de la naturaleza del ser y el existir, resulta tal vez evidente que, en este entorno tecnológico diferenciado, la distinción *estática* entre documentos «existentes» y «nuevos», que procede del mundo físico del papel, puede no ser de gran ayuda. Es posible que un documento que puede generarse muy fácilmente a partir de una base de datos no «exista», en sentido estricto, en el momento de presentarse la solicitud de acceso, en esa configuración particular. Sin embargo, los datos de origen necesarios para crearlo están contenidos en un conjunto de datos más amplio. Así pues, en el caso concreto de las bases de datos electrónicas, a fin de distinguir entre documentos «existentes» y «nuevos», el análisis debería centrarse quizás en la apreciación de la magnitud del elemento *dinámico* y creativo del proceso de generar el documento solicitado.

47. En mi opinión, en el contexto de las bases de datos electrónicas, el concepto de «documento existente» puede configurarse de dos formas: positiva y negativamente. La definición positiva se basa en una analogía con el derecho *sui generis* de propiedad intelectual.[21] Esto significa que, en el ámbito de las bases de datos electrónicas, un documento será considerado «nuevo» si es el resultado de una *inversión sustancial* que modifica la propia base de datos. Dicho de otro modo, la cantidad de trabajo necesaria para crear el documento solicitado en forma de una base de datos o conjunto de datos es tan considerable que supone, *de facto*, una base de datos o conjunto de datos diferentes y por tanto nuevos.

48. La existencia de esa inversión sustancial ha de valorarse caso por caso, teniendo en cuenta los hechos de cada caso concreto. No obstante, pueden ofrecerse algunos ejemplos ilustrativos, como las situaciones en las que, para generar el documento solicitado, es preciso añadir nuevos valores (campos, índices, identificadores, etc.) externos a la base de datos existente; o cuando, para generar el documento, es necesario efectuar búsquedas y operaciones complejas en distintas bases de datos; o también en los casos en que la generación del documento solicitado exija modificaciones sustanciales de la propia estructura de la base de datos, tales como una nueva codificación o indexación de la base de datos. En todos estos ejemplos, que no son exhaustivos ni excluyentes entre sí, probablemente tendría que generarse un «nuevo documento» para atender la solicitud de información.

49. Según la definición negativa, no es probable que se cree un «nuevo documento», en el sentido del citado Reglamento, por la mera eliminación o cribado (incluida la transformación de la información en datos anónimos) de una parte de la información existente en la base de datos o el conjunto de datos. Una vez más, dependerá de la estructura concreta de la base de datos, pero no es probable que tales acciones entrañen una inversión sustancial (intelectual), y por lo tanto no se crea un «nuevo documento», sino simplemente la reestructuración de uno existente.

50. Como ejemplos de esta categoría definida de forma negativa, cabe citar las búsquedas normales o rutinarias que pueden llevarse a cabo utilizando las herramientas de búsqueda de que disponga la base de datos de que se trate.[22] Sin embargo, la eliminación o el cribado de algunos de los datos de una base de datos existente tampoco supone la creación de un «nuevo documento». Transformar la información en datos anónimos es, a mi juicio, normalmente una operación de cribado o eliminación. A menos que su ejecución requiera cambiar la estructura de la base de datos, la transformación de la información en datos anónimos no produce valor añadido alguno, ya que consiste simplemente en la supresión de cierta información de la base de datos.

21 — Véase la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos (DO 1996, L 77, p. 20). En particular, con arreglo al artículo 7, «los Estados miembros dispondrán que el fabricante de la base de datos pueda prohibir la extracción y/o reutilización de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de ésta, evaluada cualitativa o cuantitativamente, cuando la obtención, la verificación o la presentación de dicho contenido representen una inversión sustancial desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo». Véanse, entre otras, las sentencias de 9 de noviembre de 2004, Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696), apartado 19 y ss.; de 15 de enero de 2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10), apartado 34, y de 19 de diciembre de 2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850), apartado 36.

22 — En el sentido de la sentencia de 26 de octubre de 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634), apartados 150 y 153.

51. Como conclusión de esta sección, es preciso reconocer claramente que el planteamiento antes expuesto propone una interpretación más amplia del concepto de «documento existente» en el contexto de las bases de datos electrónicas. Las razones son, como ya he explicado, de carácter técnico: a diferencia de lo que sucede en el mundo del papel físico, con las bases de datos electrónicas se pueden hacer muchas más cosas con mayor facilidad. Así pues, el concepto de «documento existente», interpretado en el marco de las bases de datos electrónicas, no debe centrarse en la existencia estática y física de un documento en el momento de presentarse la solicitud, sino en la cuestión de la magnitud del proceso creativo necesario para generar el documento solicitado. En el contexto de las bases de datos electrónicas, el criterio de la inversión sustancial implica, en términos prácticos y tal vez en contra del lenguaje corriente, que el concepto de «documento existente» comprende los documentos que pudieran no existir físicamente en la forma o configuración específica en el momento de presentarse la solicitud de acceso a la información, pero cuya preparación es una simple operación mecánica.

C. *Aplicación al presente asunto*

52. A la luz de las consideraciones precedentes, paso a examinar la cuestión de si el cuadro requerido en la primera solicitud inicial del recurrente, que es objeto del presente recurso de casación, constituye un «documento» en el sentido del Reglamento n.º 1049/2001.

53. Tal como indicó el Tribunal General,[23] el Sr. Typke pidió específicamente, en su primera solicitud, un cuadro con la siguiente información:

— un identificador de cada candidato, que no permitiera identificarlo por su nombre, pero sí ponerlo en relación con las preguntas a las que tuvo que responder;

— un identificador de cada pregunta formulada, sin revelar no obstante el contenido de la pregunta;

— la categoría de preguntas a la que pertenecía cada pregunta formulada, a saber, una pregunta de razonamiento verbal, de razonamiento abstracto, de razonamiento numérico o de juicio situacional;

— la lengua en la que se formuló cada pregunta a cada candidato;

— una indicación de la eventual anulación de preguntas;

— un identificador de la respuesta esperada que, sin revelar el contenido de la pregunta, debía ser idéntico para la misma combinación de preguntas y de respuestas; el demandante precisó a este respecto que, si las respuestas esperadas no se habían presentado en el mismo orden a todos los candidatos, debería garantizarse la utilización de un mismo identificador para cada respuesta esperada; aquél señaló asimismo que, con respecto a las cuestiones de juicio situacional, debía indicarse el conjunto de la respuesta esperada, a saber, la mejor y la peor opción;

— la respuesta dada por cada candidato a cada pregunta, en el bien entendido, no obstante, de que el demandante no pretendía conocer el contenido de las respuestas, sino solamente identificar las respuestas correctas o incorrectas dadas por los candidatos; el demandante precisó a este respecto, por una parte, que debía utilizarse un identificador distinto en el supuesto de que un candidato no respondiera a una pregunta y, por otra, que debía aportarse el conjunto de la respuesta en lo atinente a las cuestiones de juicio situacional;

— por último, el tiempo empleado por cada candidato para responder a cada pregunta.»

23 — Véase la sentencia de 2 de julio de 2015, Typke/Comisión (T-214/13, EU:T:2015:448), apartado 4.

54. El Tribunal General concluyó que la generación del cuadro solicitado supondría la creación de un nuevo documento. La solicitud del recurrente presupondría «un trabajo de programación informática, a saber, la elaboración de nuevas consultas SQL y, por tanto, la creación de un nuevo resultado de búsqueda en la base de datos […]. Ahora bien, […] las operaciones que supondría ese trabajo de programación […] no pueden asimilarse a una búsqueda normal o rutinaria en la base de datos concernida, efectuada mediante dispositivos de búsqueda que se encuentran a disposición de la Comisión para esa base de datos». [24]

55. En su recurso de casación, el recurrente sostiene esencialmente que la formulación de una consulta de búsqueda SQL específica para generar un documento en forma de cuadro con toda la información solicitada concretamente por él constituye una búsqueda normal o rutinaria y, por tanto, no supone la creación de un documento nuevo.

56. Habida cuenta de los hechos que el Tribunal General declaró probados, que se refieren al tipo de bases de datos utilizadas por la Comisión y a la formulación concreta de la primera solicitud presentada por el recurrente, considero que, para satisfacer esa petición específica del solicitante, la EPSO tendría que haber creado en efecto un nuevo documento.

57. Sin que pretenda realizar un análisis fáctico sobre qué consultas SQL están preprogramadas y qué nivel de competencia informática ha de esperarse razonablemente de los usuarios o administradores de las bases de datos relacionales, estimo que la creación del cuadro específico solicitado por el recurrente exigiría una inversión sustancial en el sentido expuesto en la sección precedente. En particular, tal como describe con detalle el Tribunal General, tendrían que asignarse nuevos identificadores a los campos seleccionados de la base de datos, junto con una sustancial labor de codificación y potencialmente de indexación, todo ello en varias bases de datos.

58. Por estos motivos, considero que el Tribunal General no cometió un error de Derecho al declarar que la solicitud presentada en el primer procedimiento no se refería al acceso a un «documento existente».

59. Debo añadir dos observaciones finales. En primer lugar, en el caso de autos, se han producido al parecer algunas fluctuaciones en cuanto al objeto exacto de las solicitudes individuales presentadas en ambos procedimientos, de forma que el recurrente formuló aparentemente sus solicitudes de manera distinta en fases diferentes. Tal como ya se ha indicado en el punto 37 de las presentes conclusiones, el solicitante debe especificar el objeto de la solicitud. Por otro lado, este rigor relativo [25] en la formulación del objeto de la solicitud se ve compensado por la posibilidad de presentar más tarde una nueva solicitud de acceso.

60. En segundo lugar, procede recordar que, en el contexto de las bases de datos electrónicas, los tres tipos de documentos mencionados anteriormente en el punto 30 de las presentes conclusiones no son mutuamente excluyentes. Por consiguiente, la circunstancia de que la combinación específica de datos que pide un solicitante no constituya un «documento existente» porque su creación requiere una inversión sustancial no implica que el solicitante no pueda obtener la información que desea formulando una nueva solicitud de acceso a datos sin tratar, a parte de la base de datos o a la totalidad de ésta.

24 — Véase la sentencia de 2 de julio de 2015, Typke/Comisión (T-214/13, EU:T:2015:448), apartados 67 y 68, así como apartados 62 a 64.

25 — «Relativo» porque la administración está obligada, en virtud del artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, a ofrecer una ayuda razonable a efectos de aclarar solicitudes imprecisas.

61. Así pues, dicho sin ambages, el Reglamento n.º 1049/2001 no confiere a una persona el derecho de acceder a un documento estructurado «a la medida» de sus deseos, con lo que la administración quedaría convertida en su agencia privada de información. Sin embargo, ello no impide a dicha persona realizar por sí misma las indagaciones necesarias sobre la base de los datos sin tratar o del conjunto de datos. Una vez más, como ya he señalado, las instituciones deben dar a conocer lo que obre en su poder. Ahora bien, no están obligadas a elaborar documentos sustancialmente nuevos según los deseos de los «usuarios».

62. Por último, el acceso alternativo a los datos sin tratar se regirá por las mismas normas y excepciones expuestas en la primera sección de las presentes conclusiones. En particular, al conceder acceso a grandes conjuntos de datos sin tratar o a toda la base de datos, es preciso tomar debidamente en consideración la protección de los datos y del derecho a la intimidad de otros candidatos, así como los derechos de propiedad intelectual de terceros sobre el software y los programas informáticos contenidos en la base de datos. Estas consideraciones, junto con otras de índole más práctica relativas al tamaño del documento realmente solicitado, determinarán los medios concretos por los que una persona podrá acceder a los documentos de que se trate (por ejemplo, si el documento se facilitará mediante una copia o sólo podrá consultarse *in situ*, eventualmente bajo la supervisión de un experto informático y/o una persona de seguridad). Incumbe a las instituciones determinar el equilibrio adecuado entre los intereses contrapuestos en cada caso concreto.

VI. Conclusión

63. Por estos motivos, y sin perjuicio de la alegación relativa a la desnaturalización de las pruebas, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación basado en los errores de Derecho aducidos por el recurrente.