



Consejo de la
Unión Europea

**Bruselas, 4 de octubre de 2018
(OR. en)**

12828/18

**INF 176
API 107**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 3 de octubre de 2018

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2018) 663 final

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN sobre la aplicación en 2017 del Reglamento
(CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo
de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento
Europeo, del Consejo y de la Comisión

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 663 final.

Adj.: COM(2018) 663 final



Bruselas, 3.10.2018
COM(2018) 663 final

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre la aplicación en 2017 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión

INTRODUCCIÓN

En 2017, la Comisión siguió cumpliendo su firme compromiso de mejora de la transparencia y la rendición de cuentas. Uno de los medios de los que se sirve para hacerlo es la promoción del ejercicio efectivo del derecho de acceso a los documentos¹ en posesión de las instituciones de la UE. 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 Unión Europea 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 Comisión².

Programa de transparencia más amplio

La Comisión Europea ha dado varios pasos importantes para mejorar la transparencia de sus procesos legislativos y de aplicación de políticas, incluso en sus contactos con las partes interesadas y grupos de presión.

En 2017, la Comisión siguió cumpliendo su programa «Legislar mejor», que aspira a conseguir que la Unión Europea funcione mejor y de manera más transparente, centrándose en actuar de una forma más sencilla y solo en lo que tenga relevancia para los ciudadanos. Desde 2017, el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión (REFIT) tiene por objeto detectar las posibilidades de simplificar y reducir los costes innecesarios cada vez que la Comisión propone revisar la legislación vigente. Las iniciativas resultantes de estos trabajos se incluyen cada año en el programa de trabajo de la Comisión y pueden ser objeto de seguimiento en el cuadro de indicadores de REFIT.

En el marco de REFIT, la Comisión Europea se centra especialmente en aquellos ámbitos en los que las empresas y otras partes interesadas soportan costes y cargas excesivos. A tal fin, la Comisión Europea ha creado un portal en línea en el que todo el mundo puede hacer sugerencias, y recibe consejos de un grupo de expertos de alto nivel, la Plataforma REFIT. Desde su creación, la Plataforma REFIT ha adoptado 58 dictámenes, basándose en más de 280 sugerencias públicas sobre cómo hacer que las leyes de la UE sean más eficaces y eficientes.

En abril de 2016, las tres instituciones convinieron el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación. Durante 2017, continuó el trabajo entre las instituciones sobre la idea de la futura base de datos legislativa conjunta prevista en el Acuerdo. Una vez acordado este punto, en este momento se está trabajando para definir las características pormenorizadas y comenzar a desarrollar la futura herramienta, que será un portal de uso sencillo, destinado al público general y que facilite el acceso a la información sobre los procesos legislativos en curso, presentado en un formato cronológico y con enlaces a fuentes más detalladas.

En diciembre de 2017, se puso en marcha el nuevo Registro Interinstitucional de Actos Delegados en línea³. Se trata de una herramienta conjunta de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, que proporciona acceso a todo el ciclo de vida de los actos delegados, desde su planificación por la Comisión Europea hasta su publicación en el Diario Oficial. De esta forma se aumenta la transparencia del proceso de preparación, adopción y escrutinio de actos delegados y sirve como ventanilla única para las partes interesadas en este tipo de actos.

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 31.5.2001, p. 43 (en lo sucesivo denominado «Reglamento 1049/2001»).

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_es.htm

En 2017, la Comisión Europea mejoró el registro de grupos de expertos, en particular, añadiendo una nueva sección específica sobre las reuniones de los grupos, que muestra los documentos de manera más ordenada y fácil de usar. Asimismo, se mejoraron las sinergias entre el registro de grupos de expertos y el Registro de Transparencia, mediante la transferencia automática de datos relativos a los miembros de los grupos de expertos.

Al mismo tiempo, el Registro de Transparencia ha continuado creciendo de manera constante y actualmente contiene más de 11 000 inscripciones. A lo largo de 2017 se unieron 2 430 nuevos organismos⁴ que se comprometieron a respetar un código de conducta común. El Registro de Transparencia es hoy uno de los mayores registros de este tipo que existen en el mundo.

Se desarrolló y aplicó una innovadora solución informática para mejorar la calidad general de los datos y la experiencia del usuario. Asimismo, desde diciembre de 2017, el Registro de Transparencia facilita automáticamente información sobre los grupos de expertos de la Comisión⁵ para los que han sido designadas personas inscritas en el Registro, extraída del Registro de grupos de expertos de la Comisión y otros organismos similares⁶.

En el contexto de la propuesta de la Comisión Europea de un nuevo acuerdo institucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio⁷, el Parlamento Europeo adoptó su mandato de negociación el 15 de junio de 2017⁸ y el Consejo de la Unión Europea adoptó su mandato el 6 de diciembre de 2017⁹. El 6 de septiembre de 2017 y el 12 de diciembre de 2017 se celebraron dos reuniones interinstitucionales de orientación bajo la presidencia estonia del Consejo de la Unión Europea. Representantes políticos de las tres instituciones acordaron iniciar las negociaciones sobre un Registro de Transparencia obligatorio a comienzos de 2018. Tras las reuniones técnicas preparatorias, la primera reunión política se celebró el 16 de abril de 2018.

La transparencia relativa a la ética de los comisarios y antiguos comisarios está garantizada mediante un sitio web específico del servidor EUROPA¹⁰.

Con ocasión de su discurso sobre el Estado de la Unión de 2017, el presidente Juncker anunció un nuevo Código de conducta para los miembros de la Comisión¹¹. Estas normas modernizadas fijan nuevas pautas para las normas éticas en Europa. El nuevo Código de conducta es la continuación de la labor del presidente Juncker en favor de una mayor transparencia desde el inicio de su mandato, y viene a complementar su reciente propuesta de ampliación del periodo actual de incompatibilidad de dieciocho meses a dos años, en el caso de los antiguos comisarios, y a tres años, en el del presidente de la

⁴ Contando únicamente los organismos que estaban registrados y activos a 31.12.2017.

⁵ Se refiere a personas nombradas para representar un interés común compartido por las partes interesadas sobre algún ámbito normativo concreto, que no representan a un interesado individual sino una orientación política común a diferentes organizaciones de interesados («miembros tipo B») y a organizaciones en el sentido amplio de la palabra, entre las que se incluyen empresas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, universidades, institutos de investigación, bufetes de abogados y consultorías («miembros tipo C»), tal y como establece la Decisión de la Comisión C(2016) 3301 de 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=ES>

⁷ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b076-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_es

¹¹ Decisión C(2018) 700 de la Comisión de 31.1.2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea.

Comisión Europea. La modernización va todavía más allá, al establecer unas reglas más claras y un código deontológico más riguroso e introducir una mayor transparencia en una serie de aspectos. El nuevo Código entró en vigor el 1 de febrero de 2018.

El 12 de septiembre de 2017, con respecto a la transparencia proactiva, la Comisión Europea decidió¹², a la luz de las numerosas solicitudes recibidas para acceder a documentos sobre los gastos de misión de los comisarios, publicar cada dos meses un resumen de los gastos de misión por miembro. Los resúmenes periódicos abarcan todas las misiones emprendidas, a menos que la publicación de dicha información pudiera perjudicar a la protección del interés público en lo relativo a la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares, las relaciones internacionales o la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro. Los primeros resúmenes se publicaron a finales de febrero de 2018.

Como parte del compromiso de la Comisión Europea con la transparencia contraído en la nueva estrategia comercial de la UE «Comercio para todos», la Comisión Europea publicó, en un sitio web específico, textos de negociación y los informes de la última ronda de negociaciones relativos a los acuerdos comerciales de la UE en vigor y a las negociaciones comerciales en curso con países no pertenecientes a la UE¹³.

La Comisión Europea ha decidido también adoptar un enfoque general sobre la transparencia y garantizar el máximo nivel de apertura durante el proceso de negociación con el Reino Unido, con arreglo al artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. La Comisión lo destacó también en su Comunicación sobre la evolución de las negociaciones con el Reino Unido con arreglo al artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, en la que confirmó que «las negociaciones se han llevado a cabo con una transparencia sin precedentes». En 2017, la Comisión Europea publicó de manera proactiva muchos documentos pertinentes en un sitio web específico, tales como los proyectos de posturas en negociaciones para temas concretos de negociación, documentos de posición de la UE, agendas de las rondas de negociación, notas técnicas conjuntas UE/Reino Unido, el informe conjunto sobre la evolución durante la fase 1 de las negociaciones y el proyecto de Acuerdo de retirada.

Acceso a los documentos

Dentro del programa de transparencia más amplio, el derecho de acceso a los documentos tiene un papel destacado en el compromiso de transparencia de la Comisión. Además de ofrecer acceso a los documentos en su posesión tras las solicitudes concretas recibidas en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, la Comisión Europea también publicó de forma proactiva, de manera que se pudiera acceder a ellos de forma sencilla, una gran variedad de información y documentos, tanto en sus distintos registros públicos como en sus propios sitios web.

El presente informe está elaborado de conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. Ofrece una visión general de la forma en que la Comisión Europea aplicó las normas de acceso a los documentos en 2017. El informe se basa en datos estadísticos que se encuentran resumidos en el anexo¹⁴. Las estadísticas reflejan el número de solicitudes recibidas en 2017 y las respuestas aportadas. No reflejan el número de documentos solicitados o (parcialmente) divulgados, que fue mucho más elevado.

¹² Decisión C(2017) 6200 de la Comisión de 12.9.2017 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

¹⁴ A menos que se indique lo contrario, las estadísticas presentadas en el presente informe se basan en datos extraídos de las aplicaciones informáticas de la Comisión Europea el 13 de marzo de 2018. Los porcentajes que se recogen en la parte descriptiva del informe se han redondeado al decimal más próximo.

Aunque los interesados pueden solicitar acceso a un único documento, es más frecuente que se solicite acceso a una pluralidad de documentos, o incluso a expedientes completos relativos a un asunto o procedimiento concreto. Las estadísticas muestran la importancia del derecho de acceso a los documentos como parte de la política de transparencia general de la Comisión Europea. Los documentos solicitados se divulgaron parcial o totalmente en el 82 % de los 6 255 casos, en la fase inicial, y se concedió un acceso más amplio o incluso pleno en el 46,9 % de los 299 casos revisados en la fase de confirmación.

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 ha nombrado, al menos, un experto legal, que actúa como «coordinador del acceso a documentos», para esta labor. Dependiendo del tamaño del servicio y del número de solicitudes recibidas, estos miembros del personal reciben normalmente la asistencia de personal administrativo y de apoyo. El coordinador se ocupa de coordinar los borradores de las respuestas con las unidades encargadas de los ámbitos normativos subyacentes.

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.

La Secretaría General ha reservado diez puestos equivalentes a tiempo completo para esta tarea ocupados por las personas que tramitan los casos y personal administrativo. Además de su responsabilidad de revisar las respuestas iniciales, proporcionan orientación horizontal, formación y asesoramiento a todas las Direcciones Generales y servicios de la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. También gestionan 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 siendo modernizado. 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 este ámbito 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 2017, se añadieron 18 523 nuevos documentos al registro de documentos de la Comisión¹⁵ (véase el anexo – cuadro 1), que entraban en las categorías C, COM, JOIN, DO, PV, SEC o SWD¹⁶. La Comisión no creó ni recibió en 2017 documentos sensibles¹⁷ que entraran en esas categorías.

En 2017, el sitio web «Acceso a los documentos» del servidor EUROPA¹⁸ registró una disminución del número de visitantes (12 618 frente a 15 496 en 2016), y del número de páginas visitadas (16 876 frente a 23 290 en 2016, véase el anexo – cuadro 2).

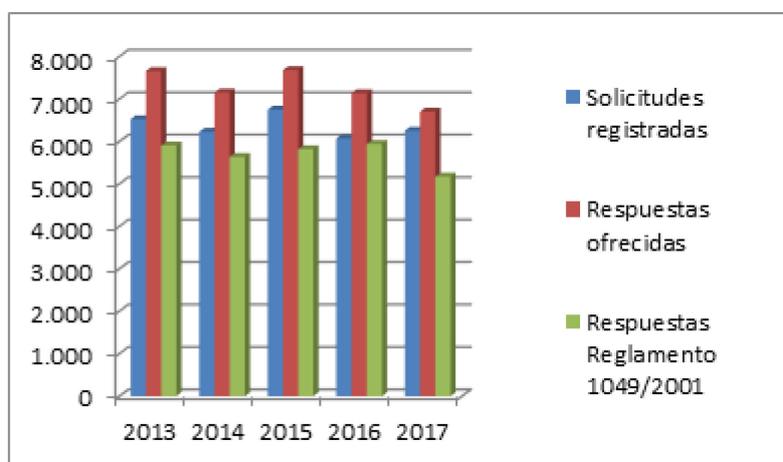
Ambas plataformas se han convertido en importantes herramientas de búsqueda que permiten a los ciudadanos participar de manera más estrecha y activa en el proceso de toma de decisiones y en la política sobre el acceso a documentos de la Comisión Europea.

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

En 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea siguieron celebrando reuniones técnicas periódicas de carácter administrativo para intercambiar experiencias, desarrollar buenas prácticas y garantizar una aplicación coherente del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

3. ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO

3.1. Número de solicitudes



En 2017, el número de **solicitudes iniciales** aumentó en casi un 3 % (6 255 frente a 6 077 en 2016). El número

¹⁵ Número similar al de 2016 (18 523).

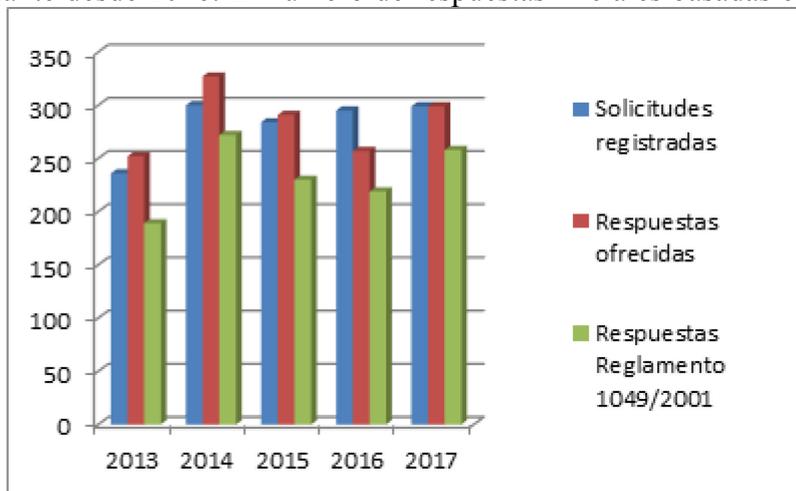
¹⁶ C: actos autónomos de la Comisión; COM: propuestas legislativas de la Comisión y otros documentos comunicados a otras instituciones, con sus documentos preparatorios; JOIN: actos conjuntos de la Comisión y la Alta Representante; OJ: órdenes del día de las reuniones de la Comisión; PV: actas de las 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.

¹⁷ A efectos de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, por documentos sensibles se entenderán los documentos clasificados como «top secret», «secret» o «confidencial» (véase el artículo 9, apartado 1, del Reglamento 1049/2001).

¹⁸ Acceso a los documentos: https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency/access-documents_es.

de respuestas iniciales basadas en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 disminuyó en alrededor del 6 % (de 7 137 en 2016 a 6 704 en 2017)¹⁹.

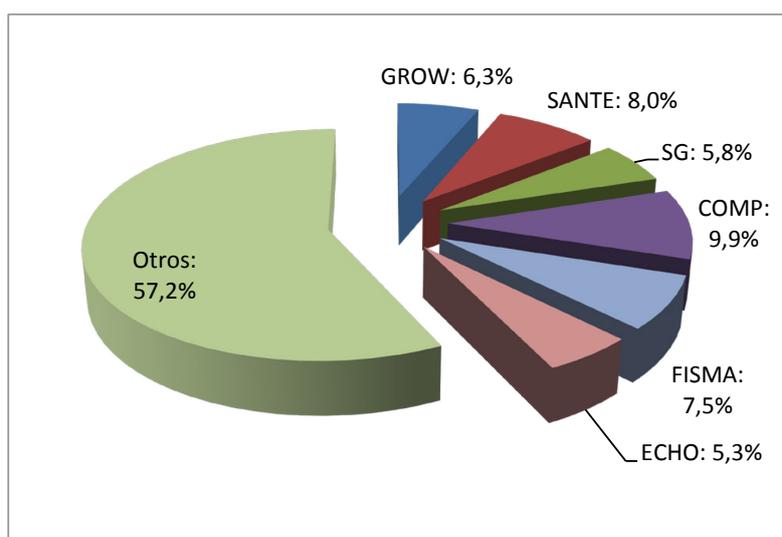
Por lo que se refiere a las **solicitudes confirmatorias** de revisión por parte de la Comisión de las respuestas iniciales de denegación total o parcial de acceso, su número aumentó ligeramente un 1 % (299 en 2017 frente a 295 en 2016), continuando con su tendencia ascendente constante desde 2016. El número de respuestas iniciales basadas en



el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 aumentó considerablemente, en un 15 %, de 219 en 2016 a 258 en 2017.

El número de solicitudes confirmatorias tramitadas en 2017 fue elevado, sin embargo, en algunos casos, las solicitudes de un único solicitante se reagruparon y se les dio una única respuesta (véase el anexo – cuadro 5).

3.2. Porcentaje de solicitudes por Dirección General / Servicio de la Comisión Europea (anexo – cuadro 10)



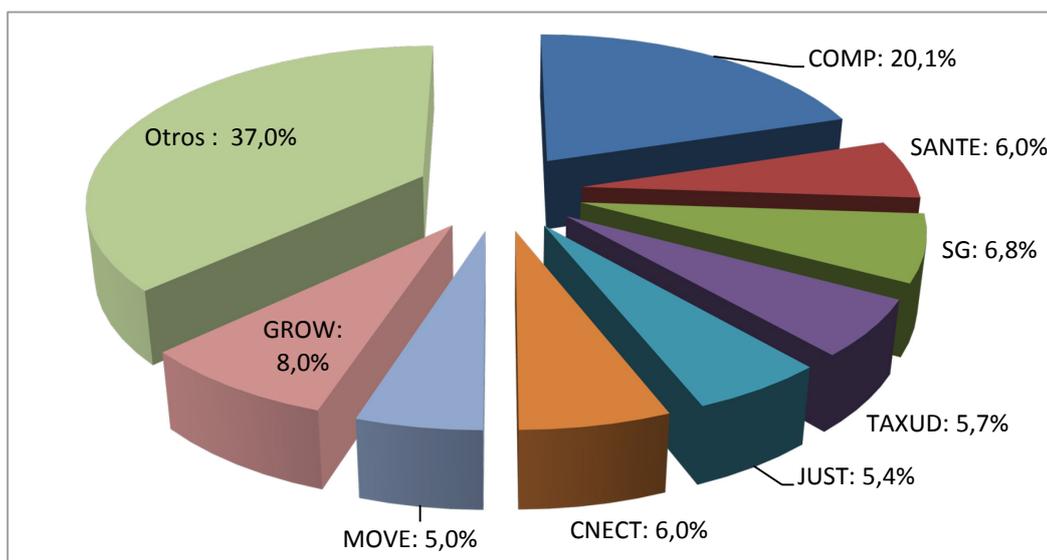
La Dirección General de Competencia recibió el porcentaje más elevado de **solicitudes iniciales** (9,9 % frente a 7,2 % en 2016), mientras que la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria ocupó el segundo puesto, con una leve disminución, del 8,0 % en 2016 al 7,9 % en 2017. Las solicitudes iniciales de documentos a la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y

¹⁹ Esta cifra incluye también las respuestas en las que la Comisión Europea confirmó que no estaba en posesión de ninguno de los documentos solicitados. En dicha situación, los solicitantes tienen derecho a impugnar la no existencia de documentos ante el Tribunal General en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

Unión de los Mercados de Capitales aumentó del 5,6 % al 7,5 % en 2017, lo que la sitúa en tercer lugar.

La Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (6,3 %), la Secretaría General (5,8 %) y la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (5,3 %) fueron las únicas Direcciones Generales que recibieron más de un 5 % de todas las solicitudes. El resto de los servicios de la Comisión Europea supuso un 4 % o menos de las solicitudes iniciales.

Respecto a las **solicitudes confirmatorias** recibidas por la Secretaría General, el porcentaje más elevado estuvo relacionado con respuestas iniciales ofrecidas por la Dirección General de Competencia (20,1 % en 2017 frente al 15,9 % en 2016). Le siguió la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (8,0 % frente al 5,86 % en 2016). El tercer puesto correspondió a la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria y a la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, que representaron ambos el 6,0 % de las respuestas iniciales (frente al 10,2 % y al 2,7 % respectivamente, en 2016).



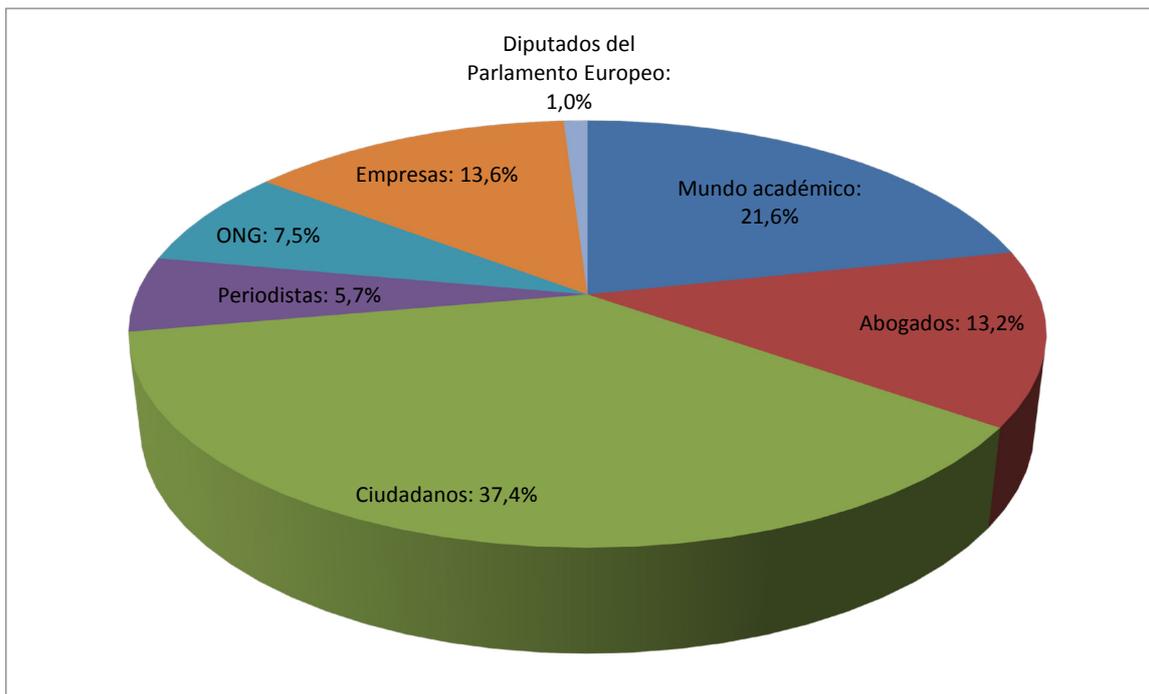
Las respuestas iniciales de otros tres departamentos de la Comisión Europea fueron objeto de más del 5 % de todas las solicitudes confirmatorias (Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, Dirección General de Justicia y Consumidores y Dirección General de Movilidad y Transportes). Las respuestas 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.

3.3. Perfil social y profesional de los solicitantes²⁰ (anexo – cuadro 8)

La mayoría de las **solicitudes iniciales** de 2017 seguían teniendo su origen en ciudadanos. Estas supusieron casi el 37,4 % de todas las solicitudes (frente al 38,3 % en 2016). El segundo puesto lo ocuparon las instituciones académicas y los laboratorios de

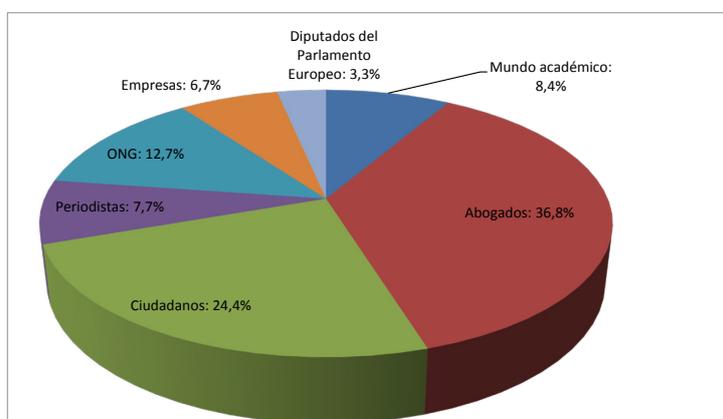
²⁰ Los solicitantes pueden (aunque no están obligados) indicar en sus solicitudes su perfil social o profesional (es decir, elegir una de las siete categorías que se ofrecen). Con fines estadísticos, el perfil de «ciudadano» abarca a los solicitantes que indicaron en su perfil la opción «ciudadano» junto a los solicitantes que no indicaron su perfil social o económico (es decir, que no eligieron ninguna de las siete categorías).

ideas (21,6 % en 2017, frente al 16,0 % en 2016). Las empresas y los profesionales del Derecho fueron la tercera categoría más activa, representando respectivamente el 13,6 % y el 13,2 % de las solicitudes iniciales (frente al 9,7 % y el 13,5 % respectivamente, en 2016).



El cuarto puesto lo ocupó la sociedad civil (ONG) (7,5 % frente al 11,9 % en 2016) seguida de los periodistas (5,7 % frente al 5,9 % en 2016) y los miembros del Parlamento Europeo (1,0 % en 2017, frente al 4,8 % en 2016).

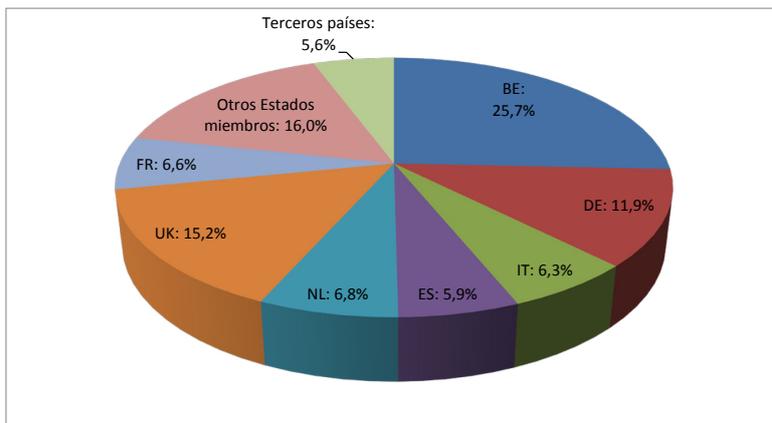
La mayoría de las **solicitudes confirmatorias** de 2017 procedieron de los profesionales del Derecho. Estas supusieron casi el 37 % de todas las solicitudes (36,8 % frente al 26,4 % en 2016). Los ciudadanos, con el 24,4 % de todas las solicitudes (frente al 30,2 % en 2016) fueron la segunda categoría más activa de solicitantes.



Les siguió la sociedad civil (ONG), que supuso el 12,7 % de las solicitudes (24,8 % en 2016). Las instituciones académicas y los laboratorios de ideas ocuparon el cuarto puesto con el 8,4 % (4,4 % en 2016), los periodistas el quinto puesto con el 7,7 % de las solicitudes (8,1 % en 2016) y las empresas el sexto con el 6,7 % (3,1 % en 2016).

3.4. Origen geográfico de los solicitantes (anexo – cuadro 9)

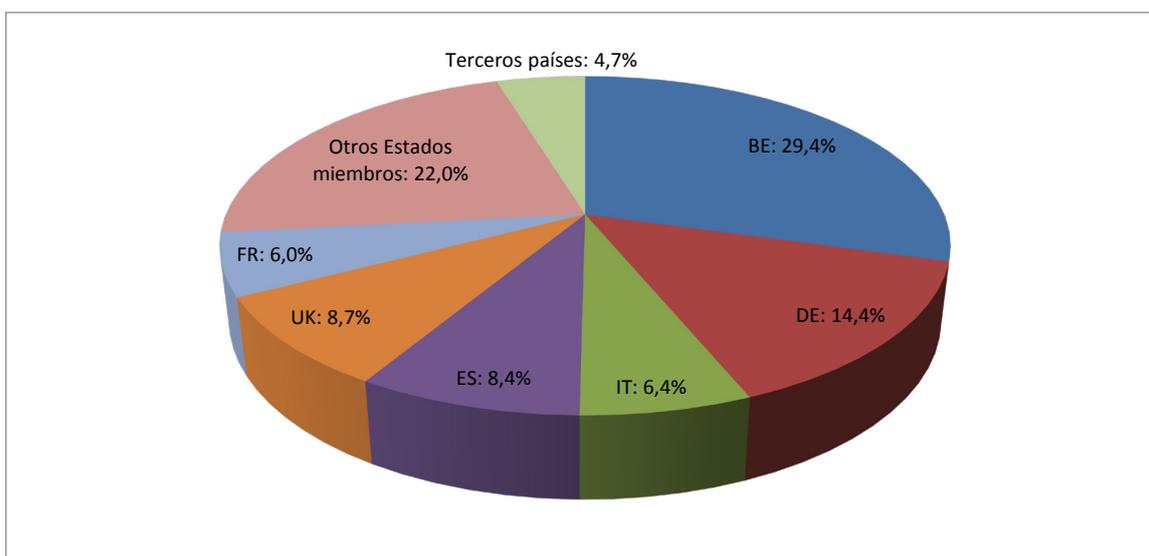
En cuanto al desglose geográfico de las **solicitudes iniciales**, el mayor porcentaje de solicitudes iniciales siguió correspondiendo a solicitantes que residían o tenían su domicilio social en Bélgica (25,7 %, frente al 27,2 % en 2016), seguidos del Reino Unido (un aumento significativo, del 10,0 % en 2016 al 15,2 % en 2017) y Alemania (11,9 %, frente al 12,6 % en 2016).



Les siguieron los Países Bajos, Francia, Italia y España, que supusieron más del 5 % de todas las solicitudes cada uno. Las solicitudes correspondientes a los veintiún Estados miembros restantes supusieron menos del 3 % por Estado miembro.

Los solicitantes que residían o tenían su domicilio social en terceros países también siguieron ejerciendo el derecho de acceso a los documentos, y sus solicitudes iniciales supusieron el 5,62 % de todas las solicitudes de este tipo (4,1 % en 2016).

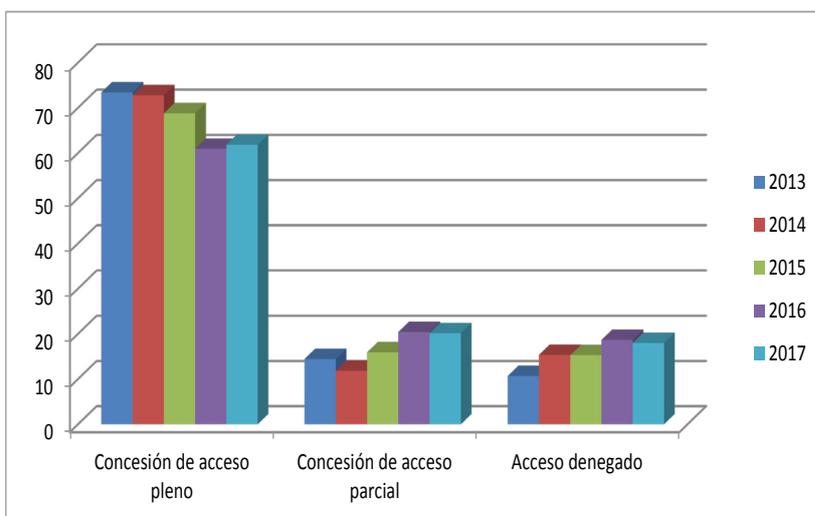
En relación con el desglose geográfico de las **solicitudes confirmatorias**, el mayor porcentaje correspondió con creces a solicitantes en Bélgica (29,4 % frente al 33,2 % en 2016) seguida por Alemania (14,4 % frente al 13,2% en 2016). El Reino Unido (8,7 %), España (8,4 %), Italia (6,4 %) y Francia (6,0 %) fueron los únicos Estados miembros de los que procedieron más del 5 % de las solicitudes.



Las solicitudes correspondientes a los veintiún Estados miembros restantes supusieron el 3 % o menos por cada uno de ellos. Por último, las solicitudes de personas que residían o tenían su domicilio social en terceros países supusieron el 4,7 % de todas las solicitudes (frente al 3,7 % en 2016).

4. APLICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO

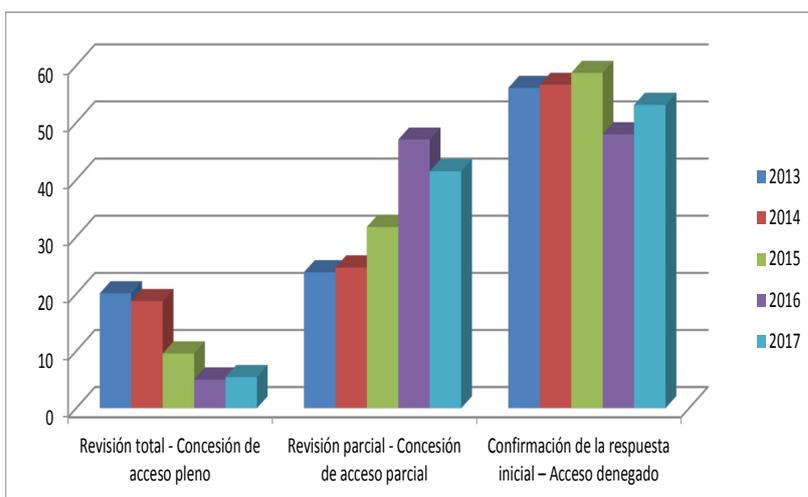
4.1. Tipos de acceso disponibles



En 2017, se dio acceso total o parcial a documentos en más del 82 % de los casos en la **fase inicial** (82,0 % frente al 81,3 % en 2016). Se siguió dando acceso total en casi el 62 % de todos los casos, lo que constituye un ligero aumento en comparación con el año anterior (60,9 %).

El porcentaje de respuestas parcialmente positivas se mantuvo estable (20,2 % en 2017 frente al 20,4 % en 2016). El porcentaje de las solicitudes que se desestimaron totalmente fue algo menor (17,98 %) en comparación con 2016 (18,7 %), véase el anexo (cuadro 4).

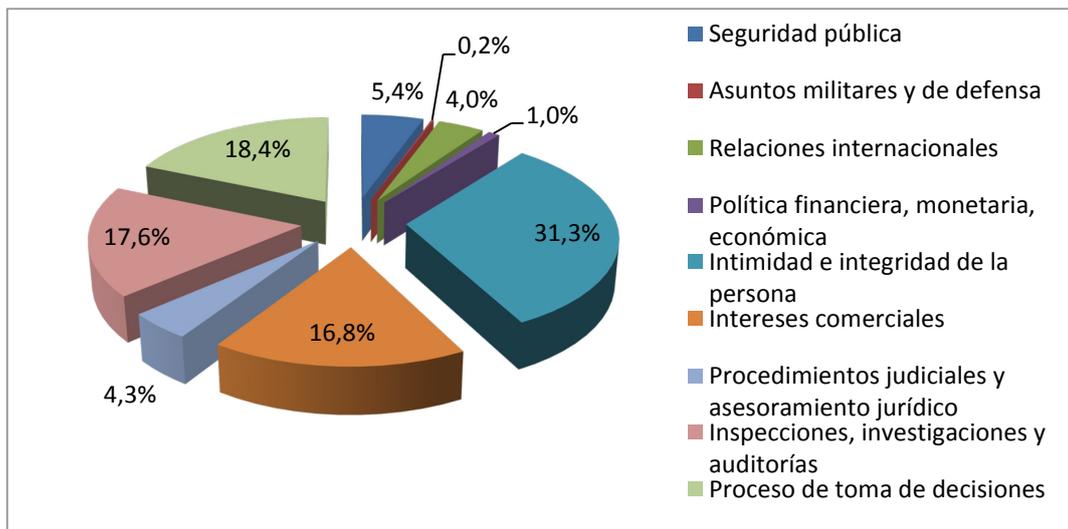
En 2017, casi todas las segundas respuestas iniciales impugnadas por una solicitud confirmatoria fueron revocadas (total o parcialmente) en la **fase de confirmación** (46,9 % en 2017 frente al 52 % en 2016). El número de solicitudes confirmatorias que dieron lugar a una respuesta totalmente positiva fue ligeramente superior (5,4 %) que en 2016 (5,0 %) – véase el anexo (cuadro 6).



En el 41,5 % de los casos, se concedió un acceso más amplio (aunque no pleno) que en la fase inicial (una disminución frente al 47,3 % en 2016). En la fase de confirmación, la denegación total inicial se confirmó en el 53,1 % de los casos (frente al 47,9 % en 2016).

4.2. Excepciones invocadas al derecho de acceso (anexo – cuadro 7)

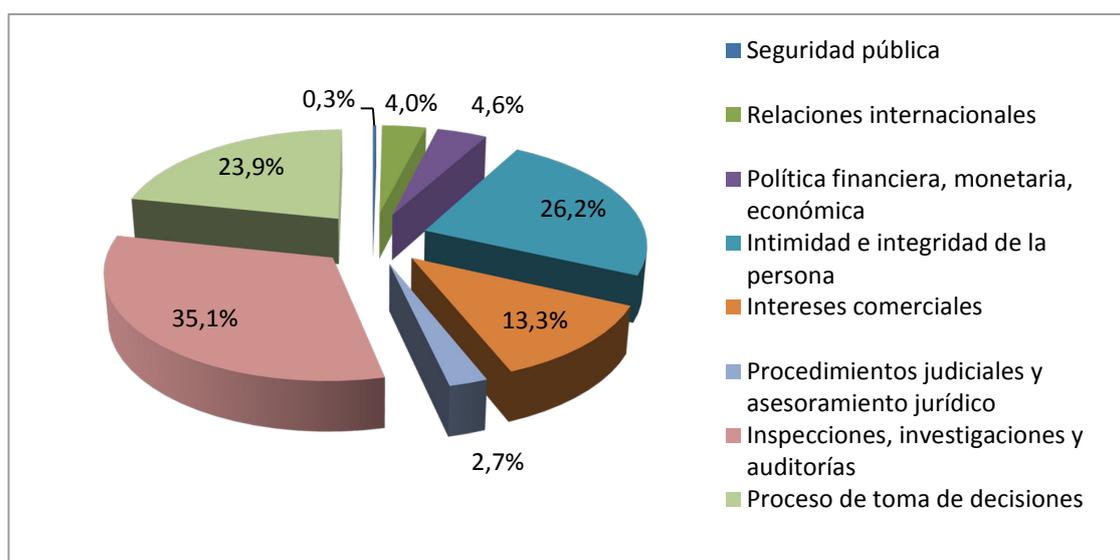
La protección de la intimidad y de la integridad de la persona continuó siendo el principal motivo de denegación de acceso (parcial o total) en la **fase inicial**, manteniéndose constante en casi el 31,3 %. Como en años anteriores, una gran parte de las denegaciones parciales se debió a la necesidad 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.



La segunda excepción más invocada fue la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría (17,6 % en 2017 frente al 16,2 % en 2016). La excepción destinada a proteger intereses comerciales y que ocupaba el tercer puesto, se invocó con menos frecuencia que en 2016 (16,8 % en 2017 frente al 13,7 % en 2016).

El uso relativo de la excepción para proteger el proceso de toma de decisiones de la institución disminuyó ligeramente (16,3 % en 2017, frente al 18,8 % en 2016). La excepción para proteger el interés público con respecto a la seguridad pública, que fue la que mayor aumento experimentó en 2016, disminuyó y ocupó el quinto puesto (5,4 % en 2017 frente al 7,3 % en 2016).

En la **fase de confirmación**, el motivo principal alegado con más frecuencia para confirmar una denegación de acceso (total o parcial) fue la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, que representó un aumento del 57 % en comparación con el año anterior (35,1 % en 2017, frente al 20,3 % en 2016). El segundo lugar lo ocupó la excepción para proteger la intimidad y la integridad de la persona (26,2 % frente al 28,3 % en 2016). La excepción para proteger los intereses comerciales se alegó con mucha menos frecuencia (13,3 % en 2017 frente al 15,9 % en 2016), colocándose en tercer lugar.



El cuarto y el quinto puesto lo ocuparon, respectivamente, las excepciones para proteger el proceso de toma de decisiones de la institución (11,9 % frente al 20,3 % en 2016) y el interés público en lo relativo a la política financiera, monetaria o económica de la UE o de un Estado miembro (4,7 % frente al 2,8 % en 2016).

5. RECLAMACIONES ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

En 2017, el Defensor del Pueblo Europeo archivó veinticinco reclamaciones relativas a la tramitación por la Comisión Europea de las solicitudes de acceso a documentos²¹. Seis de ellas se archivaron con observaciones adicionales o críticas²². A modo de comparación, en 2016 el Defensor del Pueblo Europeo cerró un número escaso de reclamaciones (21), pero un número similar (6) con observaciones adicionales o críticas²³.

En 2017, el Defensor del Pueblo Europeo inició veinticinco nuevas investigaciones en las que el acceso a los documentos era el elemento principal o secundario de la reclamación

²¹ 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.

²² Los cuatro casos con observaciones son: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI y 7/2016/PL. 21 casos se cerraron sin ninguna observación o acción posterior.

²³ Los seis casos con observaciones adicionales o críticas son: 2012/0803/TN (+ 2013/369/TN), 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC, y 2015/437/OMB. Tres casos fueron archivados con sugerencias de mejora y otros doce sin ninguna acción posterior.

(un aumento significativo con respecto a 2016, año en que se iniciaron doce nuevas investigaciones).

6. CONTROL JURISDICCIONAL

En 2017, los órganos jurisdiccionales de la Unión sentaron una nueva e importante jurisprudencia que afectará a la práctica de la Comisión en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

6.1. Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia dictó ocho sentencias en recursos de casación en los que la Comisión era parte en el procedimiento.

En el asunto *Saint Gobain Glass contra Comisión Europea*²⁴, relativo al acceso a los documentos de los Estados miembros sobre información medioambiental, en particular sobre los derechos de emisión, el Tribunal resolvió que el concepto de «proceso de toma de decisiones» al que se refiere la excepción relativa al «proceso de toma de decisiones» del artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CE) 1049/2001, tiene que ver con la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, sin incluir el proceso administrativo íntegro que condujo a la decisión.

Además, se establece que la interpretación estricta del artículo 4, apartado 3, a la luz del artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 (Convenio de Aarhus) implica también que el carácter interno de los documentos o un riesgo de presión externa no son suficientes para demostrar un perjuicio serio.

En dos sentencias, el Tribunal aclaró además en qué medida los documentos que formen parte de procedimientos administrativos o judiciales en curso pueden incluirse en una presunción general de no divulgación.

En su sentencia *República Francesa contra Carl Schlyter*²⁵, el Tribunal de Justicia definió por primera vez la noción de «investigación» que aparece en el tercer guion del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. El Tribunal declaró que el requisito de transparencia que subyace en la Directiva (UE) 2015/1535 (antigua Directiva 98/34/CE) se aplica también por principio a los dictámenes motivados emitidos por la Comisión Europea o los Estados miembros. Este principio normalmente se aplica también a los comentarios emitidos por estos últimos. No puede aplicarse la presunción general de no divulgación a los documentos que están en posesión de la Comisión Europea en el contexto de la notificación de procedimientos, de conformidad con dichas Directivas. En lugar de eso, los documentos deberían identificarse y evaluarse de forma individual.

El Tribunal consideró en su sentencia *Reino de Suecia y Spirlea contra Comisión Europea*²⁶ que los documentos relacionados con un procedimiento de infracción durante la fase administrativa previa de una investigación llevada a cabo mediante un procedimiento EU Pilot, pueden estar cubiertos por la presunción general de

²⁴ Sentencia de 13 de julio de 2017 en el asunto *Saint Gobain Glass contra Comisión Europea*, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Sentencia de 7 de septiembre de 2017 en el asunto *República Francesa contra Carl Schlyter*, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

²⁶ Sentencia de 11 de mayo de 2017 en el asunto *Reino de Suecia y Spirlea contra Comisión Europea*, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

confidencialidad, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

En su sentencia *Comisión Europea contra Patrick Breyer*²⁷, el Tribunal de Justicia concluyó que los escritos de alegaciones de las partes que participan en los procedimientos de los Tribunales de la UE no se excluyen de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. El hecho de que la Comisión Europea recibiera los escritos de alegaciones a través del propio Tribunal, no tiene ningún efecto sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, ya que la Comisión Europea está en posesión de los documentos.

En el asunto *Typke contra Comisión Europea*²⁸, el Tribunal confirmó que el derecho de acceso a los documentos de las instituciones se aplica únicamente a documentos existentes en posesión de la institución en cuestión y que el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 no se puede invocar para obligar a una institución a crear un documento que no existe. Por consiguiente, una solicitud de acceso que requiriera a la Comisión Europea la creación de un nuevo documento, aunque tal documento se basara en información que ya aparece en documentos que la Comisión posee, no entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

6.2. Tribunal General

El Tribunal General dictó catorce sentencias relacionadas con el derecho de acceso a documentos en que la Comisión era parte en el proceso.

En cuatro asuntos, el Tribunal General dictaminó que el recurso de anulación de la decisión de la Comisión era inadmisibles²⁹. Uno de los asuntos no dio lugar a una sentencia³⁰.

En seis casos, el Tribunal General desestimó el recurso de anulación de la decisión confirmatoria de la Comisión sobre el acceso a documentos interpuesto por el demandante, al confirmar la postura de la Comisión³¹. En dos asuntos, el Tribunal General anuló (parcialmente) la decisión de la Comisión³².

En un plano más general, con respecto a las **solicitudes de amplio alcance**, el Tribunal General confirmó que la institución puede denegar el acceso si la realización de una evaluación individual pudiera representar una carga administrativa desproporcionada y si

²⁷ Sentencia 18 de julio de 2017 en el asunto *Comisión Europea contra Patrick Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

²⁸ Sentencia de 11 de enero de 2017 en el asunto *Typke contra Comisión Europea*, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Auto de 7 de junio de 2017 en el asunto *De Masi contra Comisión Europea*, T-11/16, EU:T:2017:385. Auto de 4 de mayo de 2017 en el asunto *De Masi contra Comisión Europea*, T-341/16, EU:T:2017:301. Auto de 19 de julio de 2017 en el asunto *De Masi contra Comisión Europea*, T-423/16, EU:T:2017:546. Auto de 5 de julio de 2017 en el asunto *European Environmental Bureau contra Comisión Europea*, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ Auto de 14 de diciembre de 2017 en el asunto *Rogesa contra Comisión Europea*, T-475/17, EU:T:2017:919.

³¹ Sentencia de 23 de enero de 2017 en el asunto *Association Justice & Environment, z.s. contra Comisión Europea*, T-727/15, EU:T:2017:18. Sentencia de 28 de marzo de 2017 en el asunto *Deutsche Telekom AG contra Comisión Europea*, T-210/15, EU:T:2017:224. Sentencia de 5 de abril de 2017 en el asunto *República Francesa contra Comisión Europea*, T-344/15, EU:T:2017:250. Sentencia de 7 de septiembre de 2017 en el asunto *AlzChem AG contra Comisión Europea*, T-451/15, EU:T:2017:588. Sentencia de 18 de mayo de 2017 en el asunto *Verschuur contra Comisión Europea*, T-877/16, EU:T:2017:353.

³² Sentencia de 28 de abril de 2017 en el asunto *Gameart sp.z o.o. contra Comisión Europea*, T-264/15, EU:T:2017:290. Sentencia de 27 de abril de 2017 en el asunto *Germanwings GmbH contra Comisión Europea*, T-375/15, EU:T:2017:289.

el solicitante se niega a cooperar para alcanzar una solución equitativa. La institución no está obligada a justificar por qué no consideró otras opciones distintas a la de denegar el acceso, ni tiene que divulgar, en tales casos, los documentos que haya examinado de manera individual como parte de la evaluación de la carga administrativa

En cuanto a los intereses comerciales, el Tribunal General dictaminó que los documentos presentados en virtud del Reglamento relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos, por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, Reglamento (CE) n.º 1907/2006, no entran automáticamente en la presunción general de negación de acceso. El hecho de que un documento pueda estar protegido por un derecho de propiedad intelectual que se derive de legislación sectorial, no implica automáticamente que el documento deba considerarse un secreto empresarial. La divulgación de documentos que reflejen niveles de exposición a sustancias químicas peligrosas puede, en algunos casos, considerarse justificada por un interés público superior³³.

En cuanto al **objetivo de las actividades de investigación**, el Tribunal General confirmó la presunción general de no accesibilidad de los documentos relativos a un expediente de ayuda estatal. También especificó que la argumentación en una decisión confirmatoria puede no consistir en una mera referencia a la argumentación en otros documentos (anexos), aunque estos últimos puedan utilizarse para respaldar partes de esta³⁴.

El Tribunal General también volvió a confirmar que, aunque la protección de la salud humana y del medio ambiente sean de interés público, las consideraciones de carácter general sobre el principio de transparencia y el derecho del público a estar informado del trabajo de las instituciones no puede justificar la divulgación de documentos relacionados con la fase administrativa previa de procedimientos de infracción³⁵.

Asimismo, el Tribunal General confirmó la postura que ha adoptado en anteriores fallos de que una institución de la UE, a la hora de evaluar una solicitud de acceso a documentos que posee, puede tener en cuenta más de uno de los motivos de denegación establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. En este caso en particular, con respecto a una investigación, el Tribunal estimó que la divulgación de los documentos solicitados podría menoscabar la protección de los intereses comerciales de las empresas implicadas y la protección del objetivo de la investigación conexa³⁶.

En cuanto a los documentos que tienen un vínculo relevante con un litigio a escala de la UE, el Tribunal General confirmó que las excepciones de **protección de los procedimientos judiciales** y **protección de las investigaciones** no se aplican en el caso de que los documentos en cuestión no se redacten en el contexto de procedimientos judiciales específicos, y la apertura de la fase administrativa previa de una acción de infracción contra un Estado miembros no sea razonablemente previsible. Una mención de futuros procedimientos en el contexto de posibles acciones de infracción no es suficiente. De manera similar, la excepción del objetivo de las actividades de investigación no se aplica a los casos

³³ Sentencia de 13 de enero de 2017 en el asunto *Deza, a.s. contra Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas*, T-189/14, EU:T:2017:4.

³⁴ Sentencia de 27 de abril de 2017 en el asunto *Germanwings GmbH contra Comisión Europea*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Sentencia de 23 de enero de 2017 en el asunto *Association Justice & Environment, z.s. contra Comisión Europea*, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Sentencia de 28 de marzo de 2017 en el asunto *Deutsche Telekom AG contra Comisión Europea*, T-210/15, EU:T:2017:224.

en los que el procedimiento en virtud de la Directiva (UE) 2015/1535 (antigua Directiva 98/34/CE) se cierre sin ninguna actuación posterior de la Comisión Europea porque, en dichas circunstancias, la incoación de una acción de infracción sigue siendo puramente hipotética³⁷.

En la misma sentencia, el Tribunal General confirmó que, antes de denegar el acceso a un documento procedente de un Estado miembro, la institución debe asegurarse de que el Estado miembro ha basado su objeción en una de las excepciones importantes que figuran en el artículo 4, apartados 1 a 3, y de que las razones presentadas por aquel existen y se mencionan en su propia decisión.

En cuanto a la remisión por parte de los Estados miembros a la Comisión Europea, en virtud del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, de solicitudes de acceso a documentos recibidas con arreglo a la legislación nacional, el Tribunal General dictaminó que la institución no es competente para aceptar dichas remisiones en el caso de documentos que no se hayan originado en la institución, con independencia de si se encuentra en posesión de dichos documentos³⁸.

En 2017, el Tribunal General no dictó ninguna sentencia relacionada con el derecho de acceso a documentos en recursos contra una resolución del Tribunal de la Función Pública en que la Comisión fuera parte en el procedimiento.

6.3. Asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia

En 2017, se plantearon quince nuevos asuntos ante el Tribunal General contra decisiones de la Comisión en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001³⁹. Además, cuatro nuevos recursos fueron interpuestos ante el Tribunal de Justicia contra resoluciones del Tribunal General en procedimientos en los que la Comisión era parte⁴⁰.

7. CONCLUSIONES

En 2017, la Comisión siguió cumpliendo su compromiso de mejora de la transparencia, tanto en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 como en el marco de su programa de transparencia más amplio. Las publicaciones proactivas de la Comisión Europea contribuyen a mejorar la calidad y cantidad de la información y los documentos difundidos al público en general a través de sus sitios web.

Esto se reflejó, entre otras cosas, en su progresiva aplicación del programa «Legislar mejor»; su política sobre «puertas giratorias»; su propuesta de un Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio; y también en diversas

³⁷ Sentencia de 5 de abril de 2017 en el asunto *República Francesa contra Comisión Europea*, T-344/1, EU:T:2017:250.

³⁸ Sentencia de 28 de abril de 2017 en el asunto *Gameart sp.z o.o. contra Comisión Europea*, T-264/15, EU:T:2017:290.

³⁹ Asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia: *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych contra Comisión Europea*, T-750/17; *ViaSat contra Comisión Europea*, T-734/17; *Evropaiki Dynamiki contra Comisión Europea*, T-730/17; *Commune de Fessenheim e.a contra Comisión Europea*, T-726/17; *ClientEarth contra Comisión Europea*, T-677/17; *ViaSat contra Comisión Europea*, T-649/17; *Rogesa contra Comisión Europea*, T-475/17; *Arca Capital Bohemia contra Comisión Europea*, T-441/17; *Arca Capital Bohemia contra Comisión Europea*, T-440/17; *Campbell contra Comisión Europea*, T-312/17; *RE contra Comisión Europea*, T-257/17; *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs contra Comisión Europea*, T-168/17; *Summer contra Comisión Europea*, T-152/17; *Hércules Club de Fútbol contra Comisión Europea*, T-134/17; *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest) contra Comisión Europea*, T-39/17.

⁴⁰ Asunto *AlzChem AG contra Comisión Europea*, C-666/17;

iniciativas destinadas a mejorar la transparencia proactiva. Entre otras: la publicación sistemática de información sobre las reuniones de sus líderes políticos y altos funcionarios con las partes interesadas; la publicación de documentos importantes sobre las negociaciones de retirada con el Reino Unido; la puesta en marcha del nuevo Registro Interinstitucional de Actos Delegados en línea; y la publicación periódica de los gastos de misión de los comisarios.

Asimismo, la Comisión siguió publicando de forma proactiva, de manera que se pudiera acceder a ella de forma sencilla, una gran variedad de información y documentos sobre sus distintas actividades legislativas y no legislativas.

El derecho de acceso a documentos previa solicitud, tal y como estipulan 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 siendo un instrumento importante mediante el cual la Comisión Europea cumple su compromiso de transparencia.

Aunque el número de solicitudes confirmatorias solo aumentó ligeramente (299 en 2017 frente a 295 en 2016), el número de solicitudes de acceso a documentos en la primera fase aumentó de manera considerable, de 6 077 en 2016 a 6 255 en 2017. Al mismo tiempo, aumentó la complejidad de las solicitudes. Esto demuestra que los ciudadanos de la UE y otros beneficiarios están haciendo un uso activo de su derecho de acceso a los documentos en posesión de la Comisión.

La Comisión Europea es con diferencia la institución de la UE que tramita el mayor número de solicitudes de acceso a documentos. La alta tasa de divulgación de documentos tras las numerosas solicitudes de acceso ha supuesto que haya una gran cantidad de documentos disponibles. Al mismo tiempo, la Comisión Europea ha seguido publicando grandes cantidades de documentación e información durante 2017 en los numerosos sitios web con los que cuenta y en sus diversos registros públicos, abarcando todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.