



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-306/12

Darius Nicolai Spirlea

y

**Mihaela Spirlea
contra
Comisión Europea**

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Artículo 4, apartado 2, tercer guion — Solicitudes de información de la Comisión dirigidas a Alemania en el marco de un procedimiento EU Pilot — Denegación de acceso — Obligación de efectuar un examen concreto e individual — Interés público superior — Acceso parcial — Obligación de motivación»

Sumario — Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 25 de septiembre de 2014

1. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Denegación del acceso — Obligación de la institución de efectuar un examen concreto e individual de los documentos — Posibilidad de basarse en presunciones generales que se apliquen a determinadas clases de documentos — Límites*

[Art. 11 TUE; art. 15 TFUE, ap. 3; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2]

2. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Aplicación a los documentos relativos a un procedimiento EU Pilot — Presunción general de aplicación de la excepción al derecho de acceso — Procedencia*

[Art. 258 TFUE; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, tercer guion]

3. *Recurso por incumplimiento — Derecho de la Comisión a recurrir en vía jurisdiccional — Establecimiento del mecanismo EU Pilot para detectar posibles infracciones del Derecho de la Unión — Procedencia — Necesidad de una base jurídica expresa — Inexistencia*

(Art. 258 TFUE)

4. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Invocación de una presunción general de aplicación de la excepción a los documentos solicitados — Carácter de presunción iuris tantum*

[Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, tercer guion]

5. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Interés público superior que justifica la divulgación de documentos — Concepto — Carga de la prueba*

[Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2]

6. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Interés público superior que justifica la divulgación de documentos — Concepto — Ejercicio de una acción de responsabilidad extracontractual — Exclusión — Carácter privado de tal interés*

[Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2]

7. *Recurso de anulación — Control de legalidad — Criterios — Consideración únicamente de los fundamentos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto controvertido*

(Art. 263 TFUE)

8. *Procedimiento judicial — Escrito de interposición del recurso — Requisitos de forma — Determinación del objeto del litigio — Exposición sumaria de los motivos invocados — Exposición de forma abstracta — Inadmisibilidad*

[Estatuto del Tribunal de Justicia, arts. 21, párr. 1, y 53, párr. 1; Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, art. 44, ap. 1, letra c)]

9. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Obligación de motivación — Alcance*

[Art. 296 TFUE; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4]

10. *Recurso de anulación — Motivos — Recurso dirigido contra una decisión de una institución por la que se deniega el acceso a documentos en virtud del Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Motivo basado en la infracción de una comunicación de la Comisión sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario — Motivo inoperante*

[Art. 263 TFUE; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo; Comunicación 2002/C 244/03 de la Comisión]

1. En casos excepcionales, las instituciones de la Unión pueden basarse en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, cuya divulgación se solicite en virtud del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. La posibilidad de recurrir a presunciones generales aplicables a determinadas categorías de documentos, en lugar de examinar cada documento individual y

concretamente antes de denegar el acceso, no resulta irrelevante. Dichas presunciones no sólo tienen como consecuencia poner límites al principio fundamental de transparencia consagrado por el artículo 11 TUE, el artículo 15 TFUE y el Reglamento nº 1049/2001, sino también limitar en la práctica el acceso a los documentos de que se trata. Por consiguiente, el recurso a tales presunciones ha de basarse en razones sólidas y convincentes.

Por lo tanto, la institución de la Unión que pretende basarse en una presunción general debe verificar en cada caso si las consideraciones de orden general aplicables normalmente a una clase específica de documentos son efectivamente aplicables al documento cuya divulgación se solicita. A este respecto, la exigencia de verificar si resulta realmente aplicable la presunción general de que se trata no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión deba examinar individualmente todos los documentos a los que se haya solicitado el acceso en el caso concreto. Tal exigencia privaría a la presunción general de su efecto útil, a saber, el de permitir que la institución interesada responda a una solicitud de acceso de un modo global.

(véanse los apartados 48, 52, 82 y 83)

2. Cuando una institución que conozca de una solicitud de acceso a documentos invoque la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en materia de procedimiento de investigación, puede basarse en una presunción general para denegar el acceso a determinados documentos relativos al procedimiento EU Pilot, en cuanto etapa anterior a la eventual apertura formal de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE. En efecto, las similitudes existentes entre el procedimiento EU Pilot y el procedimiento por incumplimiento se inclinan por tal reconocimiento.

En primer lugar, una presunción general se impone esencialmente por la necesidad de garantizar el funcionamiento correcto del procedimiento EU Pilot y de asegurarse de que sus objetivos no se vean comprometidos. Ahora bien, en el marco de tal procedimiento debe reinar un clima de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, que les permita entablar un proceso de negociación y de compromiso con objeto de llegar a un arreglo amistoso de la controversia, sin necesidad de incoar un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, que puede conducir a un procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, los procedimientos EU Pilot y el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, particularmente su fase administrativa previa, presentan similitudes que justifican la aplicación de un enfoque común en ambos casos. Ante todo, tanto el procedimiento EU Pilot, como el procedimiento por incumplimiento en su fase administrativa previa permiten a la Comisión ejercer mejor su función de guardiana del Tratado FUE. Los dos procedimientos tienen por objeto garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión, dando al Estado miembro de que se trate la posibilidad de invocar sus motivos de defensa y evitando, si es posible, el recurso a un procedimiento jurisdiccional. En ambos casos, incumbe a la Comisión, cuando considera que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones, apreciar la oportunidad de actuar contra dicho Estado. A continuación, el procedimiento EU Pilot, al igual que la fase administrativa previa del procedimiento por incumplimiento, tiene un carácter bilateral entre la Comisión y el Estado miembro afectado. Finalmente, aunque la fase administrativa previa del procedimiento EU Pilot no es equivalente en todos sus aspectos al procedimiento por incumplimiento, puede conducir al mismo, dado que la Comisión puede, al término de dicha fase, abrir formalmente el procedimiento por incumplimiento por medio de un escrito de requerimiento y, en su caso, acudir al Tribunal de Justicia con objeto de que éste declare el incumplimiento que reprocha al Estado miembro de que se trate.

(véanse los apartados 56, 57 y 59 a 63)

3. Aunque el procedimiento precontencioso EU Pilot no está previsto expresamente en el Tratado, esto no significa que no tenga base jurídica. En efecto, por una parte, el procedimiento EU Pilot debe entenderse en el sentido de que se deriva de las facultades inherentes a la obligación de la Comisión de controlar el cumplimiento del Derecho de la Unión por los Estados miembros. Por lo tanto, un mecanismo o un procedimiento de intercambio de información anterior a la apertura del procedimiento por incumplimiento ha existido siempre y es inevitable para efectuar las primeras comprobaciones de los hechos y para encontrar los primeros indicios de una posible infracción al Derecho de la Unión. Por otra parte, el procedimiento EU Pilot tiene precisamente por objeto formalizar los primeros intercambios de información entre la Comisión y los Estados miembros relativos a las posibles infracciones al Derecho de la Unión. En tales circunstancias, aunque el procedimiento EU Pilot no esté basado en el artículo 258 TFUE, estructura el modo de proceder que la Comisión ha adoptado tradicionalmente al recibir una denuncia o cuando ha actuado por su propia iniciativa.

(véase el apartado 66)

4. En lo que respecta a la excepción al derecho de acceso del público a los documentos, basado en la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría, prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, incluso en los casos en los que una institución se base en una presunción general para denegar el acceso a los documentos solicitados, en virtud de la referida excepción los interesados tienen derecho a demostrar, si así lo desean, que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento en virtud de la última parte de frase de la referida disposición.

(véanse los apartados 70 y 90)

5. En lo que respecta a la excepción del derecho de acceso del público a los documentos, basado en la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, si bien es cierto que al aplicar la referida excepción, la carga de la prueba incumbe a la institución que la invoca, en cambio, por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del citado Reglamento, incumbe a quien sostenga la existencia de un interés público superior en el sentido de la última parte de la frase de la referida disposición, demostrar su existencia.

Además, incumbe a quien alega la existencia de un interés público superior en el sentido de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, del referido Reglamento, invocar de manera concreta las circunstancias que justifiquen la divulgación de los documentos de que se trate. A este respecto, consideraciones de orden meramente general no bastan para demostrar que un interés público superior prevalece sobre las razones que justifican denegar la divulgación de los documentos con arreglo a lo dispuesto en el referido artículo 4, apartado 2, última parte de la frase. Asimismo, el interés público superior que puede justificar la divulgación de un documento no ha de ser necesariamente distinto de los principios que subyacen al citado Reglamento.

(véanse los apartados 91 a 93 y 97)

6. El interés basado en la posibilidad de obtener documentos de prueba en apoyo de una acción de responsabilidad ante un órgano jurisdiccional nacional no puede considerarse constitutivo de un «interés público superior» en el sentido del artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, sino que debe considerarse un interés particular.

(véase el apartado 99)

7. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 100)

8. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 107 y 108)

9. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 114 a 116)

10. La Comunicación 2002/C 244/03 de la Comisión, sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario, no puede constituir una base jurídica que permita apreciar la legalidad de una decisión denegadora del acceso, en virtud del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, a documentos relativos al procedimiento EU Pilot. En efecto, la referida Comunicación no fija regla alguna que rijan el acceso a los documentos en el marco de un procedimiento por incumplimiento, o del procedimiento EU Pilot, y no confiere a los denunciantes ningún derecho en este sentido. Al contrario, se limita a indicar que, en lo que respecta a un procedimiento por incumplimiento, el acceso a los documentos debe efectuarse de conformidad con el Reglamento n° 1049/2001. En tales circunstancias, la referida Comunicación no puede tener incidencia alguna sobre la apreciación de las solicitudes de acceso a documentos con arreglo al Reglamento n° 1049/2001.

(véase el apartado 130)