COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 29.7.2019
COM(2019) 356 final

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre la aplicación en 2018 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión

Índice

INTRODUCCIÓN 2

I. Programa para una mayor transparencia 2

II. Acceso a los documentos 7

1. Registros y sitios de Internet 8

2. Cooperación con otras instituciones sujetas al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 9

3. Análisis de las solicitudes de acceso 9

3.1. Número de solicitudes (véase los cuadros 3 y 4 del anexo) 9

3.2. Porcentaje de solicitudes por Dirección General/Servicio de la Comisión Europea (véase el cuadro 5 del anexo) 10

3.3. Perfil social y profesional de los solicitantes (cuadro 6 del anexo) 12

3.4. Origen geográfico de los solicitantes (cuadro 7 del anexo) 14

4. Aplicación de las excepciones al derecho de acceso 15

4.1. Tipos de acceso previstos (cuadros 8 y 9 del anexo) 15

4.2. Excepciones invocadas al derecho de acceso (cuadro 10 del anexo) 16

4.2.1. Fase inicial 16

4.2.2. Fase confirmatoria 18

5. Reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo 19

6. Control jurisdiccional 19

6.1. Tribunal de Justicia 19

6.2. Tribunal General 20

6.2.1. Aclaraciones de algunas normas de procedimiento 21

6.2.2. Aclaraciones de algunas normas sustantivas 24

6.2.3. Aclaraciones sobre la interacción del Reglamento con otros instrumentos 30

6.3. Asuntos pendientes ante el Tribunal 32

CONCLUSIONES 33

INTRODUCCIÓN

En 2018, la Comisión Europea dio pasos importantes para cumplir de forma proactiva su firme compromiso de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas con el fin de mejorar la confianza de la ciudadanía europea en los procesos de las instituciones de la UE.

Una piedra angular en el marco de esta tarea es el fomento, por parte de la Comisión Europea, del ejercicio efectivo de los ciudadanos de su derecho de acceso a los documentos en poder de las instituciones de la UE[1].

Este derecho está consagrado en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el artículo 15, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la UE y en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión[2].

El artículo 17, apartado 1, de dicho Reglamento establece que cada institución publicará un informe anual sobre la aplicación del Reglamento correspondiente al año anterior.

El presente informe anual de 2018 resume, en primer lugar, las iniciativas de la Comisión Europea en pro de una mayor transparencia (*Infra* I). En segundo lugar, el informe identifica las principales tendencias y características de las solicitudes de acceso a los documentos presentadas en el marco del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, así como las respectivas respuestas de la institución. El informe hace balance de las sentencias dictadas por los tribunales europeos, así como de las conclusiones del Defensor del Pueblo Europeo relativas a la aplicación del Reglamento (*Infra* II) por parte de la Comisión Europea.

I. Programa para una mayor transparencia

En su firme determinación de acercar a los ciudadanos a su proceso de toma de decisiones, la Comisión Europea explora constantemente nuevos métodos y medidas para lograr una mayor transparencia.

En 2018, la Comisión Europea realizó esfuerzos específicos para seguir incrementando la transparencia de todas sus actividades principales, desde la elaboración de legislación y la aplicación de políticas hasta los contactos con partes interesadas y grupos de presión. A continuación figuran algunos ejemplos ilustrativos de este empeño generalizado.

Legislar mejor

En consonancia con el objetivo de incrementar la transparencia en el trabajo de las instituciones de la UE y sus persistentes esfuerzos para acercar la toma de decisiones de la UE a la ciudadanía, la Comisión Europea ha contribuido activamente en 2018 al crecimiento del *registro interinstitucional de actos delegados*, puesto en marcha el 12 de diciembre de 2017[3].

La institución también ha apoyado los esfuerzos actuales para que el procedimiento legislativo sea más transparente y accesible mediante, entre otras cosas, mejoras en EUR-Lex, y de conformidad con el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación (como la base de

[1] Los beneficiarios del derecho de acceso a los documentos son los ciudadanos de la UE y las personas que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro. Además, los ciudadanos y las personas jurídicas de terceros países que no residan ni tengan su domicilio social en un Estado miembro también disfrutan de este derecho.

[2] Diario Oficial L 145 de 31 de mayo de 2001, p. 43 (denominado en lo sucesivo «Reglamento (CE) n.º 1049/2001»).

[3] A raíz del acuerdo del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, de 15 de marzo de 2016.

datos legislativa conjunta). El portal de la Comisión Europea «Díganos lo que piensa» ofrece a los ciudadanos y a las partes interesadas un punto único de acceso en línea para que puedan seguir las actividades de elaboración de las políticas de la institución y dejar sus comentarios, opiniones y otra información.

Por último, la Comisión Europea realizó un *ejercicio de balance* de sus políticas de mejora de la legislación a lo largo de 2018. Las conclusiones del ejercicio se presentaron en una Comunicación en abril de 2019, que recogía los ámbitos susceptibles de mejora[4].

El nuevo Reglamento de Protección de Datos para las instituciones y los órganos de la UE

En 2018, la transparencia se convirtió en un principio rector conforme a las nuevas normas de protección de datos para las instituciones y los órganos de la UE.

La adopción del Reglamento (UE) 2018/1725[5] representa otro paso esencial en el desarrollo de un marco general de la UE para garantizar la transparencia.

El Reglamento (UE) 2018/1725, que entró en vigor el 11 de diciembre de 2018, presenta toda una sección dedicada a la transparencia. En este marco, la transparencia exige que las instituciones y los organismos de la UE traten los datos personales de manera transparente, facilitando a las personas afectadas información y comunicación en relación con el tratamiento de datos personales de forma concisa, transparente, inteligible y fácilmente accesible.

El nuevo Reglamento refuerza considerablemente los derechos de las personas en cuanto que interesados. Con arreglo a sus normas, las instituciones y los organismos de la UE no solo deben garantizar el cumplimiento del principio de transparencia, sino que también son responsables de la demostración de dicho cumplimiento.

El nuevo Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea

En 2018, la Comisión Europea aprobó formalmente un nuevo Código de Conducta para sus miembros[6]. The new Code came into force on 1 February 2018. It replaces the previous Code of Conduct for Commissioners of 20 April 2011.

[4] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso», COM(2019)178 disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_es.pdf

[5] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.° 45/2001 y la Decisión n.° 1247/2002/CE (Diario Oficial L 295 de 21 de noviembre de 2018, p. 39, en lo sucesivo «Reglamento» (UE) 2018/1725»).

[6] Decisión de la Comisión, de 31 de enero de 2018, relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea, C (2018) 700 final, Diario Oficial C 65 de 21 de febrero de 2018, p. 7; en adelante, «el Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea».

El Código presenta elementos cuyo fin es aumentar la transparencia en relación con los Comisarios en ámbitos específicos. El Código establece *normas específicas relativas a las reuniones externas de los Comisarios*. Según lo dispuesto[7], los Miembros de la Comisión y los miembros de sus gabinetes se reúnen únicamente con aquellas organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia que estén inscritas en el Registro de transparencia[8]. Además, se publicará información relativa a la celebración de dichas reuniones[9].

El nuevo Código introduce también una nueva disposición por la que la Comisión Europea publicará cada dos meses *un resumen de los gastos de misión de cada Miembro de la Comisión*[10]. La primera publicación de este tipo se efectuó a finales de febrero de 2018 y los gastos de misión de cada Miembro de la Comisión se han publicado desde entonces de forma proactiva cada dos meses.

Además, y en consonancia con los requisitos del nuevo Código de Conducta, las *nuevas declaraciones de intereses* de todos los Miembros de la Comisión se publican ahora simultáneamente en una versión PDF firmada en el sitio web correspondiente de cada Comisario y en una versión legible automáticamente en el sitio web Europa[11].

Por último, en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, la Comisión Europea se comprometió a publicar *informes anuales* sobre la aplicación del nuevo Código de Conducta.

Desde una perspectiva más general, la transparencia relativa a la ética de los Comisarios y ex-Comisarios se garantiza a través de un *sitio web específico de Europa*[12].

El Registro de transparencia

El Registro de transparencia ha seguido creciendo constantemente, y en diciembre de 2018 contenía más de 11 900 inscripciones: 5 000 más que cuando el presidente Juncker tomó posesión del cargo; 2 762 nuevas entidades se adhirieron a él en el transcurso del año[13]. Todas las personas inscritas en el Registro han suscrito un Código de Conducta común desde el inicio del mandato de la Comisión Juncker.

En 2018, se intensificaron los esfuerzos por mejorar la calidad general de los datos contenidos en el Registro de transparencia y se han obtenido resultados tangibles. Se añadió automáticamente una nueva funcionalidad que ofrecía una lista de todas las reuniones celebradas por las entidades registradas con Comisarios, miembros de sus gabinetes o Directores Generales desde diciembre de 2014. Se realizaron una serie de actividades de formación interna y de comunicación externa con el objetivo de dar a conocer el Registro de transparencia y de fomentar su uso.

[7] Artículo 7, apartado 1, del Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea.
[8] Establecido de conformidad con el Acuerdo interinstitucional sobre este asunto entre el Parlamento Europeo y la Comisión, de 16 de abril de 2014.
[9] Artículo 7, apartado 2, del Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea. (La publicación de esta información se realizará de conformidad con la Decisión de la Comisión, de 25 de noviembre de 2014, relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Miembros de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia.)
[10] Artículo 6, apartado 2, del Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_es
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_es
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Siguieron celebrándose debates entre las tres instituciones sobre la propuesta de la Comisión Europea de alcanzar un Acuerdo interinstitucional que establezca la obligatoriedad del Registro de transparencia.

No obstante, no se llegó a ningún acuerdo para condicionar las reuniones entre los responsables de la toma de decisiones y los representantes de intereses a la inscripción en el Registro de transparencia, un aspecto que la Comisión considera crucial. Así pues, la institución ha instado al Parlamento Europeo y al Consejo a analizar las opciones que les permitan aplicar la norma de «sin inscripción no hay reunión».

Transparencia sobre el Brexit en la UE

En 2018, la Comisión Europea siguió cumpliendo su compromiso de garantizar una apertura máxima en relación con las negociaciones sin precedentes relativas a la salida del Reino Unido de la UE[14].

El nivel de transparencia que alcanzó la Comisión Europea no tuvo precedentes y fue elogiado por la Defensora del Pueblo Europeo tras finalizar su iniciativa estratégica bianual sobre las negociaciones en torno a la salida del Reino Unido de la Unión Europea. La Defensora del Pueblo llegó a la conclusión de que, además de constituir buena práctica administrativa, el elevado nivel de transparencia aumentó la legitimidad de los negociadores de la UE y contribuyó a mantener la unidad de la Unión Europea[15].

En total, entre 2017 y 2018, la Comisión Europea publicó de forma proactiva en su sitio web *más de 100 documentos de negociación* para garantizar el escrutinio público y la inclusión de los puntos de vista de las partes interesadas. Estos documentos siguieron la evolución de las negociaciones y permitieron al público mantenerse informado sobre la evolución de las versiones de los documentos.

Reflexionando sobre este empeño sin precedentes, el negociador principal de la Comisión Europea, M. Barnier, reconoció que dicha transparencia constituía una deuda para con «los ciudadanos, las empresas, las regiones y todos los afectados por la decisión del Reino Unido de abandonar la UE». It was the 'key to build[ing] clear, strong and united positions with the 27 Member States and the Parliament.'

Transparencia adicional: Iniciativas y proyectos piloto

En 2018, la Comisión Europea estudió nuevos proyectos piloto innovadores destinados a aumentar la transparencia. Por ejemplo, en abril de 2018, la *Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria* de la Comisión Europea puso en marcha un proyecto piloto destinado a aumentar la transparencia de sus actividades. En el marco del proyecto, los documentos electrónicos sobre plaguicidas y biocidas divulgados (total o parcialmente) como consecuencia de una solicitud en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 se publican en línea. Por lo tanto, estos documentos ya no se envían físicamente a los solicitantes individuales que presentaron la solicitud, que, en su lugar, recibieron un hipervínculo a una página web.

[14] De conformidad con las directrices del Consejo Europeo.

[15] Nota final sobre la iniciativa estratégica con la Comisión Europea en relación con las negociaciones relativas a la salida del Reino Unido de la UE, https://www.ombudsman.europa.eu/es/correspondence/en/109825.

Esta página web creada específicamente para la publicación de documentos divulgados con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 es públicamente accesible[16], por lo que los documentos publicados se ponen instantáneamente a disposición del público general y del solicitante.

Se espera que el proyecto piloto continúe también durante la primera mitad de 2019.

En 2018, la transparencia y el compromiso con el público siguieron siendo elementos esenciales de la *política comercial* para garantizar la democracia, la confianza de la sociedad y la rendición de cuentas. En el marco del compromiso de la Comisión Europea con la transparencia formulado en la nueva estrategia comercial de la UE «Comercio para todos», en 2018 la Comisión Europea siguió publicando en un sitio web específico textos de negociaciones, así como los últimos informes sobre los acuerdos comerciales existentes en la UE y las negociaciones comerciales en curso con países no pertenecientes a la UE[17].

Otro elemento importante de la comunicación con la sociedad civil es el llamado proceso de «evaluación del impacto en la sostenibilidad». Esta herramienta comercial específica ha sido desarrollada para dar apoyo a las negociaciones comerciales. Está dirigida por consultores externos independientes que facilitan análisis de los posibles efectos económicos, sociales, medioambientales y de derechos humanos de los posibles acuerdos comerciales. La evaluación del impacto en la sostenibilidad es altamente participativa.

Es más, en 2018 la Comisión Europea siguió organizando iniciativas y actuaciones en el marco del programa «*Europa para los ciudadanos*». Este programa, creado para el período 2014-2020, es un importante instrumento para animar a la ciudadanía de la UE a estar mejor informada, participar en el debate público y desempeñar un papel más importante en el desarrollo de la UE.

Además, el 12 de diciembre de 2018, la propuesta de la Comisión Europea de revisar la *Iniciativa Ciudadana Europea* recibió el beneplácito político del Parlamento Europeo y del Consejo. La Iniciativa Ciudadana Europea, que es una prioridad política de la Comisión Juncker, representa una forma única e innovadora de que los ciudadanos configuren Europa, que consiste en solicitar a la Comisión Europea que presente una propuesta legislativa cuando se reúnan un millón de firmas. La Iniciativa Ciudadana reformada será más sencilla, para fomentar una mejor participación democrática a escala de la Unión Europea.

En conclusión, en 2018 la Comisión Europea siguió publicando una gran variedad de información y documentos de forma proactiva y sencilla. Al mismo tiempo, la institución no dejó de explorar nuevas herramientas diseñadas para mejorar la transparencia de todas sus actividades e implicar a la ciudadanía en el proceso democrático. Los ejemplos mencionados constituyen solo una serie de ejemplos ilustrativos de los esfuerzos de la institución por mejorar la transparencia en el sentido amplio del término.

[16] Véase https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/
[17] Véase http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

II. Acceso a los documentos

El derecho de acceso a los documentos, establecido en virtud del artículo 15, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del Reglamento n.º 1049/2001, siguió siendo una de las piedras angulares del programa de transparencia de la Comisión Europea en 2018.

El derecho de acceso público a los documentos de las instituciones está relacionado con la naturaleza democrática de dichas instituciones[18]. El Reglamento (CE) n.º 1049/2001 refleja la intención expresada en el artículo 1, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea de marcar una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible[19]. El objetivo se repite en el artículo 10 del Tratado de la Unión Europea.

En este contexto, en 2018, la Comisión Europea facilitó el acceso a una amplia variedad de documentos en su poder, en respuesta a solicitudes específicas presentadas en virtud del Reglamento. Este acceso complementaba la publicación proactiva por parte de la institución de una gran cantidad de información y documentación sobre sus distintos registros y páginas web.

El presente informe ofrece una visión general de cómo la Comisión Europea aplicó el Reglamento en el año 2018. El informe se basa en datos estadísticos que se encuentran resumidos en el anexo[20].

Las estadísticas reflejan el número de solicitudes recibidas y las respuestas proporcionadas en 2018. Además, proporcionan datos más precisos por lo que se refiere a las estadísticas obtenidas para los años anteriores, tras las posteriores correcciones de codificación periódicas[21].

Como en años anteriores, las estadísticas no reflejan el número de documentos solicitados o (parcialmente) divulgados, que era mucho mayor. Si bien los interesados pueden solicitar acceso a un único documento, es más frecuente que soliciten acceso a una multitud de documentos, o incluso a expedientes completos relativos a un asunto o procedimiento concreto.

En resumen, las estadísticas ponen de manifiesto que los documentos solicitados se divulgaron parcial o totalmente en más del 80 % de los 6 912 casos en la fase inicial, y que se concedió un acceso más amplio o incluso pleno en casi el 41 % de los 288 casos revisados en la fase de confirmación. Los datos no solo confirman la apertura de la Comisión Europea, sino también la importancia del derecho de acceso a los documentos como parte de la política de transparencia general de la institución.

Recursos

En la Comisión Europea, el tratamiento del acceso inicial a solicitudes de documentos se realiza de forma descentralizada y corre a cargo de las diversas Direcciones Generales y servicios de la Comisión. Cada Dirección General y servicio nombran para esta tarea, al menos, un experto legal, que actúa como «coordinador del acceso a documentos».

[18] Véase el segundo considerando del preámbulo del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[19] Véase el primer considerando del preámbulo del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[20] A menos que se indique lo contrario, las estadísticas recogidas en el presente informe se basan en cifras extraídas de las aplicaciones informáticas de la Comisión Europea el 31 de diciembre de 2018, actualizadas tras realizar las consiguientes correcciones de codificación. Los porcentajes que se recogen en la parte descriptiva del informe se han redondeado al decimal más próximo.
[21] Por este motivo, las cifras facilitadas en el presente informe y las anteriores pueden diferir ligeramente.

Dependiendo del tamaño del servicio y del número de solicitudes recibidas, los «coordinadores de acceso a los documentos» suelen estar asistidos por personal de apoyo y se ocupan de coordinar los borradores de las respuestas con las unidades encargadas de los ámbitos políticos correspondientes.

Las solicitudes confirmatorias son tramitadas por la Secretaría General, con el fin de garantizar una revisión administrativa independiente de la respuesta dada en la fase inicial.

Un equipo específico perteneciente a la Unidad de Transparencia, Gestión de Documentos y Acceso a los Documentos de la Secretaría General se dedica exclusivamente a garantizar la coordinación y la aplicación uniforme de las normas detalladas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. Está formado por varios responsables de tramitar los asuntos y personal de apoyo administrativo. Además de su responsabilidad de revisar las respuestas iniciales, la Unidad ofrece orientación horizontal, formación y asesoramiento a todas las Direcciones Generales y servicios de la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento. También gestiona el sistema informático de toda la Comisión para la tramitación de las solicitudes iniciales y confirmatorias de acceso a documentos, que en la actualidad está en proceso de modernización.

El aumento continuado del número de nuevas solicitudes de acceso a documentos desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 y la exigencia de aumentar la transparencia en el ámbito del acceso público a los documentos ponen de manifiesto la necesidad de asignar recursos humanos e informáticos suficientes a la Comisión Europea con el fin de garantizar la gestión eficaz de las solicitudes de acceso a documentos y de lograr los mejores resultados para los ciudadanos.

1. REGISTROS Y SITIOS DE INTERNET

En 2018, se añadieron 19 582 nuevos documentos al registro de documentos de la Comisión[22] (véase el cuadro 1 del anexo), que entraban en las categorías C, COM, JOIN, DO, PV, SEC o SWD[23].

El sitio web «Acceso a los documentos» de *Europa*[24] registró 6 458 visitantes y 8 652 páginas consultadas (véase el cuadro 2 del anexo)[25] en 2018.

Ambas plataformas siguen siendo herramientas de búsqueda útiles que permiten a los ciudadanos participar de forma más estrecha y activa en el proceso de toma de decisiones de la Comisión Europea, así como promover la política en materia de acceso a los documentos.

[22] Número similar al de 2016 (18 523).

[23] A saber, C: actos autónomos de la Comisión; COM: propuestas legislativas de la Comisión y otros documentos comunicados a otras instituciones, con sus documentos preparatorios; JOIN: actos conjuntos de la Comisión y la Alta Representante; OJ: órdenes del día de las reuniones de la Comisión; PV: actas de las reuniones de la Comisión; SEC: documentos de la Comisión que no pueden clasificarse en ninguna de las otras categorías; SWD: documentos de trabajo de los servicios de la Comisión.

[24] Acceso a los documentos: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/freedom-information/access-documents_es.

[25] Estos datos son el resultado de la utilización, en 2018, de un nuevo algoritmo, que proporciona estadísticas más precisas, por lo que no son comparables con los obtenidos para los años anteriores.

2. COOPERACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES SUJETAS AL REGLAMENTO (CE) N.º 1049/2001

El artículo 15, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 dispone que las instituciones establecerán buenas prácticas administrativas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso garantizado por el Reglamento. Con arreglo al artículo 15, apartado 2, se creará un Comité interinstitucional encargado de examinar las mejores prácticas, tratar los posibles conflictos y examinar la evolución futura del acceso del público a los documentos.

De conformidad con las dos disposiciones mencionadas, en 2018, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea siguieron celebrando reuniones técnicas periódicas en el ámbito administrativo. En el marco de estas reuniones, las instituciones comparten experiencias, desarrollan las mejores prácticas y garantizan una aplicación coherente del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3. ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO

3.1. Número de solicitudes (véase los cuadros 3 y 4 del anexo)

Tal y como se recoge en el gráfico que figura a continuación, en 2018, el número de **solicitudes iniciales** llegó a **6 912.** Esta cifra refleja un notable aumento de aproximadamente el 9,5 % en comparación con 2017 y de casi el 10 % en comparación con 2014[26]. La Comisión Europea emitió 7 257 respuestas iniciales en comparación con 6 716 en 2017, lo que supone un aumento de casi el 7,5 %.

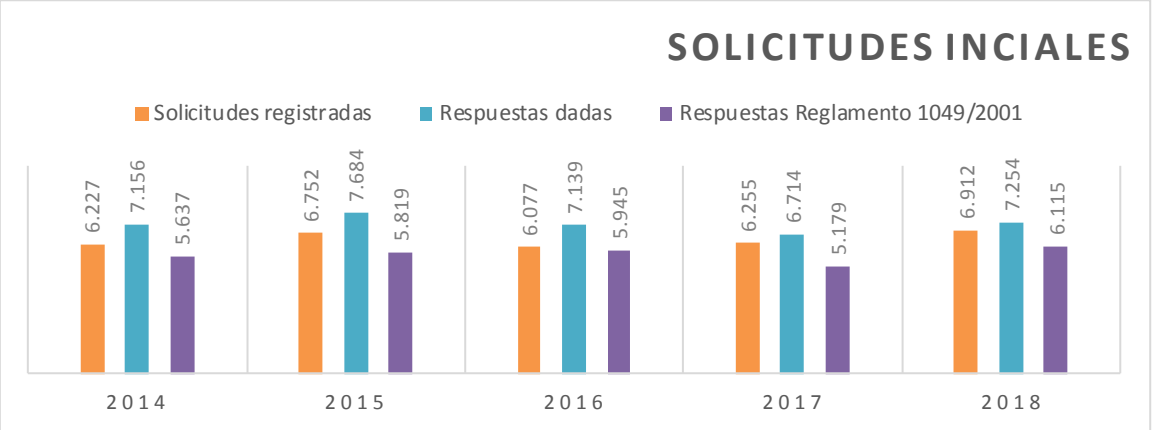
Entre esas respuestas iniciales, 6 117 se emitieron sobre la base del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 (frente a 5 181 en 2017). Este número ilustra un aumento de alrededor del 15,3 % en un año.

Cabe mencionar que una sola solicitud puede referirse a varios documentos y por consiguiente puede dar lugar a varias respuestas diferentes. Por otra parte, en algunos casos se pueden agrupar varias solicitudes y dar lugar a una única respuesta. El número de «respuestas dadas» extraído de la base de datos abarca todos los tipos de seguimientos proporcionados por la Comisión Europea desde:

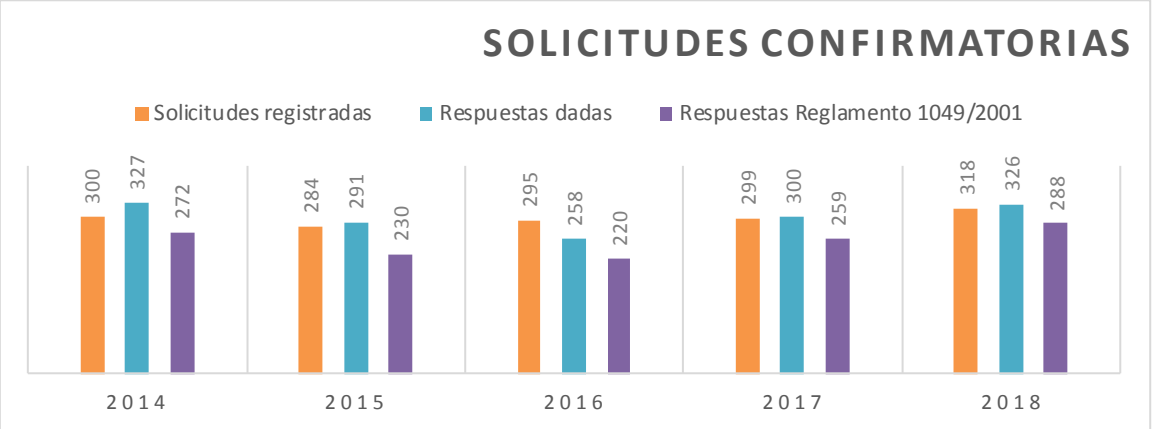
- respuestas proporcionadas con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 (incluso en el caso de que no se conserven documentos) hasta
- respuestas proporcionadas con arreglo a diferentes marcos jurídicos (debido al contenido de la solicitud o del estatuto del solicitante[27], etc.) o incluso
- resoluciones como consecuencia del incumplimiento por parte de los solicitantes de facilitar las aclaraciones requeridas o de cumplir los requisitos de procedimiento.

[26] En 2017 el número de solicitudes iniciales ascendió a 6 255, mientras que en 2014 fue de 6 227 (datos extraídos de los informes anuales anteriores).

[27] Por ejemplo, las respuestas proporcionadas en virtud del principio de cooperación leal con los Estados miembros u otras instituciones; o respuestas sobre la base del Código de Buena Conducta Administrativa, etc.



Por lo que se refiere a las **solicitudes confirmatorias**, que requieren una revisión por parte de la Comisión Europea, de las respuestas iniciales de denegación de acceso total o parcial, su número ascendió a **318**, lo que refleja un aumento de casi el 4,4 % en comparación con 2017. Los datos confirman la tendencia ascendente constante observada desde 2016. El número de respuestas confirmatorias basadas en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 aumentó considerablemente, en un 10 %, pasando de 259 en 2017 a 288 en 2018[28]. El aumento de estas respuestas desde 2014 es, sin embargo, de aproximadamente un 5,6 %, como ilustra el gráfico que figura a continuación.



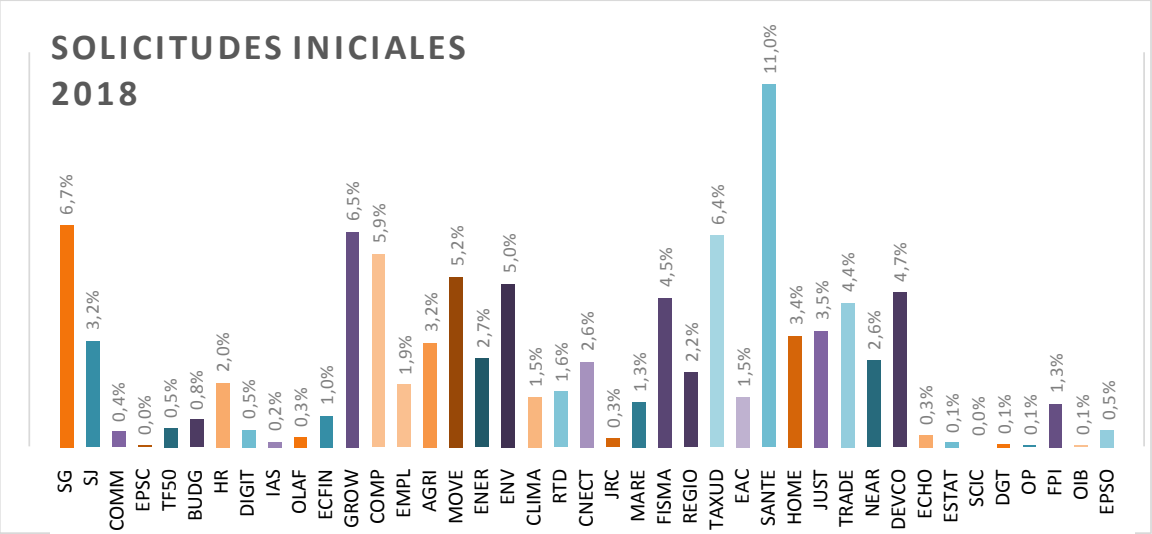
3.2. Porcentaje de solicitudes por Dirección General/Servicio de la Comisión Europea (véase el cuadro 5 del anexo)

En 2018, la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria[29] recibió el mayor porcentaje de **solicitudes iniciales** (11 %), seguido de la Secretaría General (6,7 %)[30] y de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes[31] (6,5 %).

[28] *Ibid.*
[29] Denominada «SANTE» en los dos gráficos siguientes.
[30] Denominada «SG» en los dos gráficos siguientes.
[31] Denominada «GROW» en los dos gráficos siguientes.

La Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera[32] (6,4 %), la Dirección General de Competencia[33] (5,9 %) y la Dirección General de Movilidad y Transportes[34] (5,2 %) fueron los únicos servicios que recibieron cada uno más del 5 % de todas las solicitudes iniciales.

The remaining European Commission departments each accounted for 5% or less of all initial applications.

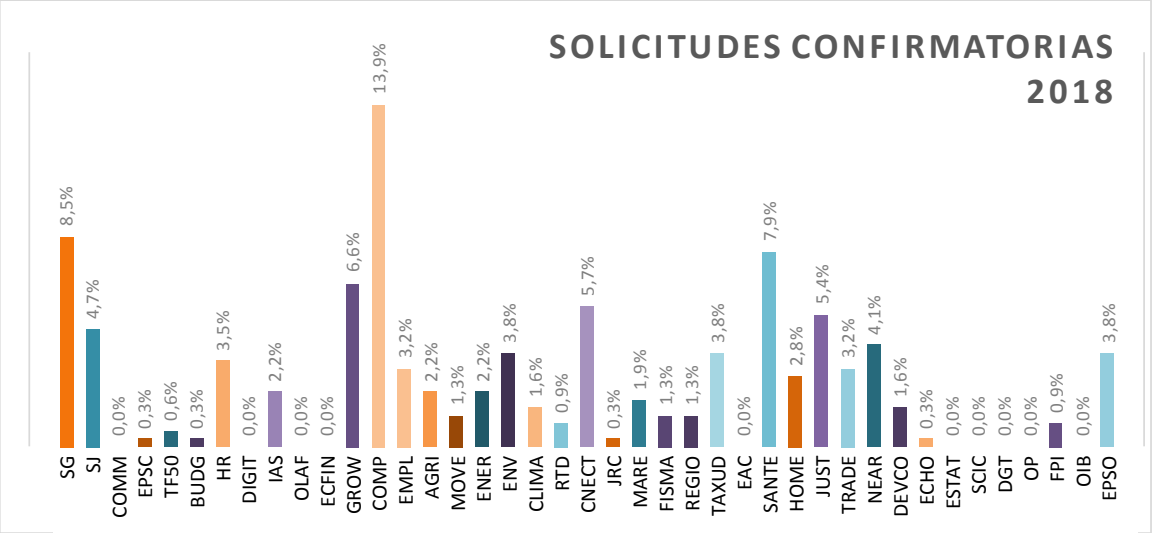


En cuanto a las **solicitudes confirmatorias** recibidas por la Secretaría General, el mayor porcentaje se refiere a las respuestas iniciales de la Dirección General de Competencia (13,8 % frente al 19,7 % en 2017), seguida por la Secretaría General (casi el 8,5 %) y la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (casi el 7,9 %).

Las respuestas iniciales de otros tres departamentos de la Comisión Europea constituyeron el asunto de más del 5 % de todas las solicitudes confirmatorias (la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías[35] y la Dirección General de Justicia y Consumidores[36]).

Las respuestas iniciales ofrecidas por el resto de los departamentos de la Comisión Europea representaron cada una de ellas menos del 5 % de las solicitudes de revisiones confirmatorias.

[32] Denominada «TAXUD» en los dos gráficos siguientes.
[33] Denominada «COMP» en los dos gráficos siguientes.
[34] Denominada «MOVE» en los dos gráficos siguientes.
[35] Denominada «CNECT» en el gráfico siguiente.
[36] Denominada «JUST» en el gráfico siguiente.

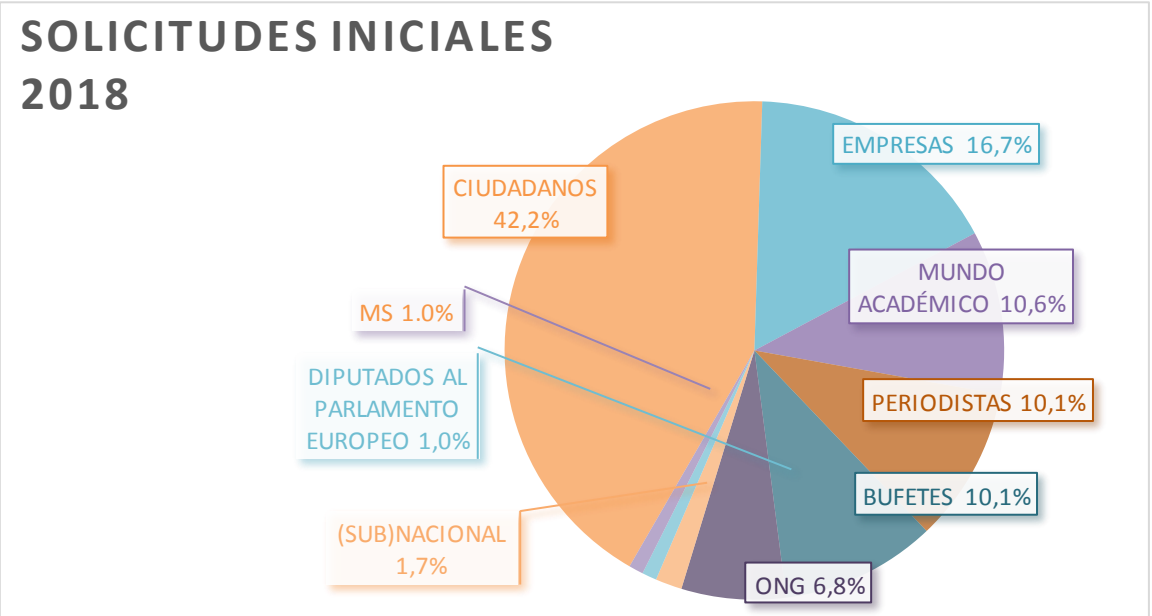


3.3. Perfil social y profesional de los solicitantes (cuadro 6 del anexo)

Los solicitantes podrán indicar en el formulario de solicitud del sitio web Europa su perfil social/profesional seleccionando una de las nueve categorías siguientes: ciudadano, académico, abogado, periodista, organización no gubernamental, empresa, miembro del Parlamento Europeo, autoridades subnacionales o autoridades de los Estados miembros[37]. A efectos estadísticos, el perfil de los «ciudadanos» incluye a los solicitantes que indicaron su perfil como tal, junto con los solicitantes que no seleccionaron ninguna categoría social ni profesional.

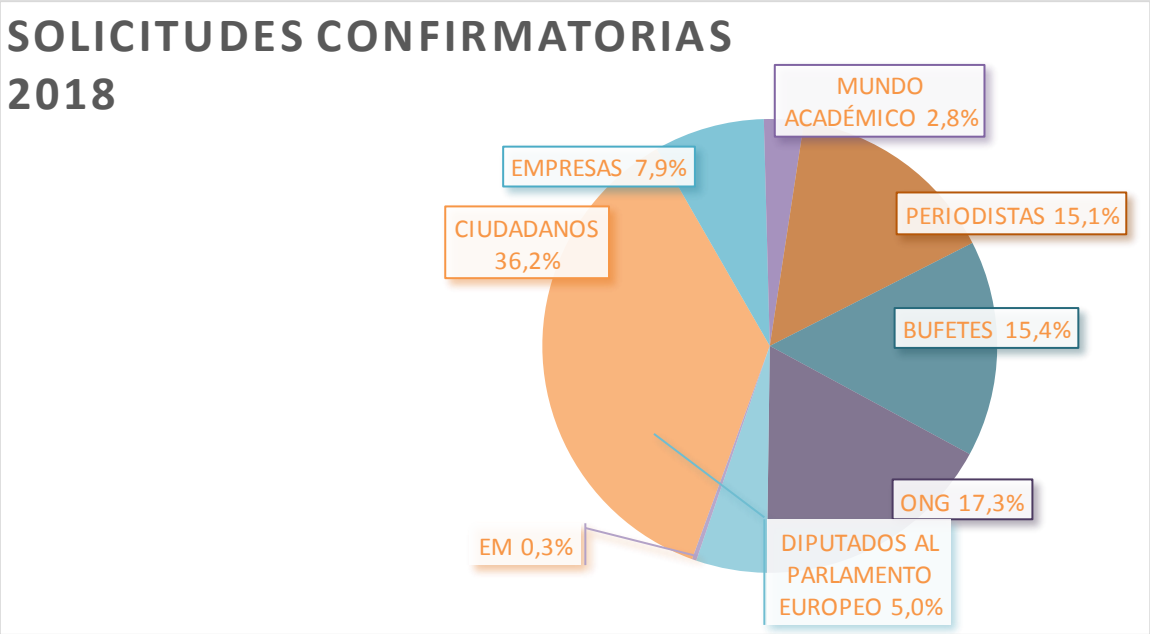
En 2018, la mayoría de las **solicitudes iniciales** procedían, como en años anteriores, de los *ciudadanos*. De hecho, esta categoría de solicitantes presentó aproximadamente el 42,2 % de las solicitudes.

El segundo puesto entre los solicitantes más prolíficos no correspondió a los *académicos*, como en 2017, sino a las *empresas*, que representaban casi el 16,7 % de las solicitudes iniciales. Los primeros fueron relegados al tercer puesto (con alrededor del 10,6 %), seguidos de cerca por *bufetes de abogados* y *periodistas* (con aproximadamente el 10,1 % cada uno).



[37] Esta última es una nueva categoría que se introdujo en 2018 a fin de reflejar el hecho de que las autoridades nacionales de los Estados miembros tienen derecho a presentar solicitudes de acceso a los documentos en el marco del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

La mayoría de las **solicitudes confirmatorias** de 2018 procedían de *ciudadanos*, que representaban casi el 36,2 % de dichas solicitudes (frente al 24,7 % en 2017). *Las organizaciones no gubernamentales*, que presentaron un gran número de solicitudes confirmatorias, alcanzaron la segunda posición, representando un porcentaje no inferior al 17,3 % en 2018 (frente al 13,2 % en 2017). La tercera posición está ocupada por *profesionales del Derecho* que hayan presentado más del 15,4 % de las solicitudes confirmatorias. Los *periodistas* registraron también un notable aumento de solicitudes confirmatorias, por lo que pasaron a la cuarta categoría más activa en 2018, representando el 15,1 % de las solicitudes confirmatorias (frente al 7,2 % en 2017). Detrás de estos, con distancia, se encuentran las *empresas* (que representan casi el 7,9 % de dichas solicitudes), *miembros del Parlamento Europeo* (5 %), *instituciones académicas y grupos de reflexión* (2,8 %) y *Estados miembros* (0,3 %).



3.4. Origen geográfico de los solicitantes (cuadro 7 del anexo)

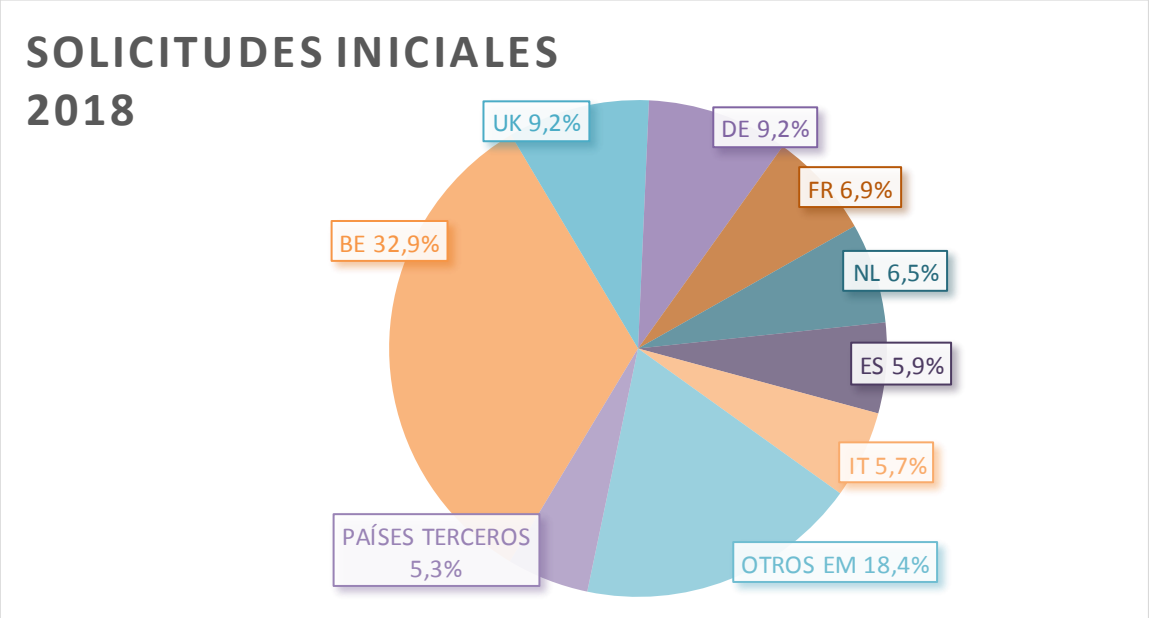
Por lo que se refiere al desglose geográfico de las **solicitudes iniciales**, Bélgica, el Reino Unido y Alemania siguieron siendo, al igual que en 2017, los tres principales países de los que proceden la mayoría de las solicitudes de acceso a los documentos. De hecho, en 2018, aproximadamente el 51,3 % de las solicitudes iniciales procedían de estos tres países. Más concretamente, la mayor parte de las solicitudes iniciales siguió procediendo de solicitantes que residían o estaban establecidos en Bélgica (alrededor del 32,9 % frente a aproximadamente el 25,7 % en 2017).

En segundo lugar estaba el Reino Unido, de donde procedía más del 9,2 % de las solicitudes iniciales. Este porcentaje muestra un descenso significativo en comparación con 2017, donde el Reino Unido era el origen de casi el 15,2 % de las solicitudes iniciales.

En tercer lugar, Alemania, de donde procedían casi el 9,2 % de las solicitudes iniciales (frente a casi el 12 % en 2017).

El cuarto lugar correspondió a Francia (con el 6,9 % de las solicitudes iniciales), seguida de cerca por los Países Bajos (6,5 %), España (casi el 5,9 %) e Italia (5,7 %).

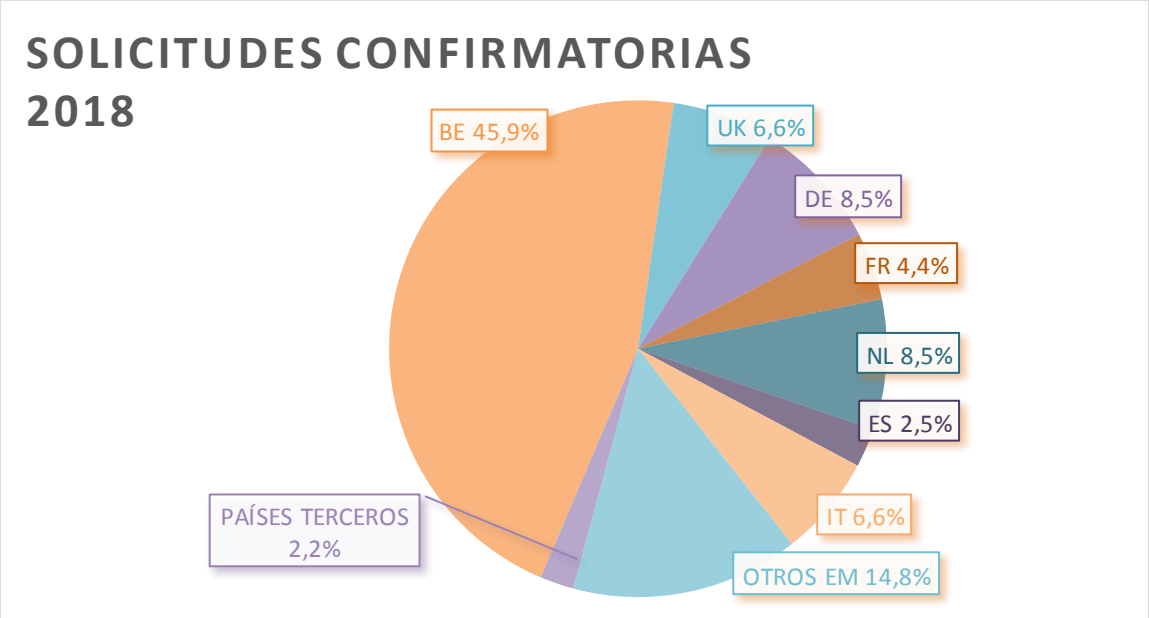
Las solicitudes correspondientes a los 21 Estados miembros restantes supusieron menos del 3 % por Estado miembro. El derecho de acceso a los documentos también siguió siendo ejercido por solicitantes que residían o tenían su domicilio social en terceros países. Sus solicitudes iniciales permanecieron estables, representando más del 5,3 % de todas las solicitudes iniciales (un porcentaje similar se registró en 2017, casi el 5 %).



Por lo que se refiere al desglose geográfico de las **solicitudes confirmatorias**, la mayor parte, con diferencia, proviene, al igual que en años anteriores, de los solicitantes de Bélgica (lo que representa un incremento neto de más del 45,9 % de dichas solicitudes, frente a casi el 30,6 % en 2017), seguido de Alemania y los Países Bajos (alrededor del 8,5 %). El Reino Unido, Italia (ambos 6,6 % cada uno) y Francia (4,4 %) fueron los únicos Estados miembros de los que procedían más del 4 % de las solicitudes.

Las solicitudes correspondientes a los 21 Estados miembros restantes supusieron, en cada caso, el 2,5 % o menos. Por último, las solicitudes confirmatorias de personas que residían o tenían su

domicilio social en terceros países supusieron el 2,2 % de todas las solicitudes (frente al 3,6 % en 2017).



4. APLICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO

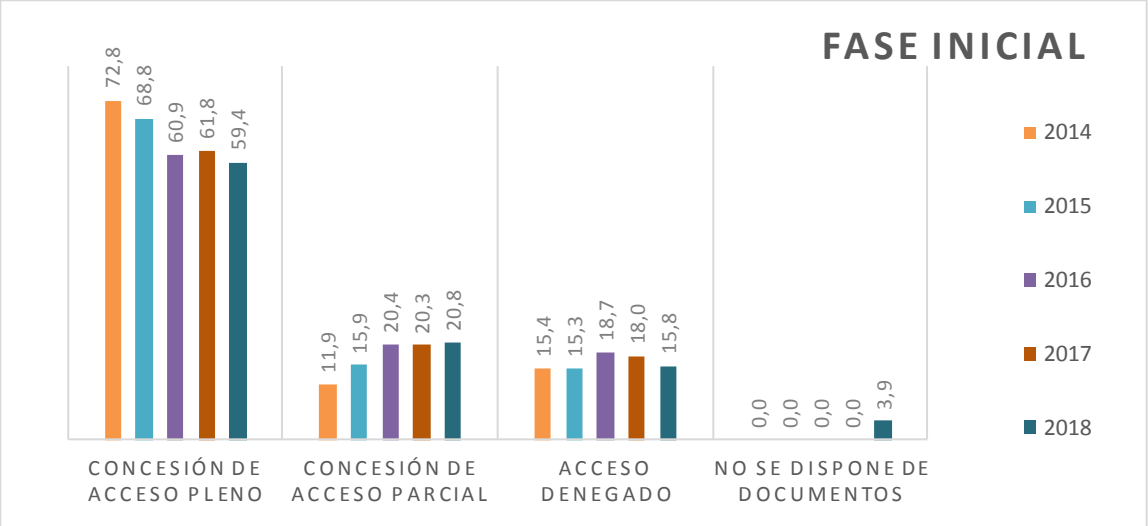
El derecho de acceso establecido en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 está sujeto a una serie de excepciones específicas establecidas en el artículo 4 del Reglamento. Cualquier denegación, ya sea total o parcial, debe justificarse con arreglo a una, por lo menos, de estas excepciones.

4.1. Tipos de acceso previstos (cuadros 8 y 9 del anexo)

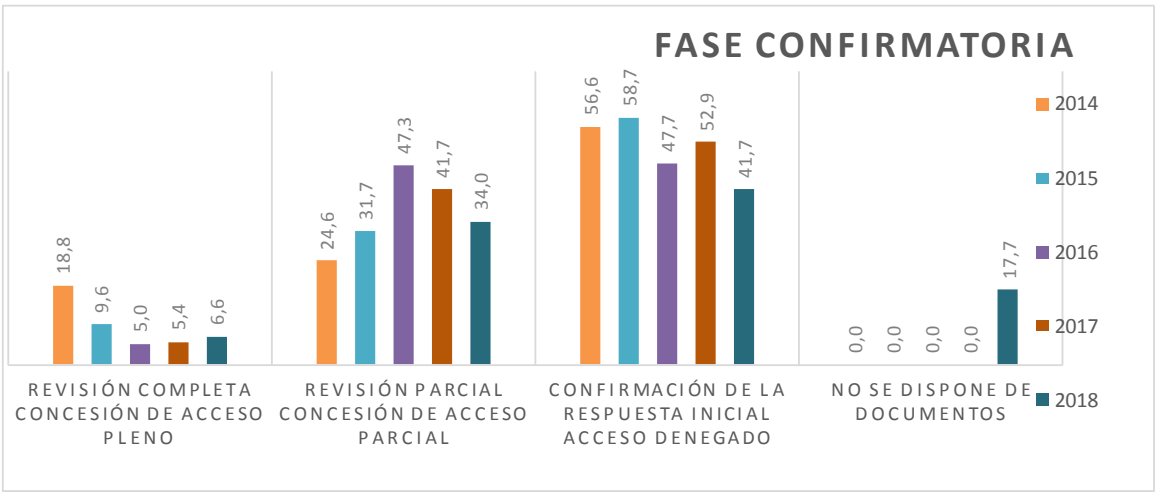
En 2018, se concedió un acceso total o parcial a documentos en más del 80,2 % de los casos en la **fase inicial** (lo que representa un ligero descenso en relación con 2017, cuando alcanzó el 82 %).

Del mismo modo, el porcentaje de respuestas totalmente positivas disminuyó ligeramente, pasando del 61,8 % en 2017 al 59,4 % en 2018. No obstante, el porcentaje de respuestas parcialmente positivas mostró un ligero aumento (pasando del 20,3 % en 2017 a más del 20,8 % en 2018).

Paralelamente, continuó la ligera disminución constante del porcentaje de acceso denegado totalmente observado desde 2016 (en torno al 15,8 % de las solicitudes totales frente a un porcentaje inferior al 18 % y 19 %, respectivamente, en 2017 y 2016).



En 2018, aproximadamente el 41,7 % de las respuestas iniciales impugnadas por solicitudes confirmatorias se confirmaron en la **fase de confirmación** (frente al 52,9 % en 2017). Un porcentaje parecido (40,6 %) de respuestas iniciales resultaron revocadas total o parcialmente (frente al 47,1 % en 2017).



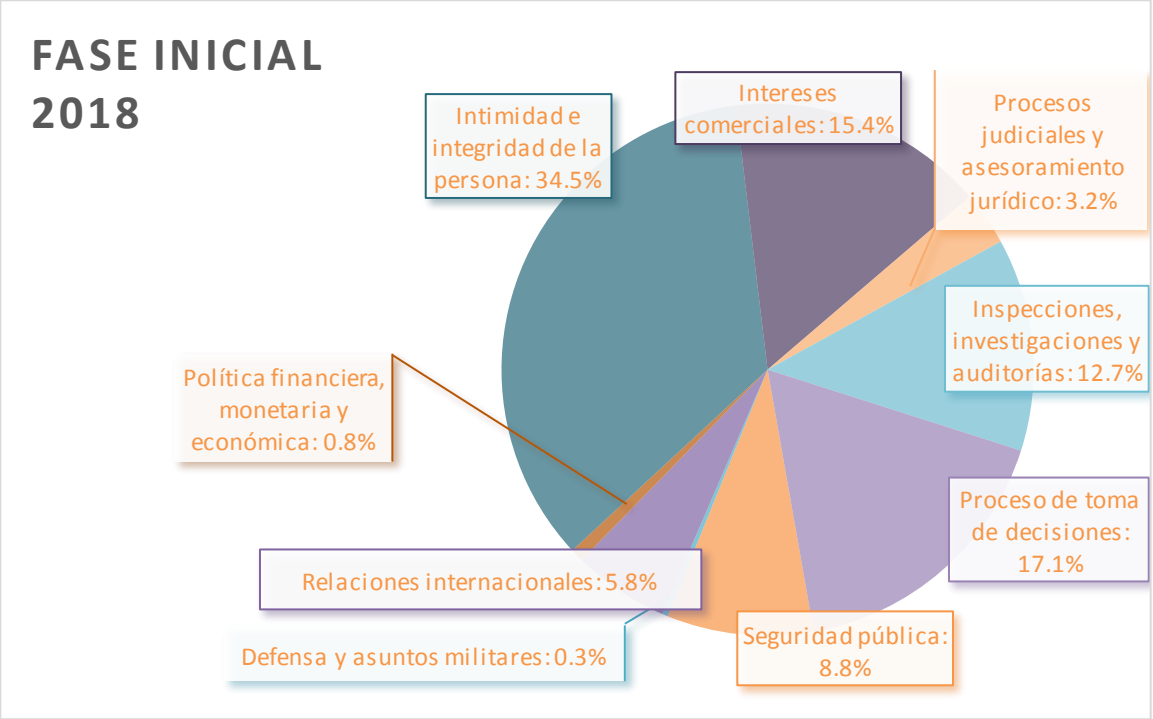
4.2. Excepciones invocadas al derecho de acceso[38] (cuadro 10 del anexo)

4.2.1. Fase inicial

En 2018, la protección de *la intimidad y de la integridad de la persona*[39] siguió siendo la excepción más invocada por la Comisión Europea para denegar (total o parcialmente) el acceso en la fase inicial. Se alegó en un 34,5 % de las denegaciones, frente a casi el 31,4 % en 2017. Al igual que en años anteriores, una gran cantidad de estas denegaciones se debió a la necesidad de ocultar los nombres del personal no directivo o de representantes de terceras partes que aparecen en los documentos en virtud de la aplicación de la legislación sobre protección de datos.

[38] Sobre la base del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

[39] Esta excepción está contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.



La segunda excepción más invocada se refiere a la protección de los *intereses comerciales*[40]. Esta excepción fue empleada en más del 15,4 % de las denegaciones (parciales o totales)[41].

Estaba seguida de cerca por la excepción destinada a proteger el *proceso de toma de decisiones en curso*[42], que ocupaba el tercer lugar, con un porcentaje de uso también superior al 15,1 %[43].

La Comisión Europea también hizo uso de la excepción relacionada con la protección del *objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría*[44], aunque en menos del 12,7 % de sus respuestas de denegación (total o parcial) (frente a casi el 17,7 % en 2017). El descenso menor, pero constante, que reflejan los datos, ilustra un uso más limitado de esta excepción por parte de la institución.

El relativo uso de la excepción que protege la *seguridad pública*[45] aumentó notablemente (pasando del 5,4 % en 2017 a casi el 8,8 % en 2018).

La excepción que establece la protección de las *relaciones internacionales*[46] fue la invocada en casi el 5,8 % de las respuestas iniciales negativas, en comparación con el 4 % en 2017 y el 3,4 % en 2016, lo que muestra un ligero pero constante aumento en su utilización por parte de la Comisión Europea.

Las demás excepciones previstas en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 fueron invocadas por la institución en un porcentaje inferior al 4 % cada una para denegar total o parcialmente el acceso a los documentos solicitados en la fase inicial.

[40] Esta excepción está prevista con arreglo al artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[41] Frente al 16,8 % en 2017.
[42] Esta excepción está prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[43] Frente al 16,3 % en 2017.
[44] Esta excepción está prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[45] Esta excepción está prevista en el artículo 4, apartado 1, primer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[46] Esta excepción está prevista en el artículo 4, apartado 1, tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

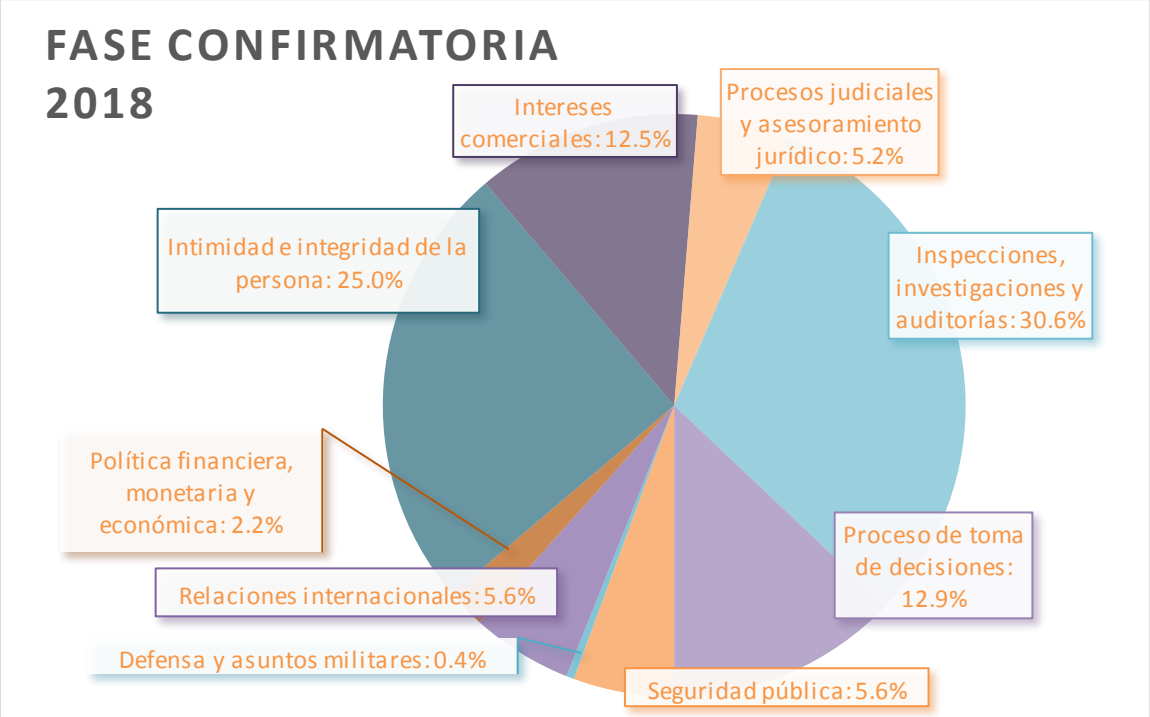
4.2.2. Fase confirmatoria

El principal motivo de confirmación de denegación (total o parcial) de acceso fue, al igual que en 2017, la protección del *objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría* (30,6 % en 2018, frente a casi el 35 % en 2017).

La excepción basada en la *protección de la intimidad y la integridad de la persona* ocupó el segundo puesto (25 % frente a casi el 26,1 % en 2017). Se recurrió a la excepción que protege los *intereses comerciales* con menos frecuencia (12,5 % en 2018, frente al 13,2 % en 2017), lo que la situó en tercer lugar y confirmó la disminución constante de su uso observada desde 2016 (año en el que fue invocada en el 15,9 % de los casos de denegación confirmatoria).

La excepción que protege el *proceso de toma de decisiones* de la institución ocupó la cuarta posición, invocada en el 12,9 % de los casos (incluido casi el 10,8 % para el proceso de toma de decisiones en curso). Esta cifra muestra que la excepción parece ser invocada cada vez menos (ya que su uso ya ha disminuido desde aproximadamente el 12,2 % en 2017 y el 20,2 % en 2016).

Las excepciones que protegen el interés público en relación, respectivamente, con las *relaciones internacionales* y la *seguridad pública* ocupan el quinto lugar de las más utilizadas por la institución (y ascienden al 5,6 % en cada caso).



5. RECLAMACIONES ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

En 2018, el Defensor del Pueblo Europeo archivó veintinueve reclamaciones relativas a la tramitación por la Comisión Europea de solicitudes de acceso a documentos[47]. La gran mayoría de estas reclamaciones (en concreto, veintidós) se archivó sin que se hubiera determinado mala administración[48]. A modo de comparación, en los dos últimos años, el Defensor del Pueblo Europeo había archivado un número menor de reclamaciones (veinticinco en 2017 y veintiuna en 2016), pero un número similar (seis para ambos años) se archivaron con observaciones adicionales o críticas[49].

En 2018, el Defensor del Pueblo Europeo inició veintinueve nuevas investigaciones en las que el acceso a los documentos era la parte principal o secundaria de la reclamación, frente a veinticinco en 2017 y doce en 2016.

Estas estadísticas confirman el aumento significativo observado desde 2017 en relación con el número de nuevas investigaciones[50], y reflejan la importancia, cada vez mayor, que el Defensor del Pueblo Europeo otorga a este ámbito específico de actividad.

Esta importancia queda también ilustrada por el hecho de que el Defensor del Pueblo Europeo ha puesto en marcha desde febrero de 2018 un nuevo procedimiento denominado «procedimiento acelerado» de reclamación en materia de acceso a los documentos. Con arreglo a este nuevo procedimiento, la Defensora del Pueblo Europeo se comprometió a tomar decisiones sobre si puede abrir o no una investigación en un plazo de cinco días hábiles, así como decisiones sobre investigaciones en materia de «acceso a los documentos» en un plazo de cuarenta días hábiles tras la recepción de las reclamaciones[51].

6. CONTROL JURISDICCIONAL

En 2018, los órganos jurisdiccionales de la UE han seguido ampliando, en el marco de varios procedimientos judiciales, el ya considerable corpus de jurisprudencia en materia de acceso a los documentos de las instituciones de la UE. Esta jurisprudencia recientemente sentada seguirá guiando la práctica de la Comisión Europea en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

6.1. Tribunal de Justicia

En 2018, el Tribunal de Justicia solo dictó una sentencia principal en recurso de casación relativo al derecho de acceso del público a los documentos con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en el que la Comisión Europea era parte en el procedimiento, frente a ocho en 2017.

La sentencia se dictó en el marco del asunto *ClientEarth contra Comisión*[52]. Es significativo en la medida en que aclara el alcance del concepto «documentos legislativos», que requiere un límite más amplio de apertura.

Aunque reconoce el hecho de que la Comisión Europea necesita un espacio de reflexión para poder decidir sobre las elecciones políticas que deben realizarse y las posibles propuestas que

[47] Las estadísticas se refieren a los casos del Defensor del Pueblo Europeo para todos los departamentos de la Comisión Europea excepto la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

[48] Los cuatro casos con observaciones son los siguientes: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI y 7/2016/PL. Veintiún casos se archivaron sin ninguna observación o acción posterior.

[49] Véase el Informe de la Comisión sobre la aplicación en 2017 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, p. 11: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52018DC0663, en adelante el «Informe anual de 2017 sobre el acceso a los documentos».

[50] En 2017 se iniciaron veinticinco nuevas investigaciones, frente a doce en 2016; véase el Informe anual de 2017 sobre el acceso a los documentos, *op. cit.*, p. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/es/letter/en/89730

[52] Sentencia de 4 de septiembre de 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, en adelante, «sentencia ClientEarth».

deben presentarse, el Tribunal de Justicia consideró que los documentos elaborados en el contexto de una evaluación de impacto se consideran documentos legislativos. Por consiguiente, el Tribunal sostuvo que tales documentos no pueden ser protegidos, en virtud de una presunción general, contra la divulgación pública con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, especialmente cuando contienen información medioambiental[53].

El Tribunal de Justicia subrayó además que únicamente el carácter provisional de los documentos no puede justificar, *per se*, la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, sin un examen concreto e individual[54].

6.2. Tribunal General

En 2018, el Tribunal General dictó veintisiete sentencias que implicaban a la Comisión Europea en relación con el derecho de acceso a los documentos en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. La Comisión Europea participó en el procedimiento en veintiséis de ellas e intervino en una. En la gran mayoría de estos casos, prevaleció la posición de la institución.

De los veintisiete casos mencionados, solo seis dieron lugar a la anulación (parcial) de la decisión impugnada de la institución[55], una de las cuales procedía del Parlamento.

Además, entre los cinco casos de anulación (parcial) de la Decisión de la Comisión Europea, solo cuatro de ellos han implicado denegaciones (parciales) de la institución a conceder acceso a determinados documentos. El resto de la sentencia de anulación (parcial) se refería a una decisión positiva de la institución de conceder acceso público a algunos documentos, que el Tribunal General consideró protegidos en un marco jurídico diferente.

Además, diecinueve de estos asuntos dieron lugar a una desestimación total o parcial del recurso contra la decisión de la Comisión Europea.

En tres asuntos, el Tribunal General declaró el sobreseimiento y, en un caso[56], dictaminó que el recurso de anulación de la Comisión Europea era inadmisible. Por último, en otro caso se decidió archivar el asunto.

En el marco de esta jurisprudencia sentada en 2018, el Tribunal General realizó aclaraciones en relación con temas que iban desde cuestiones relativas a aspectos procedimentales hasta otros más importantes derivados de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

6.2.1. Aclaraciones de algunas normas de procedimiento

Por lo que respecta a las normas de procedimiento, el Tribunal General reiteró su conclusión de que una respuesta inicial, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento, no es recurrible en principio, salvo en circunstancias excepcionales: si adolece de algún vicio, como la falta de notificación al demandante de las *vías de recurso* o si constituye la posición definitiva de la institución[57].

---

[53] *Ibid.*, párrafo 101.

[54] *Ibid.*, párrafo 111.

[55] Sentencias de 5 de diciembre de 2018 en el asunto *Falcon Technologies International LLC contra Comisión Europea*, T-875/16, EU:T:2018:877; de 3 de mayo de 2018 en el asunto *República de Malta contra Comisión Europea*, T-653/16, EU:T:2018:241; de 27 de noviembre de 2018 en el asunto *VG, como heredero de MS contra Comisión Europea*, asuntos acumulados T-314/16 y T-435/16, EU:T:2018:841; de 22 de marzo de 2018 en el asunto *De Capitani contra Parlamento Europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167; de 4 de octubre de 2018 en el asunto *Daimler AG contra Comisión Europea*, T-128/14, EU:T:2018:643; y de 7 de febrero de 2018 en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] Auto de 15 de mayo de 2018 en el asunto *Commune de Fessenheim y otros contra Comisión Europea*, T-726/17, EU:T:2018:291.

[57] Véase la sentencia de 11 de diciembre de 2018 en el asunto *Arca Capital Bohemia a.s. contra Comisión Europea*, T-441/17, EU:T:2018:899, apartados 18 a 20.

Solo la decisión confirmatoria puede producir efectos jurídicos que pueden afectar a los intereses de la parte demandante y, por tanto, ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[58].

En el marco de la decisión confirmatoria, la falta de comunicación a la parte demandante de las vías de recurso disponibles no constituye un vicio sustancial de forma que pueda conducir a su anulación, cuando tal incumplimiento no afecte a la situación jurídica del demandante. Tal es el caso cuando la parte demandante puede conocer cuáles eran esas vías de recurso e interponer un recurso de anulación contra la decisión confirmatoria impugnada, a pesar de la falta de información sobre las vías de recurso disponibles en la misma[59]. Además, la institución podrá, en cualquier momento de la tramitación de una solicitud, incluso por primera vez, identificar otros documentos potencialmente relacionados con la solicitud[60].

Si bien no puede reprocharse fundadamente a una institución haber concedido el acceso a documentos sobre la base de una solicitud supuestamente imprecisa sin pedir previamente al solicitante que aclare su solicitud, también es cierto que una institución no puede denegar una solicitud por no ser lo suficientemente precisa sin pedir previamente al solicitante que la aclare[61].

Además, el Tribunal General subrayó que la única finalidad de los *plazos* que establecen los artículos 7 y 8 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 es permitir una tramitación rápida de las solicitudes de acceso a los documentos[62].

En consecuencia, el Tribunal General reiteró que el incumplimiento de los plazos previstos en los artículos 7 y 8 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 no priva a la institución de la facultad de adoptar una decisión y no constituye un motivo válido que justifique su anulación[63].

Tal conclusión no tiene incidencia alguna en el hecho de que, por el contrario, el plazo establecido para la interposición de un recurso de anulación es obligatorio y da lugar a la inadmisibilidad del procedimiento introducido tras su expiración[64].

El Tribunal General reiteró asimismo que la declaración de *falta de documentos existentes* por parte de una institución goza de presunción de legalidad[65]. Por otra parte, la legalidad de la decisión de la institución debe apreciarse con arreglo a los elementos de hecho y de Derecho existentes en el momento de su adopción[66] y , por lo tanto, los nuevos argumentos relativos a su legalidad no pueden invocarse en la fase judicial[67].

---

[58] Véase la sentencia de 9 de octubre de 2018, *Pint contra Comisión Europea*, T-634/17, EU:T:2018:662, apartado 17.

[59] Véase la sentencia de 5 de febrero de 2018 en el asunto *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contra Comisión Europea*, T-611/15, EU:T:2018:63, apartados 47 a 50.

[60] Véase la sentencia en el asunto *República de Malta contra Comisión Europea, op. cit*, apartado 84.

[61] *Ibid.*, apartado 82.

[62] *Ibid.*, apartado 85.

[63] *Ibid.*, apartado 86; sentencia de 11 de julio de 2018 en el asunto *Rogesa contra Comisión Europea*, T-643/17, EU:T:2018:423, apartados 43 y 48.

[64] Véase el auto en el asunto *Commune de Fessenheim y otros contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 30 y 31.

[65]Véase la sentencia de 23 de abril de 2018 en el asunto *Verein Deutsche Sprache eV contra Comisión Europea*, T-468/16, EU:T:2018:207, apartado 35.

[66] Véase la sentencia en el asunto *Rogesa contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 91; sentencia de 5 de diciembre de 2018 en el asunto
Sumner contra Comisión Europea, T-152/17, EU:T:2018:875, apartado 42.

[67] Véase la sentencia de 27 de febrero de 2018 en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, T-307/16, apartados 133 y 140.

En cuanto a la *motivación* de la institución, el Tribunal General confirmó que puede consistir en una descripción de la naturaleza y del contenido de los documentos denegados, del contexto en el que se elaboraron y de los motivos de denegación[68].

El objetivo de la motivación es mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución, de manera que el demandante pueda conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control[69].

Por consiguiente, la motivación es adecuada cuando permite a la parte demandante comprender y comprobar, en primer lugar, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra parte, si la necesidad de protección relativa a dicha excepción es real[70].

Por tanto, la institución no está obligada a aportar una justificación específica para cada aspecto de la evaluación en que se basa dicha motivación[71], ni a especificar todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes[72], y puede proporcionar motivos por categorías de documentos[73].

Además, la referencia en una decisión a los motivos contenidos en una decisión anterior comunicada a la demandante puede ser suficiente en algunos casos[74].

En cuanto a la apreciación del *acceso parcial*, el Tribunal General reiteró que debía llevarse a cabo a la luz del principio de proporcionalidad. Por lo tanto, la institución debe conceder acceso parcial si le es posible alcanzar el objetivo que persigue al denegar el acceso al documento limitándose simplemente a ocultar los pasajes que puedan perjudicar el interés público protegido[75].

No corresponde a la institución determinar qué es significativo o carente de significado para la parte demandante[76]. Por lo tanto, la institución está obligada a revelar determinados pasajes de documentos calificados como «puramente descriptivos», en la medida en que no contengan ninguna toma de postura de naturaleza jurídica o estratégica amparada por las excepciones contempladas por esta última[77]. No obstante, no se requiere acceso parcial si diese lugar a vaciar el documento de prácticamente todo su contenido[78].

En relación con la *consulta a los Estados miembros* de los que proceden los documentos, el Tribunal General recordó que este requisito no es necesario cuando resulte obvia la aplicación de una excepción[79]. No obstante, en el marco de dicha consulta, una apreciación *prima facie* de las

---

[68] Véase la sentencia en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 89.
[69] Véase la sentencia en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 80.
[70] Véase la sentencia de 8 de febrero de 2018 en el asunto *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comisión Europea*, T-74/16, EU:T:2018:75, apartado 77.
[71] Véase la sentencia en el asunto *Falcon Technologies International LLC contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 69.
[72] Véase la sentencia en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 80.
[73] Véase la sentencia en el asunto *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 78.
[74] Véase la sentencia en el asunto E*deka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 37 y 38.
[75] Véase la sentencia en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 110 y 111.
[76] Véase la sentencia en el asunto *Falcon Technologies International LLC contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 102.
[77] Véase la sentencia de 7 de febrero de 2018 en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 120.
[78] Véase la sentencia en el asunto *Falcon Technologies International LLC contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 104.
[79] Sentencia de 19 de septiembre de 2018 en el asunto *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contra Comisión Europea*, T-39/17, EU:T:2018:560, apartado 110.

objeciones del Estado miembro es suficiente y la institución no necesita llevar a cabo una evaluación exhaustiva de estas últimas[80].

No obstante, el Estado miembro no tiene un derecho de veto general e incondicional en la medida en que está obligado a proporcionar una motivación adecuada de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001[81].

Cabe señalar, a este respecto, que un Estado miembro, a diferencia de otros terceros, puede invocar la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de la institución para solicitar que esta deniegue el acceso a un documento que emane de él[82]. Además, para tener derecho a formular una oposición, un Estado miembro, autor del documento controvertido, no está obligado a presentar una solicitud formal específica de antemano[83].

En este contexto, la institución no debe mencionar solo, en su decisión, la oposición a la divulgación del documento solicitado manifestada por el Estado miembro de que se trate, sino también los motivos invocados por este Estado miembro para acogerse a alguna de las excepciones al derecho de acceso establecidas en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001[84].

Asimismo, cabe señalar que un Estado miembro puede invocar todo motivo que cuestione la legalidad de la decisión de una institución, como corolario del derecho del Estado miembro afectado a la tutela judicial efectiva tal y como está previsto en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[85].

[80] Véase la sentencia de 8 de febrero de 2018 en el asunto *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comisión Europea*, T-74/16, EU:T:2018:75, apartado 77.

[81] Sentencia de 21 de noviembre de 2018 en el asunto *Stichting Greenpeace Nederland y Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contra Comisión Europea*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, apartados 40 y 41.

[82] Véase la sentencia en el asunto *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 36 a 38 y 40 a 42.

[83] *Ibid.*, apartado 33.

[84] *Ibid.*, apartado 56.

[85] Sentencia de 3 de mayo de 2018 en el asunto *República de Malta contra Comisión Europea*, T-653/16, EU:T:2018:241, apartados 41 y 42.

No obstante, un Estado miembro no puede, por lo que respecta a la decisión por la que se concede el acceso a los documentos, basarse en irregularidades de procedimiento relativas a la tramitación de las solicitudes iniciales o confirmatorias de las solicitudes, incluidos los plazos que se habían establecido únicamente en beneficio del propio solicitante[86].

El Tribunal General también confirmó que el incumplimiento de la *obligación de cooperación* que incumbe a la institución en un Estado miembro en este contexto puede afectar a la legalidad de la decisión de la institución por la que se concede el acceso a los documentos originarios de dicho Estado miembro[87].

El Tribunal de Justicia Europeo no es competente para dictar órdenes de cesación en el marco de su control de legalidad de un acto con arreglo al artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En este contexto, no puede imponer a la institución la decisión de conceder acceso a los documentos solicitados[88].

Además, el Tribunal General confirmó su jurisprudencia anterior, en virtud de la cual ya no procede pronunciarse sobre un recurso de anulación contra una decisión negativa, una vez que la institución, sin revocar formalmente la decisión impugnada, adopta una nueva decisión positiva por la que se concede el acceso a los documentos solicitados y, por lo tanto, cumple plenamente la pretensión del demandante[89].

6.2.2. Aclaraciones de algunas normas sustantivas

En 2018, el Tribunal General también abordó varias normas sustantivas del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

Por lo que se refiere a la excepción relativa a la *protección de las relaciones internacionales*[90], el Tribunal General reconoció en varios casos el amplio margen de apreciación que tenía la institución en su marco[91].

Esta amplia facultad de apreciación se debe a la naturaleza particularmente sensible y esencial de los intereses protegidos y a la necesidad de que la institución se ocupe de una atención particular en la adopción de una decisión, por naturaleza compleja y delicada[92].

Según el Tribunal General, este amplio margen de apreciación conferido a la institución es conforme al principio de interpretación estricta de las excepciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento[93].

---

[86] *Ibid.*, apartados 87 y 88.
[87] *Ibid.*, apartado 100.
[88] Sentencia de 9 de octubre de 2018 en el asunto *Sárossy contra Comisión Europea*, T-633/17, EU:T:2018:663, apartados 19 y 20. Véase también *Pint contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 19.
[89] Auto de 19 de julio de 2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych contra Comisión Europea*, T-750/17, EU:T:2018:506, apartados 15 a 17.
[90] Con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[91] Véase la sentencia en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 40 y 41. Véase también las sentencia de 11 de julio de 2018 en el asunto *ClientEarth contra Comisión Europea*, T-644/16, EU:T:2018:429, apartados 23 y 24, actualmente objeto de recurso de casación; sentencia en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 77.
[92] Véase las sentencias en el asunto *ClientEarth contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 23; y en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 79.
[93] *Ibid.*, apartado 25.

El Tribunal General concluyó que la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales está sujeta, por tanto, a un control jurídico limitado de la legalidad, que está circunscrito a la comprobación del cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder[94].

El Tribunal General también destacó el carácter obligatorio de la excepción para la protección de las relaciones internacionales que, a diferencia de otras excepciones previstas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, no puede anularse por ningún interés público superior que justifique la divulgación de los documentos solicitados[95].

En el marco de la excepción relativa a la protección de la *intimidad y la integridad de la persona*[96], el Tribunal General recordó que el concepto de privacidad abarca los datos personales en un contexto profesional[97]. Los datos personales del personal de las instituciones de la UE están protegidos, en principio, por esta excepción, independientemente del «derecho de interpelación del funcionario»[98].

El Tribunal General subrayó que, en cualquier caso, ese derecho no debe ejercerse en el marco de los mecanismos de acceso a los documentos previstos en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001[99]. El Tribunal General confirmó además que los derechos de protección de la reputación y del honor de una persona son partes inherentes del derecho a la intimidad[100].

La reputación de una entidad, con independencia de su naturaleza pública o privada, también tiene derecho a una cierta protección, si bien dentro del ámbito de aplicación de la excepción relativa a la protección de los *intereses comerciales*[101]. En el marco de esta excepción, el Tribunal General declaró que una empresa privada encargada de una misión de interés público podía tener derecho a la protección de su reputación como parte de sus intereses comerciales, en la medida en que la reputación de cualquier operador activo en un mercado es esencial para la realización de sus actividades económicas en el mercado[102].

El Tribunal General reiteró asimismo que puede considerarse que una empresa de propiedad estatal posee intereses comerciales en el sentido del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001[103].

Por otra parte, el Tribunal General dictaminó que la información comercial sensible facilitada por las empresas a la Comisión Europea, como los datos relativos a sus estrategias comerciales para ajustarse al marco reglamentario, podría ser protegida como «intereses comerciales»[104].

---

[94] *Ibid.*

[95] *Ibid.*, apartado 98.

[96] De conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001.

[97] Véase las sentencias en el asunto *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 38; y *VG, en calidad de heredera de MS contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 64.

[98] *Ibid.*, apartados 43 y 44.

[99] *Ibid.*, apartado 46.

[100] *Ibid.*, apartado 100. El Tribunal General dictó otra sentencia interesante en relación con la excepción relativa a la intimidad y a la integridad de la persona con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, a saber, la sentencia de 25 de septiembre de 2018 en el asunto *Maria Psara y otros contra Parlamento Europeo*, T-639/15 a T-666/15 y T-94/16, EU:T:2018:602. Sin embargo, el presente informe, que forma parte de la aplicación del Reglamento por parte de la Comisión Europea, no revisa esta sentencia, ya que la institución no era ni parte directa ni parte coadyuvante en el marco de sus procedimientos.

[101] De conformidad con el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

[102] Véase la sentencia en el asunto *Falcon Technologies International LLC contra Comisión Europea*, *op.cit.*, apartados 51 y 53.

[103] Véase la sentencia en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 108.

Además, la protección de tales intereses (similar a la del derecho a la intimidad y a la integridad de la persona) puede invocarse, en su caso, durante un período más largo que el período máximo de 30 años previsto por el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 en relación con otras excepciones a la divulgación pública[105].

En lo que atañe a la excepción relativa a la protección de los *procedimientos judiciales*, el Tribunal General reiteró que puede invocarse en relación con documentos no elaborados específicamente en el marco de un procedimiento judicial en curso[106].

Además, el Tribunal General subrayó que la excepción relativa al *asesoramiento jurídico* podría aplicarse a las posiciones internas preliminares del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, elaboradas con vistas al diálogo político entre la institución y los representantes de un Estado miembro y de un tercer Estado[107].

Este es especialmente el caso cuando la posición preparatoria se elabora en un contexto de urgencia, en relación con un área de sensibilidad política elevada. En efecto, en tales circunstancias, la divulgación causaría previsiblemente un perjuicio efectivo al interés de la institución en solicitar y recibir de sus distintos servicios un asesoramiento jurídico sincero, objetivo y completo a fin de preparar su postura definitiva[108].

En relación con la excepción relativa a la protección del *objetivo de las actividades de investigación*[109], el Tribunal General recordó que el concepto de «investigación» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión. Por consiguiente, debe interpretarse teniendo en cuenta, entre otros, su sentido habitual, así como el contexto en el que se sitúa[110].

Así pues, un procedimiento estructurado y formalizado de la Comisión Europea destinado a recoger y analizar información para que la institución pueda adoptar una posición en el marco de sus funciones previstas en los Tratados debe considerarse una «investigación».

No obstante, dicho procedimiento no tiene por objeto necesariamente detectar o perseguir una infracción o irregularidad. El concepto de «investigación» puede abarcar también una actividad de la Comisión Europea destinada a establecer hechos para evaluar una situación determinada[111].

---

[104] Véase la sentencia de 12 de diciembre de 2018 en el asunto *Deutsche Umwelthilfe eV contra Comisión Europea*, T-498/14, EU:T:2018:913, apartado 133.
[105] Véase la sentencia en el asunto *Rogesa contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 90.
[106] Véase la sentencia en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 69 a 72.
[107] *Ibid.*, apartados 87 y 88.
[108] *Ibid.*
[109] De conformidad con el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[110] Véase la sentencia en el asunto *Daimler AG contra Comisión Europea, op. cit*, apartado 130.
[111] *Ibid.*, apartados 131 y 132.

El Tribunal General dictaminó además que la excepción puede seguir siendo adecuada, mediante la aplicación de una presunción general de confidencialidad, a la luz de un *procedimiento EU Pilot*, a pesar de su suspensión temporal (larga), tras la presentación de una petición de decisión prejudicial[112].

Por lo que se refiere a la aplicación de la excepción relativa a los *expedientes de ayudas estatales*, el Tribunal General confirmó la existencia de una presunción de confidencialidad de los documentos contenidos en ellos y aclaró que dicha presunción se aplica no solo a las personas, sino también a las investigaciones sectoriales[113]. A ese respecto, carece de pertinencia el hecho de que los documentos de que se trata no estén clasificados como confidenciales[114].

En relación con el *procedimiento de infracción* con arreglo al artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal General reiteró su «posición particular en el marco del régimen relativo al acceso a los documentos» ya reconocida por el Tribunal de Justicia[115].

El Tribunal General recordó así que las características del procedimiento de infracción se oponen a que se conceda plena transparencia, incluso en ámbitos tan sensibles como el medio ambiente[116].

Por lo tanto, el Tribunal General confirmó la aplicación de una presunción general de confidencialidad en relación con los documentos que forman parte de expedientes de infracción[117], independientemente de la aplicabilidad de un reglamento específico que prevea un marco más restrictivo que el del Reglamento (CE) n.º 1049/2001[118]. Esta presunción general exime a la institución de toda divulgación parcial[119].

Por lo que se refiere a las investigaciones relativas a *prácticas colusorias*[120], el Tribunal General confirmó que la presunción general de confidencialidad reconocida en el marco de la jurisprudencia anterior se aplica con independencia del número de documentos a los que se refiera la solicitud de acceso, incluso cuando se haya solicitado un solo documento[121].

A este respecto, el Tribunal General subrayó que es un criterio cualitativo (a saber, el hecho de que los documentos se refieren a un mismo procedimiento) el que es pertinente, y no un criterio cuantitativo (a saber, el número más o menos elevado de documentos objeto de la solicitud de acceso)[122].

---

[112] Véase las sentencias en el asunto *Pint contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 38; y en el asunto *Sárossy contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 41.
[113] Véase la sentencia en el asunto *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 64 y 91.
[114] *Ibid.*, apartado 106.
[115] Sentencia de 5 de diciembre de 2018 en el asunto *Liam Campbell contra Comisión Europea*, T-312/17, EU:T:2018:876, apartado 32.
[116] *Ibid*.
[117] *Ibid.*, apartado 29.
[118] *Ibid.*, apartado 33.
[119] *Ibid.*, apartado 49.
[120] En virtud del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
[121] Véase la sentencia en el asunto *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 71.
[122] *Ibid.*, apartados 72 y 73.

Por lo tanto, la presunción general de confidencialidad se aplica también en relación con el índice del expediente, a pesar de la característica particular de que carece de contenido específico propio[123].

Existen cuatro razones principales para esta presunción. En primer lugar, el índice organiza el expediente del procedimiento controvertido, de modo que forma parte del conjunto de documentos relativos al mismo. En segundo lugar, es un documento que establece la relación de todos los documentos que figuran en el expediente, les pone título y los identifica. En tercer lugar, se trata de un documento que, por naturaleza, hace referencia a todos los documentos incluidos en el expediente, así como a determinados datos relativos al contenido de dichos documentos. En cuarto lugar, permite ver todas las actuaciones realizadas por la Comisión Europea en el procedimiento en materia de prácticas colusorias. Por consiguiente, el índice del expediente de prácticas colusorias puede contener información pertinente y precisa acerca del contenido del expediente[124].

En este contexto, el Tribunal General confirmó que el criterio subyacente para la aplicación de la presunción general de confidencialidad es si el documento cuyo acceso se solicita está incluido en el expediente administrativo relativo a un procedimiento con arreglo al artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[125].

En lo que respecta a la excepción relativa a la protección del *proceso de toma de decisiones*, el Tribunal General aclaró que los acuerdos provisionales celebrados entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en el transcurso de los diálogos tripartitos no están sujetos a una presunción general de no divulgación, con independencia de que el procedimiento legislativo esté aún en curso[126].

No obstante, el Tribunal General subrayó que no se opone a que la institución deniegue el acceso a los documentos legislativos, incluidos los diálogos tripartitos, en casos debidamente justificados sobre la base de la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones. El Tribunal General señaló, en efecto, que esta última no excluye el proceso legislativo de su ámbito de aplicación[127].

En 2018, el Tribunal General también tuvo la oportunidad de aclarar el concepto de *interés público superior*. Este último desempeña un papel fundamental en el marco del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en la medida en que puede prevalecer sobre algunas de las excepciones que justifican la denegación de acceso a los documentos solicitados[128].

En este contexto, el Tribunal General recordó que corresponde al interesado que solicita el acceso establecer su existencia[129]. El demandante debe formular todas las alegaciones a este respecto, a más tardar en la fase de confirmación (antes de que la institución adopte la decisión confirmatoria). En la fase judicial no pueden invocarse nuevos argumentos[130].

[123] *Ibid.*, apartados 76 a 78.
[124] *Ibid.*, apartado 76.
[125] *Ibid.*, apartado 85.
[126] Véase la sentencia en *De Capitani contra Parlamento Europeo*, *op. cit.*, apartado 84.
[127] *Ibid.*, apartado 112.
[128] En concreto, las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.
[129] Véase las sentencias en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 97 y en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 127.
[130] Véase la sentencia en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea, op. cit.*, apartado 133.

Además, el demandante que invoca un innegable interés público debe demostrar también cómo la divulgación de los documentos solicitados contribuiría a la protección de tal interés en el asunto en cuestión[131].

El Tribunal General también recordó que consideraciones generales como «el interés en reforzar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones gubernamentales»[132] o «el derecho del público a ser informado sobre el trabajo de las instituciones»[133] no pueden por sí solas fundamentar la existencia de un interés público superior. Esto es especialmente cierto en ámbitos en los que la institución publica regularmente comunicados de prensa[134].

No obstante, el Tribunal General reconoció que los demandantes podían invocar el principio de transparencia para justificar la existencia de un interés público superior, siempre que demostraran la «especial importancia» que este cobraba en el caso en cuestión[135].

Con arreglo a reiterada jurisprudencia, el principio de transparencia no implica, sin embargo, el mismo peso en función de si el documento solicitado se refiere a un ámbito legislativo o administrativo de actividad de la institución[136].

El Tribunal General reiteró además que el concepto de «interés público superior» es objetivo y general. Por consiguiente, el interés que los demandantes pudieran tener en la presentación de pruebas documentales ante un órgano jurisdiccional nacional no constituye un interés público superior en el sentido del Reglamento. Este tipo de interés constituye un interés privado[137]. La Comisión Europea no debe ser instrumentalizada por los demandantes con el fin de obtener acceso a pruebas que no estén disponibles a través de otros canales[138].

Applicants are thus required to pursue legal remedies that are recognised by the national legal order and adhere to the methods for obtaining evidence that are prescribed by that legal order[139]. Asimismo, el objetivo de evaluar la viabilidad de los procedimientos nacionales constituye también un interés privado[140].

[131] Sentencia de 9 de octubre de 2018 en el asunto *Éva Erdősi Galcsikné contra Comisión Europea*, T-632/17, EU:T:2018:664, apartados 44 y 45.

[132] Sentencia de 11 de diciembre de 2018 en el asunto *Arca Capital Bohemia a.s. contra Comisión Europea*, T-440/17, EU:T:2018:898, apartado 76.

[133] Véase las sentencias en el asunto *Liam Campbell contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 64; y en el asunto *Sumner contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 64.

[134] Véase la sentencia en el asunto *Liam Campbell contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 64.

[135] Véase las sentencias en el asunto *Access Info Europe contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 105; y en el asunto *Éva Erdősi Galcsikné contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 49.

[136] Sentencia en el asunto *Arca Capital Bohemia a.s. contra Comisión Europea*, T-441/17, EU:T:2018:899, apartado 75.

[137] Véase la sentencia en el asunto *Sárossy contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 32.

[138] Véase la jurisprudencia anterior: entre otros, la sentencia de 25 de septiembre de 2014 en el asunto *Darius Nicolai Spirlea y Mihaela Spirlea contra Comisión Europea*, T-306/12, EU:T:2014:816, apartado 99.

[139] *Ibid.*

[140] Véase la sentencia en el asunto *Sumner contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 62.

6.2.3. Aclaraciones sobre la interacción del Reglamento con otros instrumentos

En 2018, el Tribunal General también abordó la cuestión de la interacción del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 con otros instrumentos específicos.

En primer lugar, el Tribunal General aclaró los ámbitos de aplicación respectivos del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 y el denominado *Reglamento sobre la política pesquera común*[141]. El último persigue un objetivo diferente del primero: concretamente, garantizar un sistema de control, inspección y observancia que garantice el cumplimiento de las normas de la política pesquera común[142].

Dado que ninguna disposición de ambos Reglamentos confiere expresamente prioridad a uno de los instrumentos, cada uno de ellos debe aplicarse de manera compatible con el otro, lo que permite una aplicación común coherente[143].

Por consiguiente, cuando una solicitud basada en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 pretenda obtener acceso a documentos que contengan datos en el sentido del Reglamento sobre la política pesquera común, las disposiciones de este último relativas a la confidencialidad de los datos recogidos e intercambiados en su marco son aplicables en su totalidad[144].

Estas disposiciones no constituyen una ley especial que establezca excepciones a las normas generales de acceso del público a los documentos previstas por el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, sino que son más bien normas específicas que garantizan una protección reforzada de algunos datos[145]. En consecuencia, el Tribunal General confirmó que el consentimiento previo del Estado miembro afectado es un requisito absoluto para la divulgación de los datos facilitados por dicho Estado miembro al amparo del Reglamento sobre la política pesquera común[146].

Secondly, the General Court clarified the interplay between Regulation (EC) No 1049/2001 and the *Aarhus Regulation*[147]. Este último introduce en el sistema general de acceso público a documentos normas detalladas relativas al acceso a la información medioambiental. El Tribunal General confirmó a este respecto que el Reglamento de Aarhus, cuyo objetivo es aplicar el Convenio de Aarhus a las instituciones y órganos de la Unión Europea, no es aplicable en el marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica[148].

La conclusión del Tribunal General se basó, entre otros, en el título del Reglamento de Aarhus, que se refiere específicamente a las «instituciones y órganos de la Comunidad Europea» (sin prever su aplicación a otras entidades, como las instituciones u organismos de la Comunidad

---

[141] Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006, Diario Oficial L 343 de 22 de diciembre de 2009, página 1 (en lo sucesivo, «Reglamento sobre la política pesquera común»).

[142] Véase la sentencia en el asunto *República de Malta contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 136.

[143] *Ibid.*, apartados 137 y 140.

[144] *Ibid.*, apartado 142.

[145] *Ibid.*, apartado 139.

[146] *Ibid.*, apartados 150, 162 y 173.

[147] Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Diario Oficial L 264 de 25 de septiembre de 2006, p. 13 (en adelante «Reglamento de Aarhus»).

[148] Véase la sentencia en el asunto *CEE Bankwatch Network contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 48 a 50.

Europea de la Energía Atómica) y su preámbulo, que se refiere únicamente al Tratado CE[149]. En efecto, las medidas adoptadas en aplicación del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica no están necesariamente sometidas a las obligaciones que son aplicables en el marco de la Unión Europea, ya que la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Europea, ahora Unión Europea, son organizaciones diferentes que fueron establecidas por Tratados distintos, dotadas de personalidades jurídicas diferentes[150].

Además, el Tribunal General subrayó que el Reglamento de Aarhus no tiene incidencia alguna en la aplicabilidad de una presunción general de confidencialidad en el marco de una investigación[151]. Este instrumento tampoco impone un requisito de interpretación restrictiva de los motivos de denegación de acceso mencionados en la excepción relativa a las investigaciones previstas en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en relación con los documentos que contienen información sobre emisiones en el medio ambiente[152].

Además, el Tribunal General se refirió a la definición del ámbito del concepto de «información sobre emisiones en el medio ambiente» con arreglo al Reglamento de Aarhus[153]. Este concepto constituye el núcleo de un derecho de acceso reforzado, en la medida en que implica la presunción de un interés público superior en la divulgación (excepto en el caso de documentos relativos a investigaciones y, en particular, infracciones)[154].

En consecuencia, el concepto de «información sobre emisiones en el medio ambiente» no incluye toda la información que tiene relación con emisiones en el medio ambiente[155].

Así, la información sobre la cantidad de emisiones de CO^2 por tonelada de productos fabricados, pese a tener una relación con las emisiones en el medio ambiente, no puede considerarse «información sobre emisiones en el medio ambiente» en el sentido del Reglamento de Aarhus *per se*.

No se ha considerado que esta información sobre la eficiencia del carbono sea una información relativa a las emisiones al medio ambiente, ya que no permite que el público conozca la cantidad total liberada efectivamente (o suficientemente previsible) al medio ambiente mediante una instalación específica o la composición química o la localización geográfica de esas emisiones[156].

[149] *Ibid.*, apartado 50.
[150] *Ibid.*, apartado 47.
[151] Véase la sentencia en el asunto *Daimler contra Comisión*, *op. cit.*, apartados 104 y 105.
[152] *Ibid.*, apartados 99 a 103.
[153] Véase el artículo 6, apartado 1, del Reglamento de Aarhus.
[154] *Ibid.*
[155] Véase la sentencia en el asunto *Deutsche Umwelthilfe eV contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 113.
[156] Véase la sentencia en el asunto *Rogesa contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartados 102 a 106, actualmente recurrida.

Del mismo modo, la información relativa a la aprobación de una sustancia activa en algunos productos evaluados a escala de la UE no se refiere necesariamente a emisiones cuya liberación al medio ambiente sea previsible. La utilización, las condiciones de uso y la composición de los productos autorizados por un Estado miembro en su territorio pueden ser muy diferentes. En consecuencia, tales datos no pueden considerarse «información sobre emisiones en el medio ambiente» en el sentido del Reglamento de Aarhus[157].

Del mismo modo, los documentos que reflejan los dictámenes, las apreciaciones y las propuestas de los fabricantes de automóviles en relación con la disponibilidad de una sustancia determinada no constituyen, como tales, información sobre emisiones en el medio ambiente en el sentido del Reglamento de Aarhus[158]. Este es el caso, en concreto, cuando estos documentos no especifican el alcance y el plazo del uso de la sustancia, o la forma en que esta contribuiría a incrementar el riesgo de emisiones medioambientales[159].

En conclusión, la Comisión Europea siguió con atención la evolución de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales europeos y tomó buena nota de todas las aclaraciones mencionadas en 2018. En particular, la institución se aseguró de adaptar su práctica administrativa para atenerse a la misma siempre que fuera necesario. Con este fin, al igual que en años anteriores, la Secretaría General organizó periódicamente, junto con el Servicio Jurídico, seminarios para actualizar al personal de la Comisión Europea sobre los principales avances recientes de la jurisprudencia en materia de acceso a los documentos.

6.3. Asuntos pendientes ante el Tribunal[160]

En 2018, se presentaron ante el Tribunal General once nuevos asuntos en los que participó la Comisión Europea con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001[161]. Paralelamente, se interpusieron cinco recursos ante el Tribunal de Justicia contra las sentencias del Tribunal General, en asuntos en los que la Comisión Europea era parte en el procedimiento[162].

[157] Véase la sentencia en el asunto *Stichting Greenpeace Nederland y Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 90.

[158] Véase la sentencia en el asunto *Deutsche Umwelthilfe eV contra Comisión Europea*, *op. cit.*, apartado 111.

[159] *Ibid.*

[160] A 31 de diciembre de 2018.

[161] A saber: *Umweltinstitut München contra Comisión*, T-712/18; *Bronckers contra Comisión*, T-746/18; *Bonnafous contra Comisión*, T-646/18; *TUIfly contra Comisión*, T-619/18; *Compañía de Tranvías de la Coruña contra Comisión*, T-485/18; *RATP contra Comisión*, T-422/18; *RATP contra Comisión*, T-250/18; *Bruel contra Comisión*, T-202/18; *Batchelor contra Comisión*, T-85/18; *Planet contra Comisión*, T-29/18; y *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contra Comisión Europea*, T-25/18.

[162] A saber, los asuntos *Pint contra Comisión y Hungría*, C-770/18 P (recurso ante el Tribunal General T-634/17); *ClientEarth contra Comisión*, C-612/18 P (recurso ante el Tribunal General T-644/16); *Verein Deutsche Sprache eV contra Comisión Europea*, C-440/18 P (recurso ante el Tribunal General T-468/16); *Rogesa contra Comisión*, C-568/18 P (recurso ante el Tribunal General T-643/13); y *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych contra Comisión*, C-560/18 P (recurso ante el Tribunal General T-514/15).

CONCLUSIONES

En 2018, el derecho de acceso a los documentos, previa solicitud, previsto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los Tratados de la Unión Europea y el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, siguió desempeñando un papel clave en la ejecución por parte de la Comisión Europea de su compromiso con la transparencia.

Los bajos porcentajes de recursos y sentencias de anulación de sus decisiones en este ámbito parecen poner de manifiesto que la Comisión Europea, por lo general, mantiene el equilibrio adecuado entre el derecho de acceso y los demás intereses públicos o privados protegidos en virtud de las excepciones previstas en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

La Comisión Europea sigue siendo, con diferencia, la institución de la UE que tramita el mayor número de solicitudes de acceso a documentos con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001. En 2018, alcanzó su mayor número de solicitudes desde la entrada en vigor del Reglamento en 2001, habiendo recibido al menos 6 912 solicitudes iniciales. La mayoría de estas solicitudes se refieren a una serie de documentos, si no a expedientes completos.

On the one hand, this rise in the number of applications and their complexity have increasingly confronted the institution with the difficult challenge of reconciling the principle of transparency with balanced and efficient policy-making.

Por otra parte, ha generado indiscutiblemente un elevado número de documentos puestos a disposición del público, sin perjuicio de algunas excepciones. Estos documentos publicados complementaron la considerable cantidad de información y documentos, ya disponible a través del sitio web de la Comisión Europea, gracias a la política de la institución de incrementar constantemente su publicación proactiva y su firme compromiso con la transparencia.

La Comisión Europea acoge con satisfacción el creciente interés público general que generan sus actividades y lleva a cabo continuamente nuevas iniciativas destinadas a desarrollar de forma proactiva la transparencia en sus procesos de toma de decisiones.

En 2018, esto quedó ilustrado, entre otras cosas, con la entrada en vigor del nuevo Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea y el Reglamento para la protección de datos personales, pero también con el nivel sin precedentes de transparencia en el marco de las negociaciones sensibles del Brexit.

Last but not least, in 2018, the European Commission became increasingly confronted with a new pervasive challenge to transparency, namely online disinformation. La desinformación es la antítesis de la transparencia. The institution therefore engaged with all stakeholders to define a clear, comprehensive and broad-based action plan[163] to tackle its spread and impact in Europe, so as to ensure the protection of European values and democratic systems.

[163] Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan against Disinformation, JOIN(2018) 36, 5 December 2018, available at https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.