



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 12 de mayo de 2015 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Documentos apreciados en una auditoría financiera sobre la ejecución de ciertos contratos de investigación concluidos dentro del sexto programa marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración — Denegación de acceso — Excepción referida a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Obligación de realizar un examen concreto e individual — Interés público superior»

En el asunto T-480/11,

Technion — Israel Institute of Technology, con domicilio social en Haïfa (Israel),

Technion Research & Development Foundation Ltd, con domicilio social en Haïfa,

representados inicialmente por los Sres. D. Grisay y D. Piccininno, y posteriormente por los Sres. Grisay y C. Hartman, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por las Sras. P. Costa de Oliveira y C. ten Dam, y posteriormente por la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de anulación de la decisión de la Comisión de 30 de junio de 2011 que denegó a Technion — Israel Institute of Technology el acceso a documentos apreciados en una auditoría financiera sobre la ejecución de ciertos contratos de investigación concluidos dentro del sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación (2002-2006),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y la Sra. I. Pelikánová y el Sr. E. Buttigieg (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de mayo de 2014;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 Los demandantes, Technion — Israel Institute of Technology y Technion Research & Development Foundation Ltd (en lo sucesivo, «TRDF»), son dos entidades activas en la enseñanza y la investigación. Más específicamente, Technion es un centro de educación superior en tecnología creado en 1912, mientras que TRDF, creada en 1952, es una fundación perteneciente en su totalidad a Technion y enteramente financiada por éste, la cual gestiona los aspectos financiero y administrativo de los proyectos en los que participa Technion.
- 2 En diciembre de 2003 y en julio de 2006 Technion, como miembro de diferentes consorcios de contratantes, concluyó con la Comisión de las Comunidades Europeas cuatro contratos dentro del sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación (2002-2006), a saber el contrato Terregov, firmado el 3 de diciembre de 2003 y con el número 507749, el contrato Cocoon, firmado el 11 de diciembre de 2003 y con el número 507126, el contrato Qualeg, firmado el 17 de diciembre de 2003 y con el número 507767, y el contrato Mosaica, firmado el 24 de julio de 2006 y con el número 034984.
- 3 Por correo de 29 de abril de 2009 la Comisión informó a Technion de su decisión de realizar una auditoría financiera sobre los costes reclamados en el marco de los contratos Mosaica, Cocoon y Qualeg, en aplicación del artículo II.29 de las condiciones generales establecidas en el anexo II de esos contratos. La auditoría debía ser realizada por una sociedad de auditoría externa ajena a la Comisión (en lo sucesivo, «auditor») que actuaba como representante de ésta.
- 4 El 10 de mayo de 2010 el auditor comunicó a Technion un proyecto de informe de auditoría. Para cada uno de los contratos finalmente auditados, Terregov, Cocoon, Qualeg y Mosaica, el auditor propuso un ajuste de los costes reclamados por Technion a la Comisión.
- 5 Los ajustes propuestos para los contratos Cocoon, Terregov y Mosaica afectaban en particular a los gastos de personal reclamados por Technion en razón de las prestaciones efectuadas por el Sr. K., contratado con carácter temporal por Technion para la ejecución de esos contratos. El auditor observó que el Sr. K. trabajaba simultáneamente para varias entidades durante el período auditado a pesar de que había sido contratado para trabajar a tiempo completo en Technion. Esa circunstancia, corroborada por otros hechos, tenía como consecuencia, a juicio del auditor, que no se podía acreditar la realidad del tiempo y de los costes reclamados a la Comisión por Technion en razón de las prestaciones del Sr. K. Así pues, el proyecto de informe de auditoría proponía la denegación de todos los gastos de personal reclamados por Technion en razón de las prestaciones realizadas por el Sr. K. en el contexto de los tres contratos antes mencionados.
- 6 El 10 de junio de 2010 Technion envió un correo al auditor solicitando un plazo adicional de quince días para presentar sus comentarios sobre el proyecto de informe de auditoría. Technion también pidió al auditor que le comunicara todas las informaciones sobre las prestaciones realizadas por el Sr. K. para entidades distintas de Technion cuando estaba contratado a tiempo completo por este último.
- 7 Por correo de 19 de julio de 2010 la Comisión accedió a la prolongación de plazo solicitada. También precisó que le era imposible facilitar las copias de los documentos administrativos o financieros relacionados con las prestaciones efectuadas por el Sr. K. para entidades distintas de Technion (en lo

sucesivo, «documentos discutidos»), dado que esos documentos se habían recibido en el contexto de auditorías financieras realizadas sobre una base confidencial conforme a las estipulaciones contractuales aplicables. La Comisión confirmó no obstante que disponía de la prueba de las prestaciones realizadas por el Sr. K. para entidades distintas de Technion durante el período auditado y por las que se habían reclamado pagos en el marco de proyectos financiados por la Unión Europea.

- 8 Con un correo de 13 de agosto de 2010 Technion impugnó la negativa de la Comisión a comunicarle los documentos discutidos, afirmando que ninguna excepción contenida en el Reglamento (CE) n° 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 L 145, p. 43) podía justificar esa negativa. Manifestó que mantenía por tanto su solicitud de acceso a los documentos discutidos. Preguntó también a la Comisión acerca de la posibilidad de obtener un acceso parcial a los documentos discutidos y puntualizó a mayor abundamiento que los datos mencionados en el proyecto de auditoría y en el correo de la Comisión de 19 de julio de 2010 no probaban de forma suficiente en Derecho los hechos reprochados al Sr. K.
- 9 La Comisión respondió con un correo de 4 de octubre de 2010. En él indicó que, en relación con los proyectos financiados por la Unión en los que era parte Technion y por los cuales otras entidades distintas de Technion habían reclamado pagos correspondientes a prestaciones realizadas por el Sr. K., podía facilitar a Technion la copia de los informes de gestión del proyecto (project management reports, en lo sucesivo, «PMR»), ya que éstos se habían elaborado por consorcios de los que era miembro Technion, y por tanto su contenido era conocido por éste. La Comisión adjuntó al correo las copias de los PMR de los proyectos Qualeg y Mosaica.
- 10 En cambio, la Comisión señaló que los documentos obtenidos en el contexto de auditorías concernientes a miembros de otros consorcios, y relacionados con proyectos en los que no participaba Technion, así como los obtenidos en el marco de una investigación, estaban comprendidos en la excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, referida a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría. Según la Comisión, toda vez que la investigación seguía en curso, la divulgación de los documentos discutidos podía perjudicar su buen desarrollo y afectar a los intereses de las partes.
- 11 Por otro lado, en su correo de 4 de octubre de 2010 la Comisión apuntó la posibilidad de que Technion presentara a su Secretario General una solicitud confirmatoria de acceso a los documentos discutidos.
- 12 Con un correo de 18 de octubre de 2010 Technion presentó una solicitud confirmatoria de acceso a los documentos discutidos. En ese correo mantuvo en particular que la comunicación de los documentos discutidos —que definía como «los documentos en los que se basaban los auditores para proponer la denegación del conjunto de los gastos incurridos para el pago al [Sr. K.]»— no perjudicaría el buen desarrollo actual y futuro de los diferentes procedimientos de auditoría sino que por el contrario permitiría que Technion aclarara las informaciones contenidas en esos documentos y que la Comisión estuviera mejor informada sobre la forma en la que se habían ejecutado los diferentes proyectos. Technion preguntaba de nuevo a la Comisión acerca de la posibilidad de obtener al menos un acceso parcial a los documentos discutidos.
- 13 En un correo de 19 de octubre de 2010 enviado a la Comisión, Technion ponía de relieve que la posición de ésta no le permitía exponer observaciones sobre el contenido de los documentos discutidos basándose en los cuales el proyecto de informe de auditoría había propuesto denegar todas las cantidades relacionadas con las prestaciones del Sr. K. Technion añadía que los datos informativos comunicados por la Comisión en los correos de 19 de julio y 4 de octubre de 2010 no probaban de modo suficiente en Derecho los hechos reprochados al Sr. K.

- 14 Por correo de 26 de octubre de 2010 la Secretaría general de la Comisión acusó recibo de la solicitud confirmatoria de acceso a los documentos discutidos e informó a Technion de que se le enviaría una respuesta en un plazo de quince días laborables.
- 15 En correos de 18 de noviembre y 9 de diciembre de 2010 la Secretaría general de la Comisión anunció que tenía que prorrogar el plazo previsto por el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 para responder a esa solicitud de acceso a los documentos discutidos.
- 16 Con una decisión de 30 de junio de 2011 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Secretario General de la Comisión confirmó la denegación de acceso a los documentos discutidos.
- 17 En primer lugar, el Secretario General de la Comisión aclaró el alcance de la solicitud de acceso a los documentos discutidos, concluyendo que ésta comprendía en particular documentos concernientes a entidades distintas de Technion, obtenidos y reunidos en el marco de la investigación. Manifestó que sobre esa base la Comisión había identificado 52 documentos procedentes de terceros, de carácter administrativo, que contenían informaciones contractuales o financieras y confirmaban los hechos reprochados al Sr. K. Esos documentos, derivados de auditorías de esas otras entidades, formaban parte de los datos que contribuyeron a las conclusiones de la auditoría de Technion.
- 18 En segundo lugar, el Secretario General de la Comisión puntualizó que era imposible describir los documentos referidos sin divulgar su contenido.
- 19 En tercer lugar, el Secretario General de la Comisión manifestó que el conjunto de los 52 documentos considerados estaba manifiestamente incluido en la excepción prevista en artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría. La divulgación de esos documentos habría perjudicado el buen desarrollo de las auditorías y habría impedido que la Comisión alcanzara sus conclusiones y tomara en su caso las medidas consiguientes apropiadas.
- 20 En cuarto lugar, el Secretario General de la Comisión señaló que los documentos solicitados, en cuanto contenían datos personales del Sr. K. y de otras personas, tampoco podían ser divulgados en razón de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona.
- 21 En quinto lugar, el Secretario General de la Comisión indicó que no era posible un acceso parcial a los documentos solicitados porque estaban comprendidos en su conjunto en las dos excepciones antes referidas.
- 22 En sexto lugar por último, el Secretario General de la Comisión observó que el interés de Technion en el acceso a los documentos discutidos era de naturaleza privada y por tanto no se podía tener en cuenta en el análisis basado en el Reglamento n° 1049/2001. Technion no había demostrado la existencia de un interés público que prevaleciera sobre el perjuicio causado por la divulgación y la justificara por tanto, y la Comisión tampoco disponía de datos acreditativos de ese interés. El Secretario General de la Comisión concluyó así pues que en este caso el interés preponderante era el de proteger la auditoría y las posibles consecuencias administrativas.
- 23 Por correo de 2 de agosto de 2011, la Comisión informó a Technion de que confirmaba los resultados de la auditoría practicada y la consideraba concluida. Manifestó además que llevaría a cabo el ajuste de los costes indebidamente reclamados y que ese ajuste podría afectar a los futuros pagos debidos a Technion o llevar a la adopción de una orden de devolución a su cargo.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 24 Con demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 9 de septiembre de 2011 los demandantes interpusieron el presente recurso.
- 25 En escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 22 de diciembre de 2011 y el 9 de enero de 2012, respectivamente, la República de Finlandia y el Reino de Dinamarca solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de los demandantes.
- 26 Por auto del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de 12 de marzo de 2012 se admitieron esas demandas de intervención.
- 27 En escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 13 y el 30 de abril de 2012, respectivamente, la República de Finlandia y el Reino de Dinamarca informaron al Tribunal de que desistían de sus intervenciones.
- 28 Por auto del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de 21 de junio de 2012 se hizo constar en autos el desistimiento como coadyuvantes de la República de Finlandia y el Reino de Dinamarca.
- 29 Previo informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera) decidió abrir la fase oral y en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento formuló preguntas escritas a las partes a las que éstas respondieron en el plazo fijado.
- 30 Se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal en la vista celebrada el 14 de mayo de 2014.
- 31 Por decisión del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de 13 de julio de 2014, se declaró cerrada la fase oral, una vez presentados por la Comisión en el plazo fijado ciertos documentos solicitados por el Tribunal en la vista, en virtud del artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, y las observaciones de los demandantes sobre ellos.
- 32 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
- Anule la decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 33 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Declare inadmisibile el recurso por parte de TRDF.
 - Desestime por infundado el recurso por parte de Technion.
 - Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad del recurso por parte de TRDF

- 34 Sin aducir formalmente una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento, la Comisión alega que el recurso por parte de TRDF es inadmisibile porque la decisión impugnada no le afecta directamente en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

- 35 Conviene recordar en ese sentido que incumbe al Tribunal apreciar las exigencias de una buena administración de la justicia dadas las circunstancias del asunto (sentencia de 26 de febrero de 2002, Conseil/Boehringer, C-23/00 P, Rec, EU:C:2002:118, apartados 50 a 52). En este caso el Tribunal estima que conviene pronunciarse ante todo sobre el fondo del asunto.

Sobre el fondo

Observaciones previas

- 36 Se aducen cuatro motivos en apoyo del presente recurso. El primero, se funda en la falta de examen concreto e individual por la Comisión de los documentos discutidos. El segundo, se basa en el error manifiesto de apreciación cometido por la Comisión al aplicar las dos excepciones aducidas para denegar el acceso a los documentos discutidos. El tercero, se apoya en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, puesto que la Comisión no concedió un acceso parcial a los documentos discutidos. El cuarto, se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad toda vez que la Comisión no ponderó las excepciones invocadas con el interés público.
- 37 Es oportuno apreciar ante todo los motivos argüidos acerca de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría.

Sobre la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001

- 38 Conviene examinar conjuntamente ante todo los tres primeros motivos de anulación alegados. Se examinará después el cuarto motivo.
- Sobre los motivos primero, segundo y tercero, fundados, respectivamente, en la falta de examen concreto e individual por la Comisión de los documentos discutidos, en el error manifiesto de apreciación cometido al aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, y en la infracción del artículo 4, apartado 6, del mismo Reglamento
- 39 Dentro de los motivos primero y tercero, los demandantes reprochan a la Comisión no haber realizado un examen concreto e individual de los documentos discutidos. Según ellos, la Comisión, al referirse a una categoría de documentos, a saber, los documentos relacionados con una auditoría, en lugar de los aspectos informativos concretos contenidos en los documentos discutidos, fundamentó insuficientemente la decisión impugnada. La consecuencia de la falta de examen concreto e individual de los documentos discutidos es que la Comisión no pudo apreciar la posibilidad de conceder a Technion un acceso parcial, infringiendo así el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001.
- 40 En el segundo motivo los demandantes alegan en sustancia que las razones expuestas en la decisión impugnada para demostrar que la divulgación de los documentos discutidos perjudicaría el objetivo de las actividades de inspección, de investigación y de auditoría incurren en errores manifiestos de apreciación.
- 41 La Comisión rebate todos los argumentos de los demandantes.

42 Conviene recordar que el Reglamento n° 1049/2001 define los principios, las condiciones y los límites del derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión previsto en el artículo 15 TFUE. A tenor del artículo 4, apartados 2 y 6, de ese Reglamento:

«2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

[...]

— el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

[...]

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.»

43 Según reiterada jurisprudencia, las excepciones al acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en conferir al público el acceso más completo posible a los documentos obrantes en poder de las instituciones de la Unión (sentencias de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, Rec, EU:C:2007:802, apartado 66; de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec, EU:C:2008:374, apartado 36, y de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, Rec, EU:T:2006:190, apartado 84).

44 También se ha precisado que el examen de una solicitud de acceso a documentos debe ser concreto. Por una parte, el solo hecho de que un documento guarde relación con un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de ésta (véase la sentencia de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec, en lo sucesivo, «sentencia VKI», EU:T:2005:125, apartado 69 y jurisprudencia citada). En principio, la aplicación de una excepción sólo se justifica en caso de que la institución haya valorado previamente, primero, si el acceso al documento perjudicaría concreta y efectivamente el interés protegido y, segundo, en los supuestos previstos en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001, si no existe un interés público superior que justifique la divulgación del documento solicitado. Por otra parte, el riesgo de perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (véase la sentencia VKI, antes citada, EU:T:2005:125, apartado 69 y jurisprudencia citada).

45 Ese examen concreto debe manifestarse en la motivación de la decisión (véase la sentencia VKI, apartado 44 *supra*, EU:T:2005:125, apartado 69 y jurisprudencia citada).

46 Por otro lado, ese examen concreto debe realizarse para cada documento al que se refiera la solicitud. En efecto, del Reglamento n° 1049/2001 resulta que todas las excepciones previstas en los apartados 1 a 3 de su artículo 4 se enuncian como aplicables «a un documento». (sentencia VKI, apartado 44 *supra*, EU:T:2005:125, apartado 70).

47 Además, es necesario un examen concreto e individual de cada documento, puesto que, incluso si fuera evidente que una solicitud de acceso se refiere a documentos amparados por una excepción, tan sólo tal examen permitirá a la institución valorar la posibilidad de conceder al solicitante un acceso parcial con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001 (sentencia de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, Rec, EU:T:2011:252, apartado 30).

- 48 Al mismo tiempo, de la jurisprudencia resulta que la obligación de la institución interesada de examinar concreta e individualmente los documentos a los que se ha solicitado acceso y por tanto su obligación de describirlos con suficiente precisión y exponer una motivación detallada acerca del contenido de cada documento solicitado admite excepciones. En particular, el Tribunal ha juzgado repetidamente que, dado que el examen concreto e individual que, en principio, debe efectuar la institución en respuesta a una solicitud de acceso basada en el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto permitir a la institución, por una parte, apreciar si es aplicable una excepción al derecho de acceso y, por otra, valorar la posibilidad de un acceso parcial, dicho examen puede no ser necesario cuando, por las circunstancias específicas del caso, sea evidente que el acceso ha de denegarse o, por el contrario, concederse. Tal podría ser el supuesto, en particular, si determinados documentos o bien estuvieran manifiestamente amparados en su integridad por una excepción al derecho de acceso, o a la inversa, fueran manifiestamente accesibles en su integridad, o bien si hubieran sido objeto de una previa apreciación concreta e individual por la Comisión en circunstancias similares (sentencias VKI, apartado 44 *supra*, EU:T:2005:125, apartado 75; de 12 de septiembre de 2007, API/Comisión, T-36/04, Rec, EU:T:2007:258, apartado 58, y de 9 de septiembre de 2011, LPN/Comisión, T-29/08, Rec, EU:T:2011:448, apartado 114).
- 49 De ello se sigue que, al apreciar los motivos basados en la infracción de las disposiciones del artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, corresponde al Tribunal comprobar si la Comisión ha realizado un examen concreto e individual de cada uno de los documentos solicitados, o bien ha demostrado que los documentos denegados estaban manifiestamente cubiertos en su integridad por una excepción (véase en ese sentido la sentencia de 20 de marzo de 2014, Reagens/Comisión, T-181/10, EU:T:2014:139, apartado 65).
- 50 En el presente asunto hay que recordar que el alcance de la solicitud de acceso a los documentos discutidos, fundada en el Reglamento n° 1049/2001, según lo comprendió la respuesta inicial (véase el anterior apartado 9), y lo recogió la decisión impugnada, al no haber sido rebatido por Technion (véase el anterior apartado 17), abarcaba los documentos procedentes de entidades distintas de Technion y que afectaban a éstas, en los que se había apoyado el auditor para llegar a la conclusión provisional, formulada en el proyecto de informe de auditoría, de la inelegibilidad de los costes reclamados a la Comisión por Technion en razón de las prestaciones del Sr. K. Como resulta en especial del correo de 19 de octubre de 2010, Technion alegó que la denegación de acceso a esos documentos no le permitía defender sus derechos en el procedimiento contradictorio de auditoría.
- 51 En la decisión impugnada la Comisión manifestó lo siguiente:
- «Sobre [la] base [de la solicitud de acceso], hemos identificado 52 documentos de carácter administrativo procedentes de terceros, que contienen informaciones contractuales y/o financieras y confirman la participación simultánea del [Sr. K.] en proyectos de investigación por cuenta de entidades jurídicas distintas de Technion en los mismos períodos de su contribución a los proyectos de Technion. Esos documentos, derivados de auditorías de esas otras entidades, forman parte de los datos que sirvieron para las conclusiones de la auditoría de Technion.»
- 52 La Comisión señaló a continuación que era imposible en este caso describir los documentos discutidos sin divulgar su contenido. Explicó que, toda vez que la solicitud de Technion tenía por objeto el acceso a documentos que formaban parte de las auditorías, su identificación y su descripción detallada en la decisión impugnada, para justificar la confidencialidad de su contenido, podían ser perjudiciales para esas auditorías, y privar por tanto a las excepciones aplicables de su finalidad esencial.
- 53 Más adelante, la Comisión confirmó que en ese momento los documentos discutidos estaban manifiestamente comprendidos en su conjunto en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001. La Comisión estimó en efecto que la divulgación de esos

documentos, que en su conjunto formaban parte del expediente administrativo de las auditorías, perjudicaría el buen desarrollo de éstas e impediría que la Comisión alcanzara sus conclusiones y tomara en su caso las medidas consiguientes apropiadas.

- 54 La Comisión precisó más específicamente que la divulgación de los documentos discutidos podría permitir que las personas interesadas actuaran para obstaculizar el buen desarrollo de las referidas auditorías y la adopción de las medidas consiguientes apropiadas. Expuso además que su divulgación daría a conocer al público y a las entidades interesadas la estrategia de la Comisión, privando así de su eficacia a las auditorías en curso y a otras investigaciones y eventuales medidas consiguientes. La Comisión destacó finalmente la necesidad de que sus servicios puedan desarrollar las actividades de auditoría con independencia, sin estar expuestos a presiones externas.
- 55 Debe aprobarse la conclusión por la Comisión de que los documentos discutidos, en número de 52 según su examen, estaban manifiestamente comprendidos en su integridad en la excepción prevista por el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001.
- 56 En primer término, hay que constatar que Technion solicitó de forma general y global, en virtud del Reglamento n° 1049/2001, el acceso a los documentos procedentes de entidades distintas de la propia Technion, que afectaban a éstas, en los que se basó el auditor para llegar a sus conclusiones provisionales en el proyecto de informe de auditoría acerca de la realidad de los costes reclamados por Technion a la Comisión en razón de las prestaciones del Sr. K. Así pues, de la formulación misma de la solicitud de acceso resulta que ésta abarcaba manifiestamente documentos que formaban parte todos ellos del expediente administrativo de la auditoría concerniente a Technion y que en consecuencia entraban en el ámbito de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001.
- 57 En segundo término, acerca del fundamento de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, es preciso observar que la auditoría que afectaba a Technion seguía en curso al tiempo de la adopción de la decisión impugnada. Esa circunstancia elevaba el riesgo de que la divulgación al público de los documentos discutidos perjudicara el objetivo de las actividades de auditoría, consistente en este caso en la comprobación de la necesidad y de la elegibilidad de los costes reclamados por Technion, y en definitiva en la protección de los intereses financieros de la Unión. En efecto, como la Comisión expuso en la decisión impugnada, esa divulgación habría expuesto al auditor y los servicios competentes de la Comisión al riesgo previsible de sufrir presiones externas, lo que podía perjudicar la eficacia de la auditoría de Technion. Esa divulgación también podía limitar el margen de maniobra de la Comisión para realizar auditorías e investigaciones complementarias basándose en los resultados de la auditoría de Technion, una vez terminada y cerrada ésta.
- 58 Además, hay que señalar que, a tenor del artículo II.29 de las condiciones generales incluidas en el anexo II de los contratos Mosaica, Cocoon y Qualeg, la auditoría por cuenta de la Comisión debía practicarse sobre una base confidencial, lo que significa, como confirmaron las partes en sus respuestas a una pregunta escrita del Tribunal, que en virtud de esa cláusula los documentos e informaciones puestos a disposición del auditor no pueden ser comunicados o divulgados a terceros ajenos al contrato. De ello se sigue que la divulgación de los documentos fundada en el Reglamento n° 1049/2001 vulneraría en sustancia esa cláusula contractual ya que permitiría a terceros ajenos al contrato, esto es el público en general, el acceso a los documentos referidos.
- 59 De las consideraciones anteriores resulta así pues que, en las circunstancias de este asunto, como son la formulación de la solicitud de acceso, el hecho de que ésta abarcaba documentos que formaban parte del expediente administrativo de la auditoría de Technion y el hecho de que ésta seguía en curso al tiempo de la adopción de la decisión impugnada, la Comisión podía considerar válidamente,

sin necesidad de llevar a cabo un examen concreto e individual de cada uno de los documentos discutidos, que, manifiestamente, debía denegar el acceso a esos documentos basándose en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001.

- 60 Por otro lado, toda vez que la Comisión estaba facultada para no llevar a cabo un examen concreto e individual de los documentos discutidos, de ello se deduce que también podía considerar fundadamente que, manifiestamente, la totalidad de esos documentos estaba comprendida en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, sin que se pudiera conceder un acceso parcial (véase en ese sentido y por analogía la sentencia LPN/Comisión, apartado 48 *supra*, EU:T:2011:448, apartado 127).
- 61 Los argumentos aducidos por los demandantes ante el Tribunal no desvirtúan la conclusión de la Comisión según la cual los documentos discutidos estaban manifiestamente incluidos en su integridad en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001.
- 62 En primer lugar, los demandantes han mantenido que la divulgación de los documentos discutidos no habría afectado al buen desarrollo del procedimiento de auditoría ni al objetivo perseguido por éste ya que las informaciones contenidas en esos documentos sólo constituían constataciones de hecho. Por consiguiente, no era imaginable ninguna presión, influencia o negociación.
- 63 Debe desestimarse ese argumento porque el contenido fáctico de los documentos discutidos no excluye la posibilidad de ejercicio de presiones sobre el auditor y los servicios de la Comisión y de intentos de influir en sus acciones. En efecto, como la Comisión señala fundadamente, si se acogiera el argumento de los demandantes la excepción referida a las auditorías perdería su objeto, porque éstas, por su naturaleza, conciernen a la verificación de datos fácticos. Pues bien, el interés protegido por esa excepción es permitir que las auditorías se realicen con independencia y sin presiones, ya procedan éstas de la entidad auditada, de otras entidades interesadas o del público en general.
- 64 En segundo lugar, los demandantes han alegado, basándose en las sentencias Franchet y Byk/Comisión, apartado 43 *supra* (EU:T:2006:190, apartados 111 y 112) y Toland/Parlamento, apartado 47 *supra* (EU:T:2011:252, apartado 45), que la justificación de la Comisión según la que la divulgación de los documentos discutidos podría obstaculizar el buen desarrollo de futuras auditorías conduce a someter el acceso a esos documentos a un suceso aleatorio, futuro y tal vez lejano, dependiente de la celeridad y la diligencia de las diferentes autoridades. Esa solución se opone al objetivo del acceso a los documentos, consistente en permitir que los ciudadanos controlen de manera más efectiva la legalidad del ejercicio del poder público.
- 65 No obstante, se ha de observar que, a diferencia de los asuntos que dieron lugar a las sentencias Franchet y Byk/Comisión, apartado 43 *supra* (EU:T:2006:190), y Toland/Parlamento, apartado 47 *supra* (EU:T:2011:252), en los que las actividades de investigación y de auditoría en cuestión habían finalizado al tiempo de la adopción de la decisión denegatoria del acceso a los documentos, en el presente asunto la auditoría de Technion seguía en curso cuando se adoptó la decisión impugnada. Por tanto, la divulgación de los documentos discutidos podía perjudicar no sólo las eventuales actuaciones consiguientes al informe final que concluyera esa auditoría sino también las actividades de la auditoría en curso que afectaba a Technion.
- 66 En tercer lugar, tampoco puede prosperar el argumento de los demandantes de que la divulgación de los documentos discutidos no podía afectar a la auditoría de Technion por que ésta estaba a punto de finalizar cuando se adoptó la decisión impugnada. Consta ciertamente que la auditoría terminó un mes y pocos días después de la adopción de la decisión impugnada y que la Comisión misma indica en ésta que la auditoría estaba a punto de finalizar. No obstante, también es cierto que en la fecha de adopción de la decisión impugnada aún no se había aprobado el informe final que puso fin al procedimiento de auditoría y que eran aún posibles y concebibles actividades adicionales de investigación en relación con esa auditoría. Por tanto, es preciso concluir que la divulgación de los documentos discutidos al público

en virtud del Reglamento n° 1049/2001 habría creado un riesgo previsible y cierto de perjuicio para la eficacia de la auditoría en curso de Technion y habría limitado el margen de maniobra de los servicios de la Comisión acerca de las consecuencias que debieran derivar del informe final aprobado.

67 Por las anteriores consideraciones deben desestimarse los tres primeros motivos de anulación aducidos.

– Sobre el cuarto motivo, fundado en la vulneración del principio de proporcionalidad como consecuencia de la falta de ponderación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 con el interés público

68 Los demandantes reprochan a la Comisión no haber ponderado la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 con el interés público, que justificaba la divulgación de los documentos discutidos, vulnerando así el principio de proporcionalidad.

69 Los demandantes afirman que, además del interés particular de Technion en disponer de la posibilidad de presentar sus observaciones en un procedimiento contradictorio de auditoría, también existe el interés de las otras entidades que participaron en los proyectos en cuestión por comprobar la legalidad de las auditorías que les concernían y de las posibles devoluciones exigidas por la Comisión.

70 Según los demandantes, hay también un interés público en la divulgación de los documentos discutidos, consistente en la transparencia de las auditorías. En efecto, existe un interés del público en verificar la forma en la que la Comisión tramita sus procedimientos de auditoría, para poder comprobar que las medidas tomadas para corregir las presuntas deficiencias son adecuadas y apropiadas. La transparencia también es deseable para permitir que quienes contratan con la Comisión lleven a cabo las actuaciones necesarias para ajustarse a las exigencias de ésta.

71 La Comisión afirma que ese motivo es infundado.

72 Hay que recordar que, a tenor del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001, las instituciones de la Unión denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, «salvo que su divulgación revista un interés público superior».

73 Atendiendo a la argumentación de los demandantes y al contenido del artículo 4, apartado 2, tercer guion, última frase, del Reglamento n° 1049/2001, corresponde al Tribunal controlar el fundamento de la decisión impugnada, que apreció la falta de un interés público superior en el sentido de la disposición antes mencionada.

74 En virtud del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001, los beneficiarios del derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión son «todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro». De ello resulta que ese Reglamento pretende garantizar el acceso de todos a los documentos, y no sólo el acceso del solicitante a los documentos que le afectan (sentencia *Franchet y Byk/Comisión*, apartado 43 *supra*, EU:T:2006:190, apartado 136).

75 En consecuencia, el interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no puede tomarse en consideración al apreciar la existencia de un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001 (véase en ese sentido la sentencia *Franchet y Byk/Comisión*, apartado 43 *supra*, EU:T:2006:190, apartado 137 ; véase también en ese sentido y por analogía la sentencia *Reagens/Comisión*, apartado 49 *supra*, EU:T:2014:139, apartado 144).

- 76 En este asunto los demandantes alegan en varias ocasiones la necesidad de Technion de tener acceso a los documentos discutidos para ejercer de modo efectivo sus derechos en el procedimiento contradictorio de auditoría. Ahora bien, ese interés alegado por los demandantes es un interés privado de Technion y por ello no es pertinente en la ponderación de intereses prevista por el artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001 (véase el anterior apartado 75). Incluso suponiendo, como afirman los demandantes, que Technion tuviera derecho de acceso a los documentos discutidos, basta observar que ese derecho no puede ejercerse específicamente recurriendo a los mecanismos de acceso del público a los documentos establecidos por el Reglamento n° 1049/2001 (véase por analogía la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec, EU:C:2007:75, apartado 48). Por lo demás, se ha de recordar que en su correo de 4 de octubre de 2010 (véase el anterior apartado 9), la Comisión comunicó a Technion, a título individual y no con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001, los PMR relativos a los proyectos Qualeg y Mosaica, facilitándole así, según la Comisión, pruebas de la realidad de los hechos reprochados al Sr. K.
- 77 Atendiendo a las consideraciones expuestas en el anterior apartado 76, hay que apreciar que el interés de las otras entidades que participaron en los proyectos referidos, invocado por los demandantes (véase el anterior apartado 69), es también un interés de naturaleza privada.
- 78 Finalmente, el interés del público en general y de quienes contratan con la Comisión en la transparencia de las auditorías, invocado en último término por los demandantes (véase el anterior apartado 70), es ciertamente un interés público, pues tiene carácter objetivo y general (véase en ese sentido la sentencia Reagens/Comisión, apartado 49 *supra*, EU:T:2014:139, apartado 142). Sin embargo, en las circunstancias de este asunto, el interés en la transparencia de las auditorías no es tan elevado que deba prevalecer sobre el interés en la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría.
- 79 Conviene recordar en ese sentido que el juez de la Unión ya ha tenido ocasión de apreciar que el interés del público en obtener la comunicación de un documento en virtud del principio de transparencia, que trata de asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio y garantizar una mayor legitimidad, una superior eficacia y una mayor responsabilidad de la administración ante los ciudadanos en un sistema democrático, no tiene el mismo peso en el caso de un documento incluido en un procedimiento administrativo que en el de un documento propio de un procedimiento en el que la institución de la Unión intervenga en calidad de legislador (véanse en ese sentido las sentencias de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Rec, EU:C:2010:376, apartado 60, y Reagens/Comisión, apartado 49 *supra*, EU:T:2014:139, apartado 140).
- 80 Pues bien, en el presente asunto los documentos discutidos se integran manifiestamente en un procedimiento administrativo, que es un procedimiento de auditoría.
- 81 En segundo término, la pertinencia de la argumentación de los demandantes acerca del interés del público en comprobar la forma en la que la Comisión tramita sus procedimientos de auditoría (véase el anterior apartado 70) supone que los documentos discutidos reflejen la política y el método general de la Comisión en materia de auditorías y no guarden relación específica con una empresa singular. Ahora bien, no sucede así en este asunto ya que los documentos discutidos, según los términos mismos de la solicitud de acceso, son los que acreditarían que los gastos de personal reclamados por Technion en razón de las prestaciones realizadas por el Sr. K. no responden a las condiciones de elegibilidad contractualmente estipuladas.
- 82 Por último, en lo referente al interés de quienes contratan con la Comisión en la transparencia de las auditorías (véase el anterior apartado 70), debe observarse, como alega fundadamente la Comisión, que esos contratantes disponen, en virtud de la relación contractual que les vincula con la Comisión, de los medios para obtener de ésta las informaciones necesarias que les permitan cumplir las exigencias de la Comisión.

- 83 Por las tres razones antes expuestas se ha de concluir que, en este asunto, el interés en la transparencia de las auditorías alegado por los demandantes no constituye un «interés público superior», en el sentido del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001.
- 84 Atendiendo a las anteriores consideraciones debe desestimarse el cuarto motivo de anulación.
- 85 Se ha de concluir por tanto que la aplicación por la Comisión de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, no incurre en ningún error. De ello se sigue que los eventuales errores de Derecho o de apreciación que pudiera haber cometido la Comisión en la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, carecerían de incidencia en todo caso en la validez de la decisión impugnada, y deben desestimarse por ineficaces los motivos invocados en cuanto se refieren a la aplicación de esa otra excepción.
- 86 En consecuencia, debe desestimarse el recurso en su totalidad, sin que haya lugar a apreciar la causa de inadmisión aducida por la Comisión.

Costas

- 87 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que se ha desestimado el recurso de los demandantes, procede condenarles al pago de las costas de la Comisión, conforme a las pretensiones de ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a Technion — Israel Institute of Technology y a Technion Research & Development Foundation Ltd.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de mayo de 2015.

Firmas