COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.07.2005
COM(2005) 348 final

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre la aplicación, durante el año 2004, del Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión

{SEC(2005) 1025}

INTRODUCCIÓN

El Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión[1], aplicable desde el 3 de diciembre de 2001, estipula en el artículo 17, apartado 1, que cada institución publicará anualmente un informe relativo al año precedente. En este informe, las instituciones determinarán el número de casos en los que denegaron el acceso a los documentos tras una solicitud y las razones de esas denegaciones. El informe debe igualmente mencionar el número de documentos sensibles cuyas referencias no se han incluido en el registro público de documentos.

El presente informe, que abarca el año 2004, es el tercero presentado por la Comisión en aplicación de esta disposición.

El Anexo del presente informe contiene datos estadísticos relativos a la tramitación de las solicitudes de acceso. Una serie de cuadros muestran las cifras relativas a los tres años de aplicación del Reglamento, permitiendo así seguir la evolución de la aplicación del Reglamento. En este sentido, conviene destacar que las estadísticas se refieren solamente a las solicitudes de acceso para documentos no publicados y no incluyen ni las solicitudes de documentos ya publicados ni las solicitudes de información.

El Anexo incluye también un análisis detallado de las solicitudes de acceso y la aplicación de las excepciones así como una exposición resumida de las denuncias presentadas al Defensor del Pueblo Europeo y los recursos jurisdiccionales interpuestos.

[1] DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

1. ACCIONES ESPECÍFICAS VINCULADAS A LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

1.1. La Comisión adoptó, el 30 de enero de 2004, el informe sobre la aplicación de los principios del Reglamento nº 1049/2001, previsto en el artículo 17, apartado 2 de este Reglamento.

1.2. El 1 de octubre de 2003, empezó a ser aplicable a las agencias comunitarias existentes en esa fecha el Reglamento nº 1049/2001. Éstas adoptaron en el transcurso del año 2004, normas de desarrollo del Reglamento. Para las agencias recientemente creadas, la aplicabilidad del Reglamento nº 1049/2001 está prevista sistemáticamente en una disposición del instrumento constitutivo.

1.3. La propuesta de la Comisión relativa a la aplicación a las instituciones y órganos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Århus relativo al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en el ámbito del medio ambiente[2] fue objeto de un dictamen del Parlamento Europeo en primera lectura y de un acuerdo político en el Consejo.

2. INFORMACIÓN AL PÚBLICO

2.1. A raíz de la ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, se adaptó el registro de los documentos internos de la Comisión para cubrir las veinte lenguas oficiales. Los documentos finalizados de la serie COM, así como los órdenes del día y las actas de las reuniones de la Comisión son directamente accesibles en el texto íntegro. La Comisión prosiguió el desarrollo técnico del registro que permitirá el acceso directo a otras series de documentos.

2.2. Desde diciembre de 2003, un registro específico para los trabajos de los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus poderes de ejecución, completa el registro de los documentos internos. Abarca los documentos relativos a los trabajos de los Comités transmitidos al Parlamento Europeo en virtud de las disposiciones de la Decisión sobre "comitología"[3].

2.3. El sitio específico "Transparencia y acceso a los documentos", accesible en el servidor EUROPA registró, durante el año 2004, un total de 1.384.108 consultas calculadas en número de pantallas visualizadas, lo que representa una media mensual de 115.342 y una media por día laborable de alrededor de 5.250 consultas. Esto supone que el número de consultas se ha triplicado con relación al año 2003.

2.4. El folleto común a las tres instituciones, publicado en 2002 en las once lenguas comunitarias de entonces[4], se tradujo en las nueve nuevas lenguas comunitarias. Estos folletos estarán disponibles en las Representaciones, Delegaciones, Enlaces y Redes.

---

2 COM(2003) 622 final

3 Decisión de 28.6.1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (1999/468/CE), DO L 184 de 17.7.1999, p. 23

4 Nº de catálogo: KE-41-01-187-FR-C, ISBN 92-894-1904-0

2.5. Las tres instituciones han continuado el estudio de viabilidad relativa a la creación de una herramienta de información en el ámbito de "Justicia, Libertad, Seguridad".

3. COOPERACIÓN CON LAS OTRAS INSTITUCIONES Y LOS ESTADOS MIEMBROS

3.1. La Comisión interinstitucional, prevista en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento, no se reunió a nivel político durante el año 2004. Sin embargo, los servicios encargados de la aplicación del Reglamento nº 1049/2001 en las Secretarías Generales del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión prosiguieron su intercambio de información y experiencias con el fin de definir las mejores prácticas y garantizar una aplicación coherente del Reglamento.

3.2. La Presidencia neerlandesa organizó, los días 25 y 26 de noviembre de 2004 en La Haya, una segunda Conferencia consagrada a la transparencia en Europa con el fin de hacer un primer balance de la aplicación del Reglamento nº 1049/2001 en el momento de la ampliación a diez nuevos Estados miembros.

4. ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO

4.1. La tendencia al incremento constante del número de solicitudes que se ha observado desde la adopción del Reglamento se confirmó durante el año transcurrido:

- de 2002 a 2003, el número de solicitudes iniciales había pasado de 991 a 1 523, lo que representa un incremento del 53,7 % ;
- en 2004, se registraron 2 600 solicitudes iniciales, es decir, 1 077 solicitudes más que en 2003, lo que representa un aumento del 70,72 %.

4.2. El aumento es menor por lo que se refiere a las solicitudes confirmatorias:

- de 2002 a 2003, su número había pasado de 96 a 143, lo que representa un aumento del 48,96 %;
- en 2004, el número de solicitudes confirmatorias ascendió a 162, lo que representa 19 más que en 2003 y supone un aumento del 13,29 %.

4.3. La distribución de las solicitudes por ámbitos de interés siguió siendo en gran medida idéntica a la observada durante los años anteriores. Los ámbitos de la competencia, los derechos de aduana y los impuestos indirectos, el mercado interior y el medio ambiente siguen suscitando más interés, sumando cerca del 40% de las solicitudes.

4.4. La distribución de las solicitudes por categorías socioprofesionales no varió significativamente. Los distintos grupos de interés, las ONG y las empresas representan más de un cuarto de la demanda.

4.5. Más de un cuarto de las solicitudes (26,42%) proceden de personas u organismos establecidos en Bélgica, debido al número de empresas multinacionales, Gabinetes de abogados internacionales y asociaciones u ONG que operan a nivel europeo y que tienen una oficina en Bruselas. Por otra parte, la mayor parte de las solicitudes procede de Alemania, Italia, Francia, el Reino Unido, España y los Países Bajos, que

suman un poco más de la mitad de las solicitudes. La parte de los nuevos Estados miembros sigue siendo modesta (4,31%).

5. APLICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO

5.1. El porcentaje de respuestas positivas en la fase inicial de las solicitudes se sitúa prácticamente al mismo nivel que en 2003, pasando del 69,31% al 68,19 %. En el 64,8 % de los casos el documento fue divulgado íntegramente y en el 3,39% de los casos, se concedió un acceso parcial a los documentos solicitados.

El porcentaje de respuestas positivas no tiene en cuenta el gran número de solicitudes de acceso relativas a documentos que ya han sido divulgados (cerca de una solicitud por cada cinco). Por otra parte, hay que señalar que, en alrededor del 2% de los casos, la solicitud se refería a un documento inexistente.

5.2. El porcentaje de confirmaciones de las decisiones iniciales experimenta un avance neto, pasando del 61,57% al 73,21% de los casos.

El porcentaje de respuestas enteramente positivas tras una denegación inicial pasa del 30,13% al 9,09%. En cambio, el porcentaje de decisiones por las que se concede un acceso parcial tras una denegación inicial se ha más que duplicado, pasando del 8,29% al 17,7%.

Después del proceso de tramitación de las solicitudes, el tipo de respuestas positivas se sitúa en el 70% (contra el 72,82% en 2003); en el 65,45% de los casos los documentos se divulgaron íntegramente y en el 4,58% de los casos se concedió un acceso parcial.

5.3. En la fase inicial, el principal motivo de denegación es la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría (artículo 4, apartado 2, tercer guión), aunque el porcentaje de denegaciones basadas en esta excepción muestra una ligera reducción, pasando del 37,55% al 31,81%. Se trata, en la mayoría de los casos, de solicitudes de acceso a escritos de requerimiento, dictámenes motivados u otros documentos relativos a procedimientos de infracción no concluidos o bien documentos relativos a investigaciones en materia de política de competencia.

El segundo motivo de denegación se refiere a la protección del proceso de toma de decisiones de la Comisión (artículo 4, apartado 3). El porcentaje de denegaciones basadas en esta excepción pasó del 20,92 % al 25,44 %.

5.4. Los principales motivos que justifican la confirmación de una denegación de acceso son los mismos que en la fase inicial:

- la protección del objetivo de las actividades de investigación (26,32%);
- la protección del proceso de toma de decisiones (21,75 %).

Es necesario observar, por otra parte, que la protección de los intereses comerciales justificó un número sensiblemente más importante de denegaciones en la fase de confirmación que en 2003, pasando del 11,87% al 15,79%. El porcentaje de denegaciones basadas en este motivo para la excepción es claramente más importante que en la fase inicial (8,33 %).

6. DENUNCIAS PRESENTADAS AL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

6.1. Durante el año 2004, el Defensor del Pueblo cerró trece expedientes de reclamación contra la Comisión en relación con la denegación de entregar documentos. En cinco casos, el Defensor del Pueblo concluyó que no había habido una mala administración. En otros cinco casos, se encontró una solución amistosa o bien se había solucionado entre tanto el litigio. Tres reclamaciones dieron lugar a una observación crítica del Defensor del Pueblo.

6.2. Se presentaron once nuevas reclamaciones ante el Defensor del Pueblo en el transcurso del año 2004. Cuatro de ellas se refieren a la denegación de entregar documentos elaborados o recibidos en el marco de un procedimiento de infracción (escritos de requerimiento, dictámenes motivados, respuestas de los Estados miembros).

7. RECURSOS JURISDICCIONALES

7.1. El Tribunal de Primera Instancia dictó dos sentencias que desestimaban un recurso contra una decisión por la que se rechazaba entregar un documento. Por otra parte, al anular una sentencia del Tribunal, el Tribunal de Justicia anuló una decisión denegatoria del Consejo y la Comisión.

- Sentencia del Tribunal del 23 de noviembre de 2004, asunto T -84/03, Turco contra el Consejo
- Sentencia del Tribunal del 30 de noviembre de 2004, asunto T -168/02, Internationaler Tierschutzfonds contra la Comisión
- Sentencia del Tribunal del 22 de enero de 2004, asunto C -353/01 P , Mattila contra el Consejo y la Comisión

7.2. Se interpusieron nueve nuevos recursos en 2004 contra decisiones de la Comisión en aplicación del Reglamento 1049/2001:

- Association de la Presse Internationale a.s.b.l. contra la Comisión, asunto T–36/04
- Bavarian Lager contra la Comisión, asunto T -194/04
- Co–Frutta contra la Comisión, asunto T–446/04
- Franchet-Byk contra la Comisión, asunto T -70/04
- Port Support Customs Agency contra la Comisión, asunto T–319/04

– Terezakis contra la Comisión, asunto T -380/04

– Ultradent contra la Comisión, asunto T -237/04

– UPS contra la Comisión, asunto T -284/04

– Valero Jordana contra la Comisión, asunto T -161/04

8. CONCLUSIONES

El interés creciente del público por acceder a los documentos no publicados de la Comisión se confirmó durante el año 2004. Al igual que durante los años anteriores, las solicitudes emanan en gran parte (más del 40%) de empresas, ONG, gabinetes de abogados o distintos grupos de interés.

La visión de conjunto que se desprende del análisis de las solicitudes de acceso es que una proporción importante de éstas se refiere a las actividades de la Comisión en materia de control de la aplicación del Derecho comunitario. En muchos casos, estas solicitudes de acceso se hacen con el fin de obtener documentos susceptibles de apoyar la posición del solicitante en el marco de una reclamación relativa, por ejemplo, a una supuesta infracción del Derecho comunitario o un recurso administrativo o jurisdiccional. Hay que tener en cuenta que estas solicitudes se refieren en general a volúmenes importantes y que el examen de los documentos solicitados genera un trabajo administrativo importante.

Los motivos de denegación más frecuentemente alegados tienen que ver con la protección de los siguientes intereses: los objetivos de las investigaciones, los intereses comerciales de empresas y el proceso de toma de decisiones de la Comisión. Esta última excepción se alega más con el fin de proteger la toma de decisiones de carácter individual que el procedimiento legislativo. En el ámbito legislativo, hay una tendencia a hacer públicos cada vez más documentos, sin esperar una solicitud de acceso.

El número de reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo en relación con la aplicación del Reglamento nº 1049/2001 permanece estable a pesar del aumento del número de solicitudes. En la mayoría de los casos, el Defensor del Pueblo concluyó que no había mala administración o bien constató que el asunto se había solucionado a satisfacción del reclamante.

El Tribunal de Primera Instancia confirmó su interpretación de la excepción relativa a la facultad de los Estados miembros de oponerse a la divulgación de los documentos que transmitieron a la Comisión.