



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-761/21

**Fabien Courtois y otros
contra
Comisión Europea**

(Sala Quinta) de 17 de julio de 2024

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a la adquisición de vacunas por la Comisión en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Denegación parcial de acceso — Excepción relativa a la protección de los datos personales — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de terceros — Obligación de motivación — Existencia de un riesgo previsible y no meramente hipotético de menoscabar el interés invocado — Principio de proporcionalidad»

1. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Incumplimiento por la institución de los plazos fijados para responder a una solicitud confirmatoria de acceso — Decisión denegatoria implícita — Derogación mediante la adopción de una decisión denegatoria explícita — Posibilidad de recurrir la decisión implícita — Inexistencia — Solicitud de anulación de una misma decisión explícita en sus dos versiones lingüísticas — Irrelevancia*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 7 y 8]

(véanse los apartados 30, 31 y 32)

2. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Ámbito de aplicación — Solicitud de acceso referida a contratos firmados de adquisición de vacunas contra el COVID-19 — Documentos preparatorios — Exclusión*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo]

(véanse los apartados 40, 41 y 44)

3. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de la intimidad y la integridad de la persona — Aplicabilidad íntegra de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/1725 — Obligación del solicitante de demostrar la necesidad de la transferencia de datos personales de que se trate — Solicitud de acceso a las declaraciones de inexistencia de conflicto de intereses de los miembros del equipo conjunto de negociación de los contratos de adquisición de vacunas contra el COVID-19 justificada por la*

necesidad de comprobar su imparcialidad — Obligación de la institución de que se trata de ponderar los intereses cuestionados por la divulgación de dichos datos
[Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) n.º 1049/2001, art. 4, ap. 1, letra b), y (UE) 2018/1725, arts. 3, ap. 1, y 9, ap. 1, letra b)]

(véanse los apartados 56, 60, 61, 69, 73, 75 a 79, 81, 82 y 84 a 86)

4. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Concepto — Alcance — Aplicación a los contratos de adquisición de vacunas contra el COVID-19 celebrados por la Comisión y empresas farmacéuticas privadas — Inclusión*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guion]

(véanse los apartados 99, 100, 103 y 105 a 107)

5. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Denegación de acceso — Obligación de motivación — Alcance*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guion]

(véanse los apartados 97, 101, 115 a 117, 119, 121 a 123, 127, 128, 146, 147, 151 a 153, 163, 164, 168, 169, 171, 172, 178, 186 y 193)

6. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Alcance — Interés en evitar reclamaciones por daños y perjuicios — Exclusión*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guion]

(véase el apartado 162)

7. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Alcance — Negativa a divulgar cláusulas relativas a la indemnización en los contratos de adquisición de vacunas contra el COVID-19 — Improcedencia*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guion]

(véanse los apartados 159 a 173)

8. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Alcance — Posible menoscabo de la reputación de una empresa — Inclusión*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guion]

(véase el apartado 170)

9. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Ámbito de aplicación — Información sobre la lista de los socios de la red de fabricación y de los subcontratistas — Inclusión*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guion]

(véanse los apartados 179 a 183 y 185)

10. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Interés público superior que justifica la divulgación de documentos — Invocación del principio de transparencia — Necesidad de alegar consideraciones específicas relativas al caso concreto*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2]

(véanse los apartados 195 a 198, 201 a 203, 211 y 212)

11. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales — Ámbito de aplicación — Documentos relativos a los contratos de adquisición de vacunas contra el COVID-19 — Interés público superior que justifica la divulgación de documentos — Inexistencia — Aplicación de la excepción limitada en el tiempo*
[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 2 y 7]

(véase el apartado 213)

Resumen

En esta sentencia, el Tribunal General estima parcialmente el recurso de anulación interpuesto por varias personas físicas contra la decisión de la Comisión Europea en la que únicamente se concedía un acceso parcial a los acuerdos de adquisición anticipada y a los contratos de adquisición de vacunas contra el COVID-19, así como a otros documentos relativos a la adquisición de dichas vacunas.¹

¹ Decisión C(2022) 1359 final de la Comisión Europea, de 28 de febrero de 2022 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

En 2021, dos abogados que representaban, entre otros, a los demandantes solicitaron el acceso² a determinados documentos relativos a la adquisición, por la Comisión y por cuenta de los Estados miembros, de vacunas contra el COVID-19, que incluían, en particular, los contratos firmados por la Comisión, la identidad de los representantes de la Unión en las negociaciones de los contratos y las declaraciones de inexistencia de conflicto de intereses de estos últimos (en lo sucesivo, «solicitud inicial»). La Comisión identificó cuarenta y seis documentos correspondientes a la solicitud. Concedió un acceso parcial a cuatro acuerdos de adquisición anticipada y a tres contratos de adquisición de vacunas, indicando que las versiones expurgadas de dichos documentos se habían hecho públicas en el sitio de Internet de la Comisión y que los pasajes habían sido expurgados sobre la base de las excepciones relativas a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, a la protección de los intereses comerciales y a la protección del proceso de toma de decisiones de las instituciones.³ Concedió un acceso parcial a las declaraciones de inexistencia de conflicto de intereses, de las que solo se remitió a los demandantes un ejemplar, ya que estos documentos solo difieren en lo referente al nombre del firmante, la firma y la fecha de firma. En cambio, denegó el acceso a diecisiete documentos identificados como «proyectos de memorando de entendimiento».

A raíz de una solicitud confirmatoria que tenía por objeto la divulgación de los documentos a los que se había denegado el acceso, parcial o totalmente, la Comisión indicó, mediante una decisión expresa, notificada a los demandantes primero en inglés y después en francés, que, tras un nuevo examen de la respuesta dada a la solicitud inicial, se había modificado la lista de los documentos correspondientes a la solicitud de acceso a los documentos y que esta constaba ahora de sesenta y seis documentos. Los diecisiete «proyectos de memorando de entendimiento» habían sido suprimidos, ya que la Comisión consideraba que habían sido incluidos por error. Concedió un acceso más amplio a los cuatro acuerdos de adquisición anticipada y a los tres contratos de adquisición que ya habían sido objeto de un acceso parcial y un acceso parcial a nuevos acuerdos de adquisición anticipada y contratos de adquisición (en lo sucesivo, denominados conjuntamente, «contratos en cuestión»). También concedió un acceso parcial a otros nuevos documentos, entre ellos la correspondencia intercambiada entre la Comisión y los Estados miembros. La institución invocó la excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona y la relativa a la protección de los intereses comerciales de las empresas interesadas para justificar el acceso únicamente parcial concedido.⁴

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, el Tribunal General examina la pretensión de los demandantes de que se anule la versión francesa de la decisión expresa. Considera que solo existe una decisión expresa, concretamente la Decisión impugnada, adoptada en dos versiones lingüísticas.

En primer lugar, el Tribunal General desestima el motivo basado en el carácter incompleto de la lista de los documentos que se considera que corresponden a la solicitud de acceso a los documentos en la medida en que la Comisión retiró los diecisiete «proyectos de memorando de entendimiento» de dicha lista. Señala que los demandantes solicitaron acceder únicamente a los «contratos firmados» por la Comisión. No podía entenderse que su solicitud se refiriera también

² En virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

³ Excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1, letra b), 2, primer guion, y 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, respectivamente.

⁴ Excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1, letra b), y 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, respectivamente.

a los documentos preparatorios a la firma de dichos contratos, que remiten a meros borradores o a documentos provisionales que tienen por objeto la elaboración de cláusulas contractuales que deben acordarse posteriormente. Así pues, la Comisión podía retirarlos, acertadamente, de la lista.

En segundo lugar, al pronunciarse sobre la primera parte del segundo motivo, basada en la inaplicabilidad de la excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona a las declaraciones de inexistencia de conflicto de intereses, el Tribunal General anula la Decisión impugnada en la medida en que la Comisión denegó un acceso más amplio a dichas declaraciones firmadas por los miembros del equipo conjunto de negociación para la adquisición de vacunas.

Por una parte, considera que los demandantes indicaron suficientemente la finalidad específica de interés público que perseguían y la necesidad de la transmisión de los datos personales de que se trata. En efecto, los demandantes solo habrían podido comprobar que los miembros del equipo conjunto de negociación no se encontraban incurso en conflicto de intereses si disponían de los nombres, apellidos y cargo profesional o institucional de dichos miembros. Por otra parte, señala que la Comisión consideró acertadamente que existía cierto riesgo de menoscabar la intimidad de las personas afectadas. Así pues, correspondía a la Comisión ponderar los intereses en juego. Ahora bien, la Comisión no tuvo suficientemente en cuenta las diferentes circunstancias, a efectos de ponderar correctamente los intereses en juego.

En tercer lugar, el Tribunal General estima parcialmente la segunda parte del segundo motivo en el que se critica la manera en que la Comisión aplicó la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales para expurgar determinada información de los contratos en cuestión.

Rechaza la argumentación de los demandantes de que esta excepción no podía aplicarse debido al contexto en el que se habían celebrado los contratos en cuestión. Señala que las empresas farmacéuticas con las que se celebraron dichos contratos son todas sociedades privadas que ejercen actividades comerciales en el marco de las cuales están sometidas a la competencia en el mercado interior y en los mercados internacionales. Este contexto les lleva a tener que proteger sus intereses en dichos mercados. La mera circunstancia de que hayan participado, mediante anticipos o pagos anticipados procedentes de fondos públicos, en la realización de funciones de interés público, a saber, la puesta a punto de vacunas contra el COVID-19, no permite considerar, como tal, que no se puedan proteger sus intereses comerciales.

Por lo que respecta a la denegación parcial de acceso a las cláusulas relativas a las propiedades de las vacunas y al control de calidad, y a la responsabilidad contractual, así como a la denegación de acceso a la lista de los socios de la red de fabricación y de los subcontratistas de las empresas interesadas, el Tribunal General concluye que son fundadas las explicaciones proporcionadas, en cuanto a la divulgación íntegra de dicha información, por la Comisión en la Decisión impugnada sobre la existencia de un riesgo razonablemente previsible y no meramente hipotético de perjuicio para la protección de los intereses comerciales de las empresas interesadas.

En cambio, el Tribunal General no comparte la postura de la Comisión en cuanto a la negativa a conceder un acceso más amplio a las estipulaciones relativas a la indemnización. En este marco, señala, por un lado, que el mecanismo de indemnización de las empresas interesadas por parte de los Estados miembros, previsto en los contratos en cuestión, no afecta en absoluto al régimen de

la responsabilidad jurídica de dichas empresas con arreglo a la Directiva 85/374.⁵ En efecto, según esta Directiva, el productor es responsable de los daños causados por los defectos de sus productos y su responsabilidad no puede quedar limitada o excluida, en relación al perjudicado, por virtud de cláusulas limitativas o exoneratorias de la responsabilidad. Por otro lado, manifiesta que la información relativa al mecanismo de indemnización ya era de dominio público en el momento de la presentación de la solicitud inicial de acceso y de la adopción de la Decisión impugnada.⁶

El Tribunal General constata que, si bien todos los contratos en cuestión contienen una estipulación relativa a la indemnización, el contenido detallado de dichas estipulaciones no es idéntico.

No obstante, el Tribunal General señala que los tres fundamentos expuestos por la Comisión para denegar un acceso más amplio a dichas estipulaciones no demuestran la existencia de un riesgo previsible y no meramente hipotético para los intereses comerciales de las empresas interesadas.

En primer término, por lo que respecta al fundamento según el cual un conocimiento preciso de los límites de la responsabilidad de la empresa interesada podría exponerla a múltiples reclamaciones por daños y perjuicios, el Tribunal General declara que el derecho de terceros eventualmente perjudicados por una vacuna defectuosa a interponer recursos por responsabilidad se basa en la legislación nacional que transpone la Directiva 85/374. Por lo tanto, es independiente de la existencia y del contenido de las estipulaciones relativas a la indemnización. Además, el interés de las empresas interesadas en evitar tales reclamaciones por daños y perjuicios y los costes asociados a esos procedimientos no puede calificarse de interés comercial y no constituye un interés digno de protección con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001. Cabe añadir que la Decisión impugnada no contiene ningún elemento que permita llegar a la conclusión de que una divulgación más amplia de dichas estipulaciones pueda dar lugar a la interposición de tales recursos.

En segundo término, por lo que respecta al fundamento según el cual una divulgación íntegra revelaría inevitablemente a los competidores de la empresa interesada los «puntos débiles» de su cobertura de responsabilidad, proporcionándoles una ventaja competitiva que podrían explotar, por ejemplo, en publicidad, el Tribunal General recuerda que la razón por la que esas estipulaciones se incorporaron a los contratos en cuestión, a saber, compensar los riesgos vinculados al acortamiento del plazo para la puesta a punto de las vacunas, era de dominio público antes de la adopción de la Decisión impugnada. Por otra parte, todas las empresas interesadas se beneficiaban de una estipulación relativa a la indemnización.

En tercer término, el Tribunal General desestima, por las mismas razones, el fundamento según el cual, una divulgación íntegra repercutiría en la reputación de las empresas interesadas.

En último lugar, el Tribunal General desestima el motivo de los demandantes por el que reprochan a la Comisión no haber tenido en cuenta el interés público superior que justifica la divulgación de la información solicitada. Subraya que no cabe demostrar mediante consideraciones generales relativas a la transparencia y a la buena gobernanza que el interés en la transparencia presentara una sensibilidad especial que pudiera prevalecer sobre las razones que

⁵ Según los artículos 1 y 12 de la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO 1985, L 210, p. 29; EE 13/19, p. 8).

⁶ Véanse, en particular, el artículo 6, párrafo tercero, del Acuerdo de 16 de junio de 2020 sobre la adquisición de vacunas contra el COVID-19 celebrado entre la Comisión y los Estados miembros y la Comunicación de la Comisión, de 17 de junio de 2020, titulada «Estrategia de la UE para las vacunas contra el COVID-19» [COM(2020) 245 final].

justificaban la negativa a divulgar las partes expurgadas de los contratos en cuestión. Asimismo, recuerda que los contratos en cuestión se inscriben en el marco de una actividad administrativa, no legislativa.