Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

de 10 de julio de 2024*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a la correspondencia remitida a la Comisión por las autoridades húngaras en relación con un proyecto de convocatoria de propuestas cofinanciado por la Unión en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos — Documentos originarios de un Estado miembro — Oposición manifestada por el Estado miembro — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones — Concepto de "documento relacionado con una cuestión sobre la que la institución aún no ha tomado una decisión" — Obligación de motivación — Cooperación leal»

En el asunto T-104/22,

Hungría, representada por los Sres. M. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. C. Ehrbar y los Sres. A. Spina y A. Tokár, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

integrado por los Sres. L. Truchot, Presidente, y los Sres. H. Kanninen, E. Buttigieg y M. Sampol Pucurull (Ponente) y la Sra. T. Perišin, Jueces;

Secretario: Sra. A. Juhász-Tóth, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

habiendo considerado el auto de 8 de junio de 2022, Hungría/Comisión (T-104/22 R, no publicado, EU:T:2022:351), por el que el Presidente del Tribunal General estimó la demanda de medidas provisionales y reservó la decisión sobre las costas;

celebrada la vista el 11 de octubre de 2023;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: húngaro.

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, Hungría solicita la anulación de la decisión de la Comisión Europea de 14 de diciembre de 2021 por la que se concede a un tercero solicitante, en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), el acceso a la correspondencia remitida por las autoridades húngaras a la Comisión sobre un proyecto de convocatoria de propuestas (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio

2 La Comisión adoptó, en el marco de la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (en lo sucesivo, «Fondos EIE») para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2023, el Programa operativo relativo al desarrollo de los recursos humanos para la desinstitucionalización de las personas con discapacidad que viven actualmente en instituciones en Hungría (EFOP), a propuesta de Hungría, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320; corrección de errores en DO 2016, L 200, p. 140).

3 En el marco del programa operativo antes mencionado, la autoridad de gestión designada por las autoridades húngaras para la ejecución de dicho programa elaboró un proyecto de convocatoria de propuestas con el número de código «EFOP 2.2.5», denominado «Mejora de la transición de los cuidados en instituciones hacia los servicios de proximidad — Sustitución de la atención residencial de aquí a 2023» (en lo sucesivo, «convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5»).

4 El 30 de abril de 2021, se remitió a la Comisión una solicitud de acceso, con referencia GESTDEM 2021/2808, relativa a la totalidad de la correspondencia oficial entre la Comisión y las autoridades húngaras sobre la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, conforme al Reglamento n.º 1049/2001.

5 De los once documentos identificados por la Comisión como comprendidos en el ámbito de la solicitud de acceso, cinco procedían de las autoridades húngaras, a saber, los documentos siguientes:

– un correo electrónico de las autoridades húngaras de 11 de marzo de 2020, con referencia Ares (2021) 3279157, que incluye dos anexos;

– una carta de las autoridades húngaras a la Comisión de 19 de junio de 2020, con referencia Ares (2020) 3193726;

– una carta de las autoridades húngaras a la Comisión de 6 de agosto de 2020, con referencia Ares (2020) 4141947;

– una carta de las autoridades húngaras a la Comisión de 5 de enero de 2021, con referencia Ares (2021) 401802;

– una carta de las autoridades húngaras a la Comisión de 14 de abril de 2021, con referencia Ares (2021) 2528382.

6 En el marco del procedimiento de consulta establecido en el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001, las autoridades húngaras informaron a la Comisión, mediante carta de 28 de mayo de 2021, de que se oponían a que se diera acceso a los documentos que tenían su origen en ellas, sobre la base de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001. Las autoridades húngaras señalaron que, en la medida en que el proceso de toma de decisiones sobre la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5 seguía en curso, la divulgación de dichos documentos en ese momento constituiría una vulneración grave de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia, dado que potenciales beneficiarios podrían acceder a información que les confiriese una ventaja competitiva desleal.

7 El 16 de junio de 2021, la Comisión concedió al tercero solicitante, sin perjuicio de la protección de los datos personales, el acceso a seis de los once documentos identificados como comprendidos en el ámbito cubierto por la solicitud de divulgación, pero le denegó el acceso a los cinco documentos originarios de las autoridades húngaras en aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 (en lo sucesivo, «decisión inicial»).

8 El 6 de julio de 2021, el tercero solicitante presentó una solicitud confirmatoria a la Comisión, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria»).

9 El 13 de octubre de 2021, a raíz de la solicitud confirmatoria, el secretario general de la Comisión consultó de nuevo a las autoridades húngaras y les informó de que, tras haber examinado la aplicabilidad de todas las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, consideraba que el acceso a los documentos indicados en el apartado 5 anterior únicamente podía denegarse sobre la base de la protección de los datos personales.

10 Con ocasión del examen de la solicitud confirmatoria, la Comisión identificó documentos adicionales como comprendidos en la solicitud de acceso, entre ellos cuatro documentos originarios de las autoridades húngaras (en lo sucesivo, conjuntamente con los documentos identificados en el apartado 5 anterior, «documentos controvertidos»), a saber, los siguientes:

– un correo electrónico de las autoridades húngaras de 10 de marzo de 2020, con referencia Ares (2020) 1532153;

– un correo electrónico de las autoridades húngaras de 30 de abril de 2020, con referencia Ares (2020) 2352996, que incluye un anexo;

– un correo electrónico de las autoridades húngaras de 21 de octubre de 2020, con referencia Ares (2020) 5761728, que incluye dos anexos;

– un correo electrónico de las autoridades húngaras de 25 de noviembre de 2020, con referencia Ares (2020) 7120859, que incluye un anexo.

11 Mediante correo electrónico de 28 de octubre de 2021, las autoridades húngaras reiteraron su postura, según la cual no debía concederse acceso alguno a los documentos que tenían su origen en ellas sobre la base de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

12 Mediante la decisión impugnada, la Comisión se pronunció sobre la solicitud confirmatoria del tercero solicitante y concedió a este último el acceso, en forma expurgada de los datos personales, a los documentos controvertidos, pese a la oposición manifestada por las autoridades húngaras. A este respecto, la Comisión evaluó las alegaciones formuladas por las autoridades húngaras y concluyó que tales alegaciones no demostraban, *prima facie*, la aplicabilidad de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

13 Mediante carta de 15 de diciembre de 2021, la Comisión informó a Hungría de la adopción de la decisión impugnada.

Pretensiones de las partes

14 Hungría solicita al Tribunal General que:

– Anule la decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión Europea.

15 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a Hungría.

Fundamentos de Derecho

16 En apoyo de su recurso, Hungría invocó formalmente dos motivos.

17 En primer lugar, ha de observarse que Hungría hace referencia en sus escritos al artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, sin precisar si se trata del párrafo primero o del párrafo segundo de este apartado o del apartado 3 considerado en su conjunto. Sin embargo, los argumentos desarrollados por Hungría ponen de manifiesto que no se refiere a la totalidad de dicho apartado 3, puesto que tales argumentos en realidad se refieren únicamente a una supuesta infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

18 En segundo lugar, procede recordar que, según la jurisprudencia, el Tribunal General debe interpretar los motivos invocados atendiendo más a su sustancia que a su calificación legal, y por tanto proceder a la calificación de los motivos y argumentos de la demanda (véase la sentencia de 5 de septiembre de 2014, Éditions Odile Jacob/Comisión, T-471/11, EU:T:2014:739, apartado 51 y jurisprudencia citada).

19 A este respecto, los dos motivos formalmente invocados por Hungría constituyen, en realidad, las dos partes de un mismo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Por otro lado, como se desprende del examen del

contenido esencial de los escritos de Hungría, en el marco del primer motivo, esta invoca una motivación insuficiente de la decisión impugnada y la violación del principio de cooperación leal. Asimismo, Hungría sostiene que, si el Tribunal General considerase que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 no es aplicable al presente asunto, procedería aplicar el apartado 2, tercer guion, del mismo artículo.

20 En estas circunstancias, el Tribunal General estima que Hungría invoca, en sustancia, cuatro motivos, que están basados, el primero de ellos, en la motivación insuficiente de la decisión impugnada; el segundo, en la violación del principio de cooperación leal; el tercero, en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, y, el cuarto, en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

Sobre el primer motivo, basado en la motivación insuficiente de la decisión impugnada

21 Hungría considera que la motivación de la decisión impugnada no le permite apreciar, por una parte, las razones por las que la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 no es aplicable en el presente asunto y, por otra parte, si la Comisión examinó realmente si el acceso a los documentos controvertidos podía perjudicar de manera concreta y efectiva el proceso de toma de decisiones.

22 Asimismo, Hungría reprocha a la Comisión que no motivara suficientemente las razones por las que la decisión impugnada se aparta de su práctica decisoria anterior.

23 La Comisión refuta las alegaciones de Hungría.

24 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 80 y jurisprudencia citada, y de 3 de mayo de 2018, Malta/Comisión, T-653/16, EU:T:2018:241, apartado 53 y jurisprudencia citada).

25 En particular, ha de señalarse que, cuando una institución decide conceder a un tercero solicitante el acceso a un documento originario de un Estado miembro pese a la oposición formulada por dicho Estado con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, la motivación de esa decisión puede resultar tanto de la decisión de divulgación dirigida al tercero solicitante como del acto mediante el cual la institución de que se trate informe a dicho Estado miembro de la adopción de esa decisión, siempre que tal acto forme parte del contexto en el que se haya adoptado la decisión de divulgación.

26 En el presente asunto, en primer lugar, de la decisión impugnada resulta que el secretario general de la Comisión examinó si Hungría había basado su oposición en las excepciones materiales establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001 y si había motivado debidamente su postura al respecto. En segundo lugar, la Comisión tuvo en cuenta la oposición de las autoridades húngaras a la divulgación de los documentos controvertidos sobre la base de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, así como los motivos invocados por estas últimas para oponerse a dicha divulgación. No obstante, la Comisión concluyó que las explicaciones dadas por las autoridades húngaras no justificaban la aplicación de la excepción que habían invocado. Así pues, la Comisión decidió conceder al tercero solicitante acceso a los documentos en cuestión, en forma expurgada de los datos personales.

27 Es cierto que la decisión impugnada no contiene una motivación exhaustiva sobre las razones por las que la Comisión consideró que el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 no era aplicable. Sin embargo, dado que dicha decisión iba dirigida al tercero solicitante y que no tenía por objeto denegar el acceso a los documentos controvertidos, la Comisión no estaba obligada a explicar en ella, de manera exhaustiva, las razones por las que consideró que la solicitud de Hungría de no divulgar esos documentos carecía de fundamento y, en particular, que el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 no era aplicable al caso concreto.

28 Por otra parte, la carta de 15 de diciembre de 2021, que, como se ha indicado en el apartado 25 anterior, forma parte del contexto de la decisión impugnada, contiene una exposición más precisa de las razones por las que la Comisión estimó que la excepción mencionada en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 no era aplicable a los documentos controvertidos. A tal efecto, de entrada, la Comisión señaló que del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicho Reglamento resultaba que los documentos que podían estar comprendidos en el ámbito de aplicación de esta disposición debían versar sobre una cuestión sobre la que una institución no hubiera tomado todavía una decisión. Seguidamente, la Comisión indicó que los documentos controvertidos se referían a la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, financiada en el marco de la gestión compartida, y que, de conformidad con el artículo 34, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1303/2013, la autoridad nacional de gestión estaba encargaba de la preparación y publicación de las convocatorias de propuestas. Por último, la Comisión indicó que el Reglamento n.º 1303/2013 no preveía que ella adoptara ninguna decisión en el marco de la preparación y la aprobación de una convocatoria de propuestas regulada por el Reglamento n.º 1303/2013.

29 Asimismo, la Comisión indicó que, según reiterada jurisprudencia, la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 implicaba que se demostrase que el acceso a los documentos controvertidos podía perjudicar concreta y efectivamente la protección del proceso de toma de decisiones de la institución y que ese riesgo de perjuicio era razonablemente previsible y no meramente hipotético. Pues bien, en el presente asunto, según la Comisión, el acceso a los documentos controvertidos no podía perjudicar concreta y efectivamente un eventual proceso de toma de decisiones. A tal efecto, indicó que, en el marco de otra solicitud de acceso, con referencia GESTDEM 2020/1513, relativa también a la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5 y que cubría documentos similares a aquellos cuya divulgación se solicitaba, las autoridades húngaras habían aceptado que concediera el acceso a dichos documentos. Por otro lado, la Comisión señaló que una parte de los documentos solicitados, en particular el propio proyecto de convocatoria de propuestas, eran públicos.

30 Por consiguiente, tales indicaciones pueden permitir a Hungría comprender las razones por las que la Comisión decidió conceder al tercero solicitante acceso a los documentos controvertidos y al órgano jurisdiccional competente ejercer el control que tiene atribuido.

31 Hungría reprocha también a la Comisión que se apartara de su práctica decisoria anterior sin aportar a tal efecto una motivación específica. En particular, Hungría señala que, tanto en la tramitación de la solicitud de acceso con referencia GESTDEM 2020/1513 como en la decisión inicial, la Comisión había denegado el acceso a los documentos originarios de las autoridades húngaras sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

32 A este respecto, es cierto que, según reiterada jurisprudencia, si bien una decisión de la Comisión acorde con una práctica decisoria constante puede motivarse de forma sucinta, concretamente mediante una referencia a dicha práctica, cuando va sensiblemente más allá que las decisiones precedentes, la Comisión debe desarrollar expresamente su razonamiento (véase la sentencia de 10 de julio de 2019, Comisión/Icap y otros, C-39/18 P, EU:C:2019:584, apartado 28 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido, la sentencia de 3 de mayo de 2018, Malta/Comisión, T-653/16, EU:T:2018:241, apartado 54).

33 No obstante, procede señalar que, para demostrar la existencia de tal práctica decisoria, Hungría se limita a remitirse, por una parte, a la decisión inicial y, por otra parte, a la solicitud de acceso precedente con referencia GESTDEM 2020/1513, indicando que la Comisión había denegado inicialmente al tercero solicitante el acceso a los documentos solicitados a raíz de la oposición formulada por las autoridades húngaras sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Ahora bien, la mera invocación de la decisión inicial y de la solicitud de acceso precedente no puede acreditar la existencia de una práctica decisoria constante relativa a la tramitación de las solicitudes de acceso concernientes a la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

34 Por otro lado, ha de señalarse que, ciertamente, en la decisión inicial, la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión denegó el acceso a los documentos originarios de las autoridades húngaras sobre la base del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

35 No obstante, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en virtud del artículo 8 del Reglamento n.º 1049/2001, la respuesta a la solicitud inicial de acceso, con arreglo al artículo 7 del mismo Reglamento, solo constituye una primera postura, que concede al solicitante la posibilidad de pedir, en el caso concreto, al secretario general de la Comisión que revise tal postura (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Deutsche Telekom/Comisión, T-210/15, EU:T:2017:224, apartado 80 y jurisprudencia citada).

36 Por consiguiente, solo la medida adoptada por el secretario general de la Comisión, que tiene carácter de decisión y sustituye íntegramente a la postura anterior, puede producir efectos jurídicos que afecten a los intereses del solicitante o, como en el presente asunto, a los del Estado miembro del que son originarios los documentos y que se ha opuesto a su divulgación (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Deutsche Telekom/Comisión, T-210/15, EU:T:2017:224, apartado 81 y jurisprudencia citada).

37 Así pues, la Comisión no estaba en absoluto obligada a explicar las razones por las que, en la decisión impugnada que adoptó en respuesta a la solicitud confirmatoria, se apartó de la decisión inicial. En efecto, la Comisión solo estaba obligada a motivar la solución a la que había llegado.

38 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo por infundado.

Segundo motivo, basado en la violación del principio de cooperación leal

39 El segundo motivo consta de dos imputaciones. Hungría alega, por una parte, que la Comisión no dio a las autoridades húngaras la posibilidad de exponer mejor sus motivos o de revaluarlos y, por otra parte, que la Comisión no examinó de oficio la posibilidad de aplicar la excepción basada en la protección de «la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro» como interés público, con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001, ni tampoco la relativa a la confidencialidad de «el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría», con arreglo al artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento.

40 La Comisión refuta las alegaciones de Hungría.

41 Con carácter preliminar, ha de recordarse que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, que dispone que un Estado miembro puede solicitar a una institución que no divulgue un documento procedente de él sin su consentimiento previo, da al Estado miembro interesado la posibilidad de participar en la decisión que corresponde adoptar a la institución y establece para ello un proceso de toma de decisiones a fin de determinar si las excepciones materiales enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, de este Reglamento se oponen a que se dé acceso al documento considerado. No obstante, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 no confiere a dicho Estado miembro un derecho de veto general e incondicional para oponerse discrecionalmente a la divulgación de documentos que procedan de él y que estén en poder de una institución (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, apartado 43).

42 Así pues, dado que la aplicación de las normas de Derecho de la Unión Europea se confía conjuntamente a la institución y al Estado miembro que ha ejercido la facultad conferida por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 y que, por tanto, esta aplicación depende del diálogo que debe entablarse entre ellos, están obligados, por el deber de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, a actuar y cooperar de forma que dichas normas reciban una aplicación efectiva (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 85).

43 En primer lugar, de ello se deduce que la institución que recibe una solicitud de acceso a un documento originario de un Estado miembro y este último deben entablar sin demora, desde que la institución notifica tal petición 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 (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 86).

44 A continuación, el Estado miembro de que se trate que, al término de este diálogo, se oponga a la divulgación del documento en cuestión está obligado a motivar su oposición a la vista de dichas excepciones (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 87).

45 En efecto, la institución no puede admitir la oposición manifestada por un Estado miembro a divulgar un documento procedente de él si esta oposición carece de toda motivación o si la motivación aportada no se articula sobre las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001. Cuando, a pesar de la petición expresa en este

sentido dirigida por la institución al Estado miembro de que se trate, este no aporta dicha motivación, la institución debe, si considera, por su parte, que no se aplica ninguna de dichas excepciones, permitir el acceso al documento solicitado (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 88).

46 Por último, el diálogo leal que caracteriza el proceso decisorio establecido por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, implica igualmente la obligación de la institución de que se trate de permitir que el Estado miembro exponga mejor sus motivos o que vuelva a apreciarlos para que, *prima facie*, puedan considerarse defendibles (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Francia/Comisión, T-344/15, EU:T:2017:250, apartado 48 y jurisprudencia citada).

47 En el presente asunto, por lo que concierne a la primera imputación, como se desprende de la carta de 13 de octubre de 2021, enviada por la Comisión a las autoridades húngaras, la Comisión, a raíz de la solicitud confirmatoria del tercero solicitante, entabló sin demora un diálogo con las autoridades húngaras sobre la eventual aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001. A este respecto, en primer lugar, informó a dichas autoridades de que, a primera vista, tras haber examinado la aplicabilidad de las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, consideraba que el acceso a los documentos mencionados en el apartado 5 anterior solo podía denegarse sobre la base de la protección de los datos personales. A continuación, teniendo en cuenta la evaluación preliminar efectuada, solicitó a las autoridades húngaras que precisaran sobre la base de qué excepción, de entre las enumeradas en el artículo 4 de dicho Reglamento, consideraban que podía denegarse el acceso a los documentos antes mencionados. Por último, solicitó a las autoridades húngaras que motivaran su eventual oposición atendiendo a dichas excepciones.

48 De lo anterior se desprende, por una parte, que la Comisión indicó a las autoridades húngaras que consideraba que la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 no era aplicable a primera vista y, por otra parte, que la Comisión dio a dichas autoridades la posibilidad de contradecir este análisis o de presentar un razonamiento alternativo, instándolas a presentar justificaciones detalladas y motivadas.

49 Por tanto, Hungría no puede afirmar fundadamente que la Comisión no le dio la posibilidad de exponer mejor sus motivos o de invocar otros posibles motivos de denegación antes de adoptar la decisión impugnada.

50 En cuanto concierne a la segunda imputación, debe señalarse que, como se desprende de la carta de 13 de octubre de 2021, la Comisión informó a las autoridades húngaras de que había examinado la aplicabilidad de todas las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 y que de ello concluía que el acceso podía denegarse únicamente sobre la base de la protección de los datos personales.

51 Asimismo, procede observar que Hungría no ha fundamentado su oposición a la divulgación de los documentos controvertidos en las disposiciones del artículo 4, apartados 1 o 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

52 En consecuencia, Hungría no puede reprochar a la Comisión que no explicase, en la decisión impugnada, las razones por las que consideró que las excepciones basadas en la protección de «la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro» y en «el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría» no eran aplicables en ese caso concreto.

53 Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001

54 El tercer motivo se divide en tres partes.

55 En el marco de la primera parte, Hungría considera, en esencia, que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 es aplicable en el presente asunto, en la medida en que está en curso un proceso de toma de decisiones de la Comisión. Con carácter subsidiario, en el marco de la segunda parte, Hungría sostiene que, aun a falta de un proceso de toma de decisiones de la Comisión, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 debe interpretarse en el sentido de que también protege el proceso de la autoridad de gestión nacional encargada de llevar a término un proyecto de convocatoria de propuestas regulado por el Reglamento n.º 1303/2013, como la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5. Por último, en el marco de la tercera parte, Hungría sostiene que la divulgación de los documentos controvertidos perjudica de manera efectiva, grave y concreta el proceso de toma de decisiones en curso relativo a la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

Sobre la primera parte del tercer motivo, basada en la existencia de un proceso de toma de decisiones de la Comisión en curso

56 Esta primera parte consta de dos imputaciones.

57 En apoyo de la primera imputación, Hungría sostiene que, aun cuando corresponda a la autoridad de gestión nacional adoptar la decisión sobre la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, no puede ignorarse el hecho de que tal decisión se adopta en el contexto de una gestión compartida de los Fondos EIE. A tal efecto, Hungría alega que, teniendo en cuenta las competencias de auditoría de la Comisión y la posibilidad de que esta efectúe correcciones financieras, redunda en interés de la autoridad de gestión nacional seguir las directrices que recibe de la Comisión. Afirma que, en un ámbito que afecta a los recursos financieros de la Unión y en el que la Comisión vela por una utilización legal y regular de los Fondos EIE, la decisión es ciertamente adoptada por la autoridad de gestión nacional, pero en el marco definido por la institución y sometida a su ulterior control, lo que, a su juicio, pone de manifiesto la participación de la Comisión en el proceso de toma de decisiones.

58 En apoyo de la segunda imputación, Hungría alega que la Comisión dispone de prerrogativas en materia de modificación de los programas operativos regulados por el Reglamento n.º 1303/2013. Señala, a tal respecto, que desea presentar una solicitud debidamente motivada de modificación del programa operativo, que podría afectar a la asignación de los recursos vinculados a la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5. Por otra parte, Hungría niega que el proceso de toma de decisiones de la Comisión dirigido a la aprobación de una solicitud de modificación de un programa operativo no comience hasta que se haya presentado una solicitud formal de

modificación de dicho programa. Según Hungría, el proceso de toma de decisiones de la Comisión, en el sentido del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, comienza a partir del momento en que se entabla un diálogo entre el Estado miembro y la Comisión a fin de determinar la orientación de la futura modificación.

59 La Comisión refuta las alegaciones de Hungría.

60 Con carácter preliminar, ha de recordarse que, con arreglo a su considerando 1, el Reglamento n.º 1049/2001 se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, de constituir una nueva etapa en el proceso creador de una «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», en la cual las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 48 y jurisprudencia citada).

61 Asimismo, este objetivo fundamental de la Unión se refleja también, por un lado, en el artículo 15 TFUE, apartado 1, que prevé que las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura, principio también reafirmado en el artículo 10 TUE, apartado 3, y en el artículo 298 TFUE, apartado 1, así como, por otro lado, por la consagración del derecho de acceso a los documentos en el artículo 42 de la Carta (véase la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 74 y jurisprudencia citada).

62 A tal efecto, el Reglamento n.º 1049/2001, como indican su considerando 4 y su artículo 1, tiene por objeto garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones de la Unión, sin perjuicio de un régimen de excepciones basadas en razones de interés público o privado, las cuales, dado que invalidan el principio establecido en ese artículo, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase la sentencia de 7 de septiembre de 2023, Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, apartado 70 y jurisprudencia citada).

63 Entre las excepciones a este acceso figura la enunciada en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, del que resulta que se denegará el acceso a un documento de una institución de la Unión que haya sido elaborado para su uso interno o que haya sido recibido por dicha institución, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si la divulgación de ese documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior, siendo estos requisitos acumulativos.

64 En el presente asunto, los documentos controvertidos están constituidos por la correspondencia que las autoridades húngaras remitieron a la Comisión acerca de la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5. Versan sobre un intercambio de puntos de vista de carácter interno sobre el proyecto de convocatoria de propuestas que en la fecha de adopción de la decisión impugnada aún no había sido objeto de una publicación definitiva.

65 Así pues, procede analizar el marco institucional definido por el Reglamento n.º 1303/2013 para determinar si, en el ámbito de la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, la Comisión debía adoptar una decisión.

66 Con carácter preliminar, debe señalarse que los Fondos EIE forman parte de la gestión compartida.

67 A este respecto, del artículo 63, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1), se desprende que, «cuando la Comisión ejecute el presupuesto en régimen de gestión compartida, se delegarán en los Estados miembros las funciones relativas a la ejecución presupuestaria».

68 Por otra parte, el artículo 73 del Reglamento n.º 1303/2013 dispone que «con arreglo al principio de gestión compartida, los Estados miembros y la Comisión serán responsables de la gestión y el control de programas con arreglo a sus responsabilidades respectivas establecidas en el presente Reglamento y las normas específicas de los Fondos».

69 En particular, el artículo 74 del Reglamento n.º 1303/2013 se refiere a las responsabilidades de los Estados miembros en el marco de la gestión compartida. A este respecto, del artículo 74, apartado 1, de dicho Reglamento resulta que «los Estados miembros cumplirán las obligaciones de gestión, control y auditoría, y asumirán las responsabilidades que de ellas se deriven, establecidas en las normas sobre gestión compartida que contengan el Reglamento Financiero y las normas específicas de los Fondos».

70 Además, el artículo 75 del Reglamento n.º 1303/2013 determina las competencias y responsabilidades de la Comisión. A este respecto, del apartado 1 de dicho artículo resulta que la Comisión se cerciorará de que los Estados miembros han establecido sistemas de control y de que esos sistemas funcionan con eficacia durante la ejecución de los programas.

71 Por cuanto concierne a las responsabilidades de los Estados miembros, procede señalar que el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1303/2013 confía a los Estados miembros, al nivel territorial apropiado, de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero, y a los organismos por ellos designados al efecto, la elaboración y la ejecución de los programas y la realización de las tareas, en colaboración con los socios pertinentes a que se refiere el artículo 5 del mismo Reglamento.

72 En este contexto, del artículo 34, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1303/2013 se desprende que la elaboración y la publicación de las convocatorias de propuestas son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

73 Por otra parte, el artículo 125, apartado 3, del Reglamento n.º 1303/2013 dispone que, en cuanto respecta a la selección de las operaciones, corresponde a la autoridad de gestión nacional elaborar y, una vez aprobados, aplicar procedimientos y criterios de selección apropiados de las operaciones financiadas por los Fondos EIE.

74 Como se desprende del artículo 110, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013, la aprobación mencionada en el artículo 125, apartado 3, de dicho Reglamento hace referencia a la aprobación del método y de los criterios de selección de las operaciones por el comité de seguimiento creado por el Estado miembro de conformidad con los artículos 47 y 48 del mismo Reglamento y no a la aprobación de la Comisión.

75 Las disposiciones antes mencionadas muestran que las convocatorias de propuestas reguladas por el Reglamento n.º 1303/2013, que definen los criterios que deben cumplirse para la selección de las operaciones que pueden ser financiadas por los Fondos EIE, son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

76 De ello se desprende que el Reglamento n.º 1303/2013 no confiere a la Comisión una competencia específica en el proceso de conclusión de una convocatoria de propuestas regulada por dicho Reglamento, de modo que esta última podía considerar fundadamente que, a primera vista, no tenía que adoptar una decisión relativa a la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

77 No obstante, corresponde al Tribunal General examinar las imputaciones formuladas por Hungría en apoyo de la presente parte del tercer motivo.

– Sobre la primera imputación, basada en la aplicabilidad del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 atendiendo a la influencia de la Comisión en la conclusión del proyecto de convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5

78 Hungría sostiene que el hecho de que la Comisión pueda, en el marco del proceso de toma de decisiones de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, formular observaciones o, ulteriormente, controlar que se respeten sus observaciones, so pena de correcciones financieras, condiciona en gran medida la decisión de la autoridad de gestión nacional relativa a la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5. Aduce que esta influencia de la Comisión, en el ámbito de la gestión compartida, debe entenderse en el sentido de que una decisión que emana de una autoridad de gestión nacional, aunque no sea formalmente una decisión de la Comisión, forma parte integrante del proceso de toma de decisiones de esta última. Así, según Hungría, las consultas y deliberaciones internas entre la autoridad de gestión nacional y la Comisión, en el marco de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, deben estar protegidas en virtud del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, aun cuando la Comisión no deba adoptar una decisión en el sentido estricto del término.

79 La argumentación de Hungría plantea la cuestión del alcance de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Más concretamente, corresponde al Tribunal General determinar si, en el marco de la gestión compartida, cuando la Comisión entabla un diálogo con las autoridades húngaras sobre la conclusión de una convocatoria de propuestas financiada por los Fondos EIE, el proceso de toma de decisiones de la Comisión incluye también el diálogo antes mencionado, sin que este último conduzca necesariamente a la adopción de una decisión por parte de la Comisión.

80 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión no solo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase la sentencia de 13 de julio de 2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, apartado 25 y jurisprudencia citada).

81 En cuanto atañe al tenor del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, procede recordar que se refiere a los documentos relacionados con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, lo que remite evidentemente al concepto de «proceso de toma de decisiones de la institución» en curso en el momento de la presentación de la solicitud de acceso.

82 A tal efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, esencialmente, que solo es posible denegar el acceso a un documento sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 cuando el proceso de decisión se refiera a la adopción de una decisión (sentencia de 17 de diciembre de 2020, De Masi y Varoufakis/BCE, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, apartado 73).

83 En lo que respecta a la interpretación contextual, procede señalar que el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 establece una distinción clara en función de la circunstancia de que el procedimiento haya o no concluido. Así, según el primer párrafo de esa disposición, estará comprendido en el ámbito de aplicación de la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones cualquier documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión. El segundo párrafo de dicha disposición establece que, después de adoptada la decisión, esta excepción es aplicable solo a los documentos que contengan opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución de que se trate (sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 78).

84 Por tanto, la protección conferida por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 finaliza con la adopción de una decisión.

85 En cuanto concierne a la interpretación teleológica, como se desprende del apartado 62 anterior, cualquier interpretación del artículo en cuestión que vaya más allá de su propio tenor equivaldría a ampliar el ámbito de aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

86 Así, de los anteriores apartados 81 a 85 resulta que la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 está supeditada a la identificación de un proceso al término del cual una institución de la Unión esté facultada por el Derecho de la Unión para adoptar una decisión determinada.

87 En el presente asunto, en primer lugar, procede recordar que, como se desprende del apartado 76 anterior, la Comisión no tenía que adoptar una decisión determinada sobre la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

88 En segundo lugar, si bien Hungría afirma que, en el marco del proceso de conclusión de la convocatoria de propuestas, tienen lugar consultas o deliberaciones internas entre la autoridad de gestión nacional y la Comisión, no sostiene que la Comisión deba adoptar una decisión.

89 En tercer lugar, si bien la Comisión podía formular observaciones sobre el proyecto de convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, en particular en consideración a su coherencia con el programa operativo del que formaba parte dicho proyecto y con el fin de garantizar que las autoridades húngaras utilizaran los Fondos EIE de manera legal y regular, de ello no resulta que esas observaciones caractericen la existencia de un proceso de toma de decisiones propio de la Comisión y permitan asimilar dicha convocatoria de propuestas a una decisión de dicha institución. En efecto, tales observaciones no prejuzgan en modo alguno las decisiones que la Comisión pueda adoptar, como la de proceder a una corrección financiera o la dirigida a suspender los pagos asociados a la convocatoria de propuestas.

90 Además, ha de señalarse que, cuando la Comisión expresa dudas o inquietudes acerca de la regularidad de un proyecto de convocatoria de propuestas regulado por el Reglamento n.º 1303/2013, la autoridad de gestión nacional puede decidir aplicar las modificaciones propuestas por la Comisión, asegurándose así de que dicho proyecto seguirá recibiendo cofinanciación de la Unión, sin que sea necesaria ninguna decisión de la Comisión. Asimismo, la autoridad de gestión nacional también podrá decidir no modificar la convocatoria de propuestas y financiar el proyecto únicamente sobre la base de fondos comprometidos por el Estado miembro. Por otro lado, en caso de incompatibilidad de un proyecto de convocatoria de propuestas con el programa operativo aprobado por la Comisión, corresponde a las autoridades nacionales extraer las consecuencias a la luz del Derecho nacional, teniendo en cuenta el Derecho de la Unión.

91 Sobre tal particular, debe ponerse de relieve que nada impide que el Estado miembro afectado por una decisión de la Comisión dirigida a la interrupción de los plazos de pago, a la suspensión de los pagos asociados a una convocatoria de propuestas regulada por el Reglamento n.º 1303/2013 o a la cancelación total o parcial de la contribución de la Unión a un programa operativo decida asumir con cargo a sus fondos propios la parte excluida de la financiación de la Unión para financiar los proyectos asignados en virtud de la convocatoria de propuestas. A este respecto, procede señalar, en particular, que, a tenor del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013, los Fondos EIE se conciben como un complemento de las acciones nacionales, regionales o locales correspondientes o una contribución a las mismas, y que, a su vez, el considerando 87 de dicho Reglamento precisa que la ayuda de los Fondos no debe sustituir al gasto público u otro gasto estructural equivalente de los Estados miembros (véase el auto de 2 de septiembre de 2020, ENIL Brussels Office y otros/Comisión, T-613/19, no publicado, EU:T:2020:382, apartado 36 y jurisprudencia citada).

92 Por tanto, la mera participación de la Comisión en un procedimiento que se rija por las normas presupuestarias de la gestión compartida no puede justificar que ese procedimiento se entienda comprendido en el proceso de toma de decisiones de dicha institución en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, como se desprende de los apartados 68 a 74 anteriores, la delegación, por parte de la Comisión, en las autoridades de gestión nacionales, que caracteriza la gestión compartida, no incide en las respectivas competencias de esta y de los Estados miembros claramente definidas por las disposiciones del Reglamento n.º 1303/2013, de modo que los correspondientes procesos de toma de decisiones no pueden confundirse.

93 De lo anterior se desprende que, en el marco del proceso de conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, la Comisión no tenía que adoptar una decisión. Así pues, no puede considerarse que los documentos recibidos por la Comisión durante las consultas y deliberaciones internas que tuvieron lugar entre la autoridad de gestión nacional y la Comisión en el marco de tal proceso se refieran a un proceso de toma de decisiones de una institución de la Unión en curso. Por consiguiente, no cabe entender que estén «relacionado[s] con un asunto sobre el que [una] institución [de la Unión] no haya tomado todavía una decisión», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

94 La solución inversa contravendría la exigencia, recordada en el apartado 62 anterior, de interpretar de manera estricta el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

95 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la primera imputación de la primera parte del tercer motivo.

– Sobre la segunda imputación, basada en la aplicabilidad del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 atendiendo a la competencia de la Comisión en materia de modificación de los programas operativos regulados por el Reglamento n.º 1303/2013

96 En apoyo de la segunda imputación, Hungría señala que, aunque corresponde a la autoridad de gestión nacional adoptar la decisión relativa a la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, la Comisión está llamada, en virtud del artículo 30, apartado 2, del Reglamento n.º 1303/2013, a adoptar una decisión sobre la modificación de los programas operativos.

97 A tal respecto, del artículo 30, apartado 2, del Reglamento n.º 1303/2013 se desprende que la función de la Comisión es velar por que las modificaciones de los programas operativos propuestas por los Estados miembros respeten las disposiciones legales y las exigencias de la Unión. En este contexto, la Comisión evalúa las propuestas de modificación presentadas por el Estado miembro de que se trate y puede formular recomendaciones y observaciones sobre dichas propuestas antes de adoptar una decisión definitiva sobre la aprobación de las modificaciones. Así pues, si una propuesta de modificación de un programa operativo se considera conforme a las exigencias de la Unión, la Comisión la aprueba formalmente.

98 Por tanto, en caso de modificación del programa operativo al que corresponde la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, podría considerarse que la Comisión debía adoptar una decisión y que, de ese modo, estaba en curso un proceso de toma de decisiones de la Comisión.

99 No obstante, por una parte, procede señalar que, en el momento de la adopción de la decisión impugnada, las autoridades húngaras no habían presentado ninguna solicitud de modificación del programa operativo en el que se inscribía el proyecto de convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

100 Por otra parte, los documentos controvertidos no se referían a una hipotética solicitud de modificación del programa operativo que Hungría podía presentar, sino a un intercambio de puntos de vista entre la Comisión y la autoridad de gestión nacional sobre el proyecto de convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5. Por lo demás, Hungría no ha explicado por qué el acceso a la correspondencia intercambiada entre la Comisión y la autoridad de gestión nacional sobre la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5 podría haber comprometido el proceso de toma de decisiones relativo a otro procedimiento, a saber, una hipotética solicitud de modificación del programa operativo.

101 De ello se deduce que, en el momento de la adopción de la decisión impugnada, no estaba en curso ningún proceso de toma de decisiones de la Comisión y que, por consiguiente, Hungría no podía basar válidamente su oposición a la divulgación de los documentos controvertidos en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

102 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar por infundada la segunda imputación de la primera parte del tercer motivo y, en consecuencia, la primera parte del tercer motivo en su totalidad.

Sobre la segunda parte del tercer motivo, basada en la aplicabilidad del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 al proceso de toma de decisiones de las autoridades de gestión nacionales

103 Con carácter subsidiario, Hungría sostiene que, si el Tribunal General considerase que no era la Comisión, sino la autoridad de gestión nacional la que, en el presente asunto, estaba facultada para adoptar una decisión, mediante la publicación de una convocatoria de propuestas, el proceso de toma de decisiones de la autoridad nacional de gestión también debería beneficiarse de la protección conferida por el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

104 Hungría señala que, si bien es cierto que, conforme a su tenor, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 protege únicamente el proceso de toma de decisiones de las instituciones, no obstante, habida cuenta de la especificidad del presente asunto, no procede limitar el ámbito de aplicación de esta disposición únicamente a las instituciones de la Unión.

105 En primer lugar, Hungría aduce que las agencias de la Unión están facultadas para invocar esta excepción a fin de proteger su propio proceso de toma de decisiones.

106 En segundo lugar, alega, en esencia, que una interpretación restrictiva del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 equivaldría a vaciar de contenido en la práctica la posibilidad de que los Estados miembros soliciten, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de este Reglamento, que se deniegue la divulgación de documentos en consideración a los motivos contemplados en el artículo 4, apartados 1 a 3, del mismo Reglamento. A este respecto, subraya que los Estados miembros solo pueden invocar las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento y, por tanto, no están en condiciones de proteger el proceso de toma de decisiones de sus propias autoridades, lo que, a su juicio, pone en peligro tal proceso y establece de ese modo, en un ámbito que afecta a los recursos financieros de la Unión, una discriminación injustificada en razón de la persona que adopta la decisión.

107 Por otra parte, Hungría afirma que los intereses legítimos de un Estado miembro cuyo Derecho nacional permita denegar el acceso a los documentos solicitados no están protegidos, ya que el Derecho de la Unión permite eludir la norma nacional dirigiéndose directamente a la institución de la Unión. Sostiene que ello menoscaba la confianza de los Estados miembros en las instituciones, de lo que resulta una disminución de la eficacia del proceso de consulta entre los Estados miembros y la Comisión.

108 La Comisión refuta las alegaciones de Hungría.

109 A este respecto, ha de recordarse que, de conformidad con el artículo 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001, el término «institución» designa en dicho Reglamento al Parlamento, al Consejo o a la Comisión, mientras que el artículo 3, letra b), del mismo Reglamento designa, mediante el término «terceros», a toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros y las instituciones no comunitarias.

110 En el presente asunto, en primer lugar, de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 se desprende que este artículo no tiene por objeto proteger los procesos de toma de decisiones de los Estados miembros o de las personas jurídicas distintas de las instituciones de la Unión. En efecto, el propio tenor de esta disposición se refiere únicamente a los documentos relacionados con «un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión».

111 En segundo lugar, procede recordar que el legislador de la Unión abolió, en particular, la regla del autor, que había primado en el estado del Derecho anterior al del Reglamento n.º 1049/2001. Dicha regla implicaba que, cuando el autor de un documento en poder de una institución era una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra institución u otro órgano comunitario o cualquier otro organismo nacional o internacional, el acceso a ese documento debía pedirse directamente a su autor (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 56).

112 Así pues, interpretar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 en el sentido de que protege también el proceso de toma de decisiones de las autoridades nacionales de gestión equivaldría a reintroducir, al menos parcialmente y de manera indirecta, dicha regla del autor respecto a cualquier documento que afecte a la toma de decisiones de un Estado miembro. Pues bien, tal interpretación no sería compatible ni con el objeto ni con la finalidad del artículo 15 TFUE y del Reglamento n.º 1049/2001, que es conceder al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones en todos los ámbitos de actividad de la Unión.

113 En tercer lugar, como se desprende del apartado 62 anterior, cualquier interpretación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 que vaya más allá de su propio tenor equivaldría a ampliar el ámbito de aplicación de la excepción establecida en dicha disposición. Se trataría, por tanto, de una interpretación extensiva de la misma que no permitiría delimitar el alcance del motivo de denegación de que se trata.

114 Estas apreciaciones no resultan desvirtuadas por los demás argumentos de Hungría.

115 En primer lugar, Hungría sostiene que una interpretación literal del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 no permite que las agencias de la Unión invoquen dicho artículo con el fin de proteger su propio proceso de toma de decisiones en la medida en que las disposiciones específicas que permiten incluir en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 a las agencias solo se refieren al ámbito de aplicación propiamente dicho de este Reglamento, pero no modifican su contenido, del que forma parte el artículo 4 del mismo Reglamento, relativo a las excepciones a la divulgación de documentos. Pues bien, Hungría señala que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 5 de febrero de 2018, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), ni el Tribunal General ni el Tribunal de Justicia, que confirmó en casación dicha sentencia, impugnaron la aplicación del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 al proceso de toma de decisiones de una agencia.

116 A este respecto, procede señalar que la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 se extendió a las agencias de la Unión, en virtud de una disposición específica en sus reglamentos constitutivos. En particular, en cuanto atañe a la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), el artículo 73 del Reglamento (CE) n.º 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (DO 2004, L 136, p. 1), dispone expresamente que el Reglamento n.º 1049/2001 se aplicará a los documentos en poder de la EMA y que su Consejo de Administración adoptará las disposiciones de aplicación de dicho Reglamento.

117 Así, con arreglo a las disposiciones específicas que figuran en sus reglamentos constitutivos, las agencias están facultadas para aplicar todas las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 de la misma manera que lo hacen las instituciones en relación con todos los documentos que obran en su poder.

118 De ello se deduce que, como señala fundadamente la Comisión, la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 a los procesos de toma de decisiones de la EMA y de las demás agencias de la Unión resulta de normas claras y unívocas del Derecho derivado de la Unión y no es el resultado de una interpretación amplia, por parte del Tribunal General, del concepto de «institución» en el sentido de dicho Reglamento.

119 En segundo lugar, Hungría sostiene, en esencia, que una interpretación restrictiva del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 conduciría a que, en la práctica, se vaciase de contenido la posibilidad de que los Estados miembros soliciten, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de dicho Reglamento, que se deniegue la divulgación de documentos en consideración a los motivos contemplados en el artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento.

120 A este respecto, es cierto que la jurisprudencia ha admitido que un Estado miembro pueda invocar el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencias de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartados 76, 81, 83 y 93, y de 21 de junio de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, C-135/11 P, EU:C:2012:376, apartados 62 a 66).

121 No obstante, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 se aplica a documentos originarios de los Estados miembros recibidos por una institución de la Unión y relacionados con un proceso de toma de decisiones de esa institución en curso. Por tanto, dicho artículo no se aplica a los documentos relacionados con el proceso de toma de decisiones de un Estado miembro.

122 En tercer lugar, los argumentos de Hungría relativos al riesgo de perjuicio para el proceso de toma de decisiones de las autoridades de gestión nacionales y la protección de los intereses legítimos de los Estados miembros, protección garantizada por el Derecho nacional, tampoco pueden prosperar.

123 En efecto, el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 establece que este Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución de la Unión, es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión. Por tanto, de dicho artículo se desprende que, en principio, sin perjuicio de los documentos calificados como sensibles que son objeto de un tratamiento especial conforme al apartado 5 de ese mismo artículo, un documento transmitido por una autoridad nacional a una institución de la Unión está, a partir de ese momento, exclusivamente sujeto al Derecho de la Unión y bajo la responsabilidad de esa institución en el marco de una solicitud de acceso al documento dirigida a ella.

124 Por otra parte, procede señalar que los intereses legítimos de los Estados miembros también se pueden proteger mediante la aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

125 En cuarto lugar, Hungría aduce que el hecho de no proteger el proceso de toma de decisiones de las autoridades de gestión nacionales menoscabaría la confianza de los Estados miembros en las instituciones y que de ello resultaría una disminución de la eficacia del proceso de consulta entre los Estados miembros y la Comisión.

126 Procede señalar que la mera referencia a un riesgo de repercusiones negativas sobre la comunicación entre los Estados miembros y las instituciones y a la disminución de la eficacia del proceso de consulta entre las partes no basta para considerar que el proceso de toma de decisiones de las autoridades nacionales de gestión también deba estar protegido por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, ello equivaldría a conferir a los Estados miembros un derecho discrecional en la materia o, al menos, a supeditar la política de acceso a los documentos aprobada por dicho Reglamento a las políticas nacionales relacionadas con esta. Pues bien, ello no sería compatible con el sistema de acceso a los documentos instaurado por el Reglamento n.º 1049/2001 ni con la obligación de una cooperación leal con la Comisión que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de mayo de 2011, Batchelor/Comisión, T-250/08, EU:T:2011:236, apartado 80 y jurisprudencia citada).

127 De ello se desprende que la excepción basada en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 no puede interpretarse en el sentido de que protege también el proceso de toma de decisiones de una autoridad de gestión nacional. Por consiguiente, procede desestimar por infundada la segunda parte del primer motivo.

Sobre la tercera parte del tercer motivo, basada en un perjuicio grave, efectivo y concreto para la protección del proceso de toma de decisiones vinculado a la conclusión del proyecto de convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5

128 En apoyo de esta parte, Hungría sostiene que hacer pública la totalidad de la correspondencia intercambiada entre las autoridades húngaras y la Comisión sobre la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5 podría comprometer la conclusión de dicha convocatoria, en la medida en que la divulgación de los documentos controvertidos podría conferir a determinadas organizaciones una información privilegiada que les permitiría preparar mejor sus candidaturas para la convocatoria de propuestas en detrimento de otras organizaciones competidoras que no dispongan del mismo nivel de información.

129 En las circunstancias del presente asunto, el Tribunal General estima que procede examinar, a mayor abundamiento, si se cumple el requisito mencionado en el apartado 63 anterior, a saber, que se perjudique gravemente la protección del proceso de toma de decisiones, y analizar así los motivos invocados por Hungría para justificar la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, suponiendo que esta disposición sea aplicable en el presente asunto.

130 A tal respecto, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción al derecho de acceso establecida en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 no basta para justificar la aplicación de esta (véase la sentencia de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 51 y jurisprudencia citada).

131 Más concretamente, la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 supone que se demuestre que el acceso a los documentos solicitados puede perjudicar concreta y efectivamente la protección del proceso de toma de

decisiones de la institución y que tal riesgo de perjuicio sea razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 63 y jurisprudencia citada).

132 Además, para estar incurso en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, el perjuicio al proceso de toma de decisiones debe ser grave. Es sobre todo así cuando la divulgación del documento pertinente influya de una manera importante en el proceso de toma de decisiones. La apreciación de la gravedad depende de la totalidad de las circunstancias del caso, en particular, de los efectos negativos de esa divulgación en el proceso de toma de decisiones alegados por la institución (véase la sentencia de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 71 y jurisprudencia citada).

133 En el presente asunto, los motivos expuestos por Hungría no permiten determinar en qué podría afectar, de manera efectiva, grave y concreta la divulgación de los documentos controvertidos al proceso de toma de decisiones de la Comisión.

134 En efecto, Hungría se limita a sostener que la divulgación de los documentos controvertidos podría comprometer gravemente los principios de igualdad de trato, de no discriminación y de transparencia, en la medida en que beneficiarios potenciales de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5 podrían obtener información que les confiriese una ventaja competitiva desleal.

135 Pues bien, procede señalar que las afirmaciones de Hungría no se sustentan en modo alguno en una argumentación circunstanciada ni en pruebas que demuestren que existiría un riesgo real de una ventaja competitiva desleal si los documentos controvertidos se hubiesen divulgado antes de que la autoridad de gestión nacional adopte definitivamente la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

136 Por otra parte, como se desprende de la jurisprudencia, la mera referencia a la existencia de un riesgo de repercusiones negativas en relación con el acceso a documentos internos y a la posibilidad de que ciertas personas interesadas puedan ejercer una influencia en el procedimiento no basta para probar que la divulgación de los citados documentos perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución de que se trata (sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 83).

137 Además, Hungría no ha aportado precisiones que permitan rebatir el análisis de la Comisión según el cual, en la fecha de adopción de la decisión impugnada, la divulgación de los documentos controvertidos no podía comprometer el proceso de toma de decisiones en curso vinculado a la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5, ya que, en esa fecha, el público podía acceder en línea al contenido de dicha convocatoria de propuestas.

138 En efecto, de la jurisprudencia se desprende que, al apreciar la existencia de un riesgo de que la divulgación de un documento cause un perjuicio a un interés protegido por el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, el Tribunal General puede tener en cuenta que el contenido esencial del documento cuya divulgación se solicita ya se hubiera hecho público con anterioridad a la adopción de la decisión por la que se deniega o no el acceso a dicho documento (véase, en ese sentido, la sentencia de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 60).

139 Por otro lado, la Comisión señala que todos los documentos originarios de la Comisión fueron comunicados al tercero solicitante. Así, este último dispone de un conocimiento preciso del contexto y del contenido del diálogo entre la Comisión y las autoridades húngaras en relación con el proyecto de convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

140 Por consiguiente, la obligación consolidada por la jurisprudencia de apreciar de manera estricta el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 lleva a concluir que Hungría no ha demostrado que la divulgación de los documentos controvertidos hubiera supuesto, en la fecha en que se solicitó tal divulgación, un perjuicio efectivo y grave al proceso de toma de decisiones vinculado a la conclusión de la convocatoria de propuestas EFOP 2.2.5.

141 Por tanto, la Comisión consideró fundadamente que, en las circunstancias específicas del presente asunto, el motivo invocado por Hungría, relativo a un riesgo de ventaja competitiva desleal, carecía de fundamento.

142 En consecuencia, procede desestimar por infundada la tercera parte del tercer motivo y, por tanto, el tercer motivo en su totalidad.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001

143 En apoyo de este motivo, Hungría alega que, si el Tribunal General considerase que la actividad de gestión compartida de la Comisión no se inscribe en el proceso de toma de decisiones de esta última, no cabe duda de que tal actividad debería considerarse comprendida en el ámbito de aplicación de las actividades de investigación mencionadas en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

144 Procede señalar que Hungría no fundamenta en modo alguno su alegación de que la actividad de gestión compartida de la Comisión se debería considerar comprendida en el ámbito de aplicación de las actividades de investigación mencionadas en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

145 Ha de recordarse que, en virtud del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos. Esta debe concretar en qué consiste el motivo en el que se apoya el recurso, de tal manera que su simple mención abstracta no cumple los requisitos exigidos por el Reglamento de Procedimiento. Los mismos requisitos se imponen cuando se formula una imputación en apoyo de un motivo (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2021, Ayuntamiento de Quart de Poblet/Comisión, T-539/18, no publicada, EU:T:2021:123, apartado 102 y jurisprudencia citada).

146 Así pues, en la medida en que la alegación de Hungría de que el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 debería aplicarse al presente asunto no cumple los requisitos mencionados en el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, procede declarar su inadmisibilidad.

147 En consecuencia, procede desestimar el cuarto motivo y, por tanto, el recurso en su totalidad.

Costas

148 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

149 En el presente asunto, al haber sido desestimadas las pretensiones de Hungría, procede condenarla en costas, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a Hungría, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.**

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de julio de 2024.

Firmas.