



Bruselas, 6.8.2015
COM(2015) 391 final

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre la aplicación en 2014 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión

La aplicación efectiva del derecho del público a acceder a los documentos en poder de las instituciones de la UE es uno de los medios con los que la UE pretende reforzar la transparencia y la rendición de cuentas ante sus ciudadanos.

Las Orientaciones Políticas del Presidente Juncker para la Comisión contienen un fuerte compromiso con una mayor transparencia. Este compromiso se ha concretado posteriormente de varias maneras.

En noviembre de 2014, durante su primer mes de mandato, la Comisión dio un impulso a la transparencia, comprometiéndose a publicar información sobre quién se reúne con sus líderes políticos y altos funcionarios y ofreciendo un acceso mucho más amplio a los documentos relativos a las negociaciones con vistas a una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) con los Estados Unidos.

Asimismo, la nueva Comisión decidió que los comisarios, los miembros de los gabinetes y los directores generales solo debían reunirse con miembros de grupos de interés que se hubieran inscrito en el Registro de Transparencia, un registro que permite conocer mejor a quienes intentan influir en la elaboración de las políticas de las instituciones de la UE, los intereses que persiguen y los recursos humanos y financieros que utilizan. La Comisión ha anunciado también su intención de presentar una propuesta de registro de transparencia interinstitucional obligatorio para el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo.

En mayo de 2015, la nueva Comisión presentó su programa «Legislar mejor». Este paquete completo de medidas, que abarca todo el ciclo político, contribuirá a reforzar la apertura y la transparencia del proceso decisorio de la UE, aumentar la calidad de las nuevas leyes mediante la mejora de las evaluaciones de impacto de las propuestas legislativas y sus modificaciones, y fomentar un análisis coherente y constante de la legislación vigente de la UE, a fin de que las políticas de la UE alcancen sus objetivos de la manera más eficaz y eficiente. Este enfoque de transparencia se aplicará también a la legislación derivada, en forma de actos delegados y de ejecución.

El presente informe se centra en el derecho de acceso a los documentos, previsto en el artículo 15, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el Reglamento (CE) nº 1049/2001, que es una piedra angular de la política de transparencia de la Comisión, apoyando la publicación proactiva de la Comisión de una gran cantidad de información en su sitio web. El informe, elaborado de conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión¹, proporciona información sobre la aplicación de estas normas por parte de la Comisión, incluidos datos sobre el número de solicitudes de acceso y el porcentaje de divulgación de documentos. El informe se refiere al año 2014² y se basa en los datos estadísticos que se resumen en el anexo.

¹ DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

² Las estadísticas presentadas en el informe se basan en datos extraídos de la aplicación GESTDEM el 23 de abril de 2015.

Las estadísticas reflejan el número de solicitudes y no el de documentos solicitados. En la práctica, las solicitudes pueden referirse a un único documento, así como a expedientes completos relativos a un procedimiento determinado que contiene multitud de documentos. No se incluyen las solicitudes de acceso a documentos que ya eran públicos en el momento de la solicitud.

De estas estadísticas se desprende directamente la importancia del derecho de acceso a los documentos en la política de transparencia de la Comisión, ya que los documentos solicitados se divulgaron total o parcialmente en el 88 % de los casos en la fase inicial y se concedió acceso adicional, más amplio, en el 43 % de los casos en la fase de confirmación.

1. Registros y sitios de internet

1.1. En 2014, se añadieron 19 755 nuevos documentos al registro de documentos de la Comisión (véase el cuadro 1 del anexo).

1.2. En 2014, el registro público de la Comisión incluía los siguientes documentos: series COM, SEC, C, JOIN, SWD, DO y PV. La Comisión no produjo ni recibió en 2014 documentos sensibles³ que entren en una de esas categorías de documentos.

1.3. En el cuadro siguiente figuran las estadísticas de consulta del sitio «Acceso a los documentos» del servidor EUROPA para 2014⁴.

	Visitantes únicos	Visitas	Páginas consultadas
Total	28 244	32 998	44 991
Media mensual	2 354	2 750	3 749

2. Cooperación con las otras instituciones sujetas al Reglamento

Las tres instituciones (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) celebraron reuniones técnicas periódicas de carácter administrativo para intercambiar experiencias, desarrollar buenas prácticas y garantizar una aplicación coherente del Reglamento.

3. Análisis de las solicitudes de acceso

3.1. En 2014 disminuyó ligeramente el número de solicitudes de acceso en la **fase inicial** (6 227 en 2014 frente a 6 525 en 2013). El número de respuestas basadas en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 fue de 5 637 en 2014, en comparación con las 5 906 de 2013. (Véase el cuadro 2 del anexo).

3.2. Por lo que se refiere a la **fase de confirmación**, el número de solicitudes recibidas aumentó notablemente, en un 27 % (300 nuevas solicitudes en 2014

³ A efectos de la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001, los documentos sensibles son documentos clasificados como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL» (véase el artículo 9, apartado 1, del Reglamento).

⁴ http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

frente a 236 en 2013). En 2014 se cerraron 327 casos frente a 252 en 2013; se trata de un aumento significativo, del 30 %. (Véase el cuadro 5 del anexo).

- 3.3. En 2014, al igual que en 2013, la Secretaría General recibió el mayor número de solicitudes iniciales (11,6 %⁵ del total). Las solicitudes iniciales de documentos de la Dirección General de Competencia aumentaron, pasando del 5,1 % al 7,6 %, lo que sitúa a esta Dirección General en el segundo puesto, mientras que las solicitudes de documentos de la Dirección General de Salud y Consumidores, que ocupaba el tercer puesto, se redujeron del 8,3 % al 7,2 %. Otras seis direcciones generales recibieron un número de solicitudes que representa más del 5 % del total (Agricultura y Desarrollo Rural, Empresa e Industria, Medio Ambiente, Mercado Interior y Servicios, Fiscalidad y Unión Aduanera, y Comercio). El resto de direcciones generales representa menos del 5 %. (Véase el cuadro 10 del anexo).
- 3.4. Una vez más, el ámbito académico fue la categoría más activa de solicitantes iniciales, al presentar un 19,8 % de las solicitudes iniciales (un 22,1 % en 2013). A diferencia de la situación en 2013, a continuación se situaron los bufetes de abogados, con un 18,3 %, y después la sociedad civil (ONG, grupos de interés), con un 16 % (en comparación con el 14,5 y el 16,6 %, respectivamente, en 2013) del número total de solicitudes. Las solicitudes de otras instituciones europeas aumentaron significativamente, pasando del 8,8 % en 2013 al 12,8 % en 2014. En el 18,8 % de las solicitudes, los solicitantes no especificaron su perfil socioprofesional, lo que representa, como el año anterior, un notable descenso (25,3 % en 2013). (Véase el cuadro 8 del anexo).
- 3.5. El desglose geográfico de las solicitudes iniciales también presenta similitudes con los años anteriores. La mayor parte de las solicitudes siguió teniendo su origen en Bélgica (29,3 %). Con excepción de Bélgica y Alemania (11,9 %), ningún Estado miembro superó el 10 % de las solicitudes. Estos dos países van seguidos por Italia, Francia, el Reino Unido y España. (Véase el cuadro 9 del anexo).
4. Aplicación de las excepciones al derecho de acceso
 - 4.1. En 2014, el porcentaje de solicitudes totalmente denegadas en la fase inicial disminuyó en relación con el año anterior (11,9 % en 2014 frente a 14,5 % en 2013). Siguió concediéndose acceso total casi en tres de cada cuatro casos (un 72,8 % frente a un 73,4 % en 2013), mientras que el porcentaje de documentos a los que se concedió acceso parcial aumentó con respecto a los años anteriores, alcanzando el 15,4 % (frente al 10,7 % en 2013). (Véase el cuadro 3 del anexo).
 - 4.2. El número de casos en los que, a raíz de una solicitud confirmatoria, la Comisión decidió dar pleno acceso a documentos anteriormente denegados

⁵ Los porcentajes que se recogen en la parte descriptiva del informe se han redondeado al decimal más próximo.

se redujo ligeramente (un 18,8 % frente a un 20,1 % en 2013). El número de casos en que se confirmó la denegación total se mantuvo prácticamente idéntico (el 56,6 % en 2014 frente al 56,1 % en 2013) y el número de casos en que se concedió un acceso más amplio a raíz de una solicitud confirmatoria aumentó ligeramente (un 24,6 % en 2014 frente al 23,8 % en 2013). (Véase el cuadro 6 del anexo).

- 4.3. En comparación con el año anterior, aumentó ligeramente la frecuencia de acogerse a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría como motivo principal de denegación (total o parcial) en la fase inicial, en relación con todas las excepciones alegadas (un 25 % frente a un 23,6 % en 2013). Fue la excepción aplicable con mayor frecuencia, por delante de la dirigida a proteger el proceso de toma de decisiones de la Comisión, invocada con menor frecuencia que en 2013 (un 22,1 % de los casos en 2014 frente al 27,1 % en 2013). (Véase el cuadro 4 del anexo).
- 4.4. La proporción de decisiones iniciales basadas en la protección de la intimidad y la integridad de la persona como principal motivo de denegación aumentó significativamente, pasando de un 16,3 % en 2013 a un 21 % en 2014. Se redujo la aplicación de la protección de los intereses comerciales como excepción (14,9 % en 2014 frente a 16,1 % en 2013), mientras que aumentó la frecuencia de aplicación de la excepción basada en la protección de las relaciones internacionales (un 7,3 % en 2014 frente al 6,2 % en 2013). (Véase el cuadro 4 del anexo).
- 4.5. El motivo alegado con más frecuencia para confirmar una denegación de acceso fue, al igual que en años anteriores, la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, aunque registrando cierto descenso (un 33 % frente a un 36,9 % en 2013). Aumentó la aplicación de la excepción basada en la protección de la intimidad y la integridad de la persona (18,1 % en 2014 frente a 16,1 % en 2013), al igual que la basada en la protección de los intereses comerciales (un 16 % en 2014 frente al 12 % en 2013). (Véase el cuadro 7 del anexo).
- 4.6. Globalmente, el porcentaje de decisiones que alegaron la protección del proceso decisorio de la Comisión fue del 14,5 % (lo que supone un descenso en comparación con el 16,1 % de 2013). El número de casos en que se alegó la protección de opiniones para uso interno en los que ya se había tomado una decisión se redujo del 5,5 % en 2013 al 3,2 % en 2014, mientras que se registró un aumento de los que alegaron procesos de toma de decisiones en curso (el 11,4 % en 2014, frente al 10,6 % en 2013). La protección de los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico fue invocada con mayor frecuencia que en el año anterior (10,3 % en 2014 frente a 6,9 % en 2013); en cambio, la frecuencia de aplicación de la excepción basada en la protección de la política financiera, monetaria o económica pasó del 7,4 % en 2013 al 4,6 % en 2014.
5. Reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo

- 5.1. En 2014, el Defensor del Pueblo Europeo archivó las siguientes 20 reclamaciones relativas a la tramitación por la Comisión de solicitudes de acceso a documentos⁶:

8 casos se archivaron con una observación crítica o adicional:

- 1743/2013/TN
- 1869/2013/AN
- 2275/2013/ANA
- 216/2009/TN
- 636/2012/DK
- 1076/2012/DK
- 1392/2012/DK
- 257/2013/OV

12 casos se archivaron con sobreseimiento de la investigación:

- 2011/2232
- 705/2012/BEH
- 145/2013/ANA
- 407/2013/ANA
- 2290/2013/MMN
- 2406/2013/EIS
- 176/2014/EIS
- 854/2014/SID
- 1034/2014/EIS
- 1144/2014/BEH
- 1145/2014/FOR
- 1629/2014/CK

- 5.2. En el transcurso del año, el Defensor del Pueblo abrió 30 nuevas investigaciones en las que el acceso a los documentos era el elemento principal o secundario de la denuncia.

6. Revisión judicial

- 6.1. Como en años anteriores, en 2014 se dictó nueva jurisprudencia significativa.

- 6.2. El Tribunal de Justicia dictó dos sentencias en recursos de casación en los dos asuntos siguientes:

- C-365/12 P - Comisión Europea / EnBW Energie Baden-Württemberg AG
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160883&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=364447>)

⁶ Para más detalles sobre cada caso, véase <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/home.faces>.

- C-127/13 P - Guido Strack / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=159344&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=364763>)

6.3. Por su parte, el Tribunal General dictó ocho sentencias relacionadas con el derecho de acceso a los documentos:

- T-181/10 - Reagens SpA / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161566&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365084>)
- T-447/11 - Lian Catinis / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162588&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365011>)
- T-516/11 - MasterCard, Inc., MasterCard International, Inc. y MasterCard Europe / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158833&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=365325>)
- T-669/11 - Darius Nicolai Spirlea y Mihaela Spirlea / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159482&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365393>)
- T-306/12 - Darius Nicolai Spirlea y Mihaela Spirlea / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159472&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365451>)
- T-534/11 - Schenker AG / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160027&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365564>)
- T-476/12 - Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162032&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365610>)
- T-304/13 P - Chris van der Aat y otros / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162187&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365693>)

- 6.4. En un asunto, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno:
- T-603/11 - Ecologistas en Acción-CODA / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=153216&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=365757>)
- 6.5. En el asunto siguiente, el Tribunal determinó que no era necesario pronunciarse:
- T-511/10 - Evropaiki Dynamiki / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82281&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365870>)
- 6.6. Se presentaron ante el Tribunal General nueve nuevos recursos contra decisiones de la Comisión en virtud del Reglamento (CE) n° 1049/2001.
- T-128/14 - Daimler / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152473&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366122>)
 - T-239/14 - Monard / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=154810&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366208>)
 - T-363/14 - Secolux / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=156103&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366258>)
 - T-424/14 - ClientEarth / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157459&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366342>)
 - T-425/14 - ClientEarth / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157460&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366416>)
 - T-498/14 - Deutsche Umwelthilfe / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157953&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366482>)

- T-755/14 - Herbert Smith Freehills / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161783&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366553>)
- T-796/14 - Philip Morris / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162349&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366652>)
- T-800/14 - Philip Morris / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162360&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366717>)

6.7. En comparación con 2013, año en que se interpusieron cinco nuevos recursos ante el Tribunal de Justicia, en 2014 solo se interpuso un nuevo recurso de este tipo contra una sentencia del Tribunal General.

- C-562/14 P - Suecia / Comisión Europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161659&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366774>)

7. Conclusiones

La nueva Comisión encabezada por el presidente Juncker se comprometió a mejorar la transparencia. Este compromiso se está cumpliendo mediante la publicación de información sobre con quién se reúnen sus líderes políticos y altos funcionarios, un mayor acceso a los documentos relativos a las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) con los Estados Unidos, la revisión del Registro de Transparencia y la adopción del programa «Legislar mejor».

Por lo que se refiere al derecho de acceso a los documentos, la nueva Comisión publica amplia información y documentos sobre sus actividades legislativas y no legislativas. Por otra parte, el derecho de acceso a los documentos previa solicitud, con sujeción a una serie de excepciones limitadas, está previsto en los Tratados y es un instrumento importante que permite a la Comisión honrar su compromiso de transparencia. El objetivo de la Comisión es responder a las solicitudes de la manera más rápida y eficiente en términos de recursos que sea posible.

Si bien el número de solicitudes de acceso a documentos en la fase inicial disminuyó ligeramente con respecto al año anterior (6 525 en 2013 y 6 227 en 2014), el número de solicitudes confirmatorias siguió aumentando por séptimo año consecutivo, registrando un importante aumento (27 %): de 236 en 2013 a 300 en 2014. Ello demuestra que los ciudadanos utilizan cada vez más su derecho legal a recurrir la decisión inicial de la Comisión.

La Comisión sigue siendo, con diferencia, la institución que tramita el mayor número de solicitudes tanto iniciales como confirmatorias con arreglo al Reglamento (CE) nº 1049/2001. La Comisión gestiona más del doble de solicitudes que el Consejo y el Parlamento Europeo juntos.

El volumen de solicitudes de acceso y el elevado porcentaje de divulgación de documentos muestran que el derecho de acceso a los documentos es utilizado activamente por los ciudadanos europeos y ha dado lugar a la puesta a disposición de un gran número de documentos, además de la amplia documentación que ya está disponible en el sitio web de la Comisión.