Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 27 de noviembre de 2019 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a una operación naval llevada a cabo en el Mediterráneo central en 2017 por Frontex — Embarcaciones desplegadas — Denegación de acceso — Artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 — Excepción relativa a la protección del interés público en materia de seguridad pública»

En el asunto T-31/18,

Luisa Izuzquiza, con domicilio en Madrid,

Arne Semsrott, con domicilio en Berlín (Alemania),

representados por los Sres. S. Hilbrans, R. Callsen, abogados, y el Sr. J. Pobjoy, Barrister,

partes demandantes,

contra

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), representada por los Sres. H. Caniard y T. Knäbe, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. B. Wägenbaur y J. Currall, abogados,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE mediante el que se solicita la anulación de la decisión de Frontex CGO/LAU/18911c/2017, de 10 de noviembre de 2017, por la que se denegó el acceso a los documentos que contengan información sobre el nombre, el pabellón y el tipo de cada una de las embarcaciones desplegadas por Frontex en el Mediterráneo central en el marco de la operación conjunta Tritón entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Nihoul, en calidad de Presidente, y los Sres J. Svenningsen y U. Öberg (ponente), Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de julio de 2019;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, «Frontex») fue creada en 2004 y está actualmente regulada por el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DO 2016, L 251, p. 1).

2 De conformidad con el artículo 1 del Reglamento 2016/1624, la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que está compuesta, en virtud del artículo 3 del mismo Reglamento, por Frontex y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, tiene el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, lo que «incluye hacer frente a los retos de la migración y a posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza para garantizar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión, con pleno respeto de los derechos fundamentales, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas en su interior».

3 Frontex apoya a los organismos de gestión de fronteras y a los guardacostas de los Estados miembros, en particular coordinando a estos últimos en «operaciones conjuntas» con el Estado miembro de acogida y otros Estados miembros. Las normas de intervención, los recursos, el personal, el equipo y la infraestructura utilizados por los participantes se establecen en el plan operativo específico de cada operación.

4 Frontex puso en marcha la operación Tritón a principios de noviembre de 2014, tras recibir una asignación presupuestaria adicional de la Comisión Europea.

5 La operación Tritón tenía por objeto mejorar la vigilancia y el control de la seguridad en las fronteras mediante patrullas conjuntas y equipo facilitados por los Estados miembros. Su zona operativa abarcaba las aguas territoriales de Italia y Malta, así como las zonas de búsqueda y salvamento específicas de estos dos Estados miembros, que se extienden hasta 138 millas náuticas al sur de Sicilia.

6 La operación Tritón 2017, que comenzó el 1 de enero de 2017, concluyó el 31 de enero de 2018.

7 A tenor del artículo 74, apartado 1, del Reglamento 2016/1624, «al estudiar las solicitudes de acceso a documentos que obren en su poder, [Frontex] estará sujeta al 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)]».

8 Además, el artículo 8, apartado 3, del Reglamento 2016/1624 establece lo siguiente:

«La Agencia emprenderá actividades de comunicación por iniciativa propia en los ámbitos comprendidos en su mandato. Pondrá a disposición del público información precisa y exhaustiva sobre sus actividades.

Las actividades de comunicación no podrán ir en detrimento de las tareas contempladas en el apartado 1, en particular revelando información operativa que, de ser pública, pondría en peligro la consecución del objetivo de las operaciones. Las actividades de comunicación se llevarán a cabo sin perjuicio de lo previsto en el artículo 50 y de conformidad con los correspondientes planes de comunicación y difusión adoptados por el consejo de administración.»

9 Por último, el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2016/1624 es del siguiente tenor:

«[Frontex] realizará comunicaciones por propia iniciativa en cuestiones comprendidas en su ámbito de competencias. Publicará la información pertinente, incluido un informe anual de actividad […] y […] garantizará en particular, que al público y a cualquier parte interesada se les facilite rápidamente información objetiva, pormenorizada, fiable y fácilmente comprensible en lo relativo a su trabajo. Lo hará sin revelar información operativa que, de hacerse pública, pudiera poner en peligro la consecución del objetivo de las operaciones.»

10 Mediante correo electrónico de 1 de septiembre de 2017, los demandantes, la Sra. Luisa Izuzquiza y el Sr. Arne Semsrott, presentaron a Frontex, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, una solicitud de acceso a los documentos que contuvieran información relativa al nombre, al pabellón y al tipo de embarcaciones que dicha Agencia había desplegado entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017 en el Mediterráneo central, en el marco de la operación Tritón.

11 Mediante escrito de 8 de septiembre de 2017, comunicado a los demandantes el mismo día, Frontex denegó el acceso a los documentos solicitados sobre la base de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección del interés público en materia de la seguridad pública.

12 En este escrito, Frontex indicó lo siguiente:

«La información contenida en el documento solicitado, en combinación con información de dominio público como la disponible en el sitio web www.marinetraffic.com, permitiría conocer la posición actual de las embarcaciones patrulleras.

Si las redes delictivas que se dedican al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de seres humanos dispusieran de esta información, podrían conocer las zonas y los horarios de patrulla, lo que les permitiría adaptar su *modus operandi* para eludir la vigilancia fronteriza y cruzar, por tanto, la frontera exterior y acceder de forma irregular al territorio de un Estado miembro de la Unión Europea.

La vigilancia de las fronteras tiene por objeto combatir la migración ilegal y la trata de seres humanos y prevenir cualquier amenaza a la seguridad interior de los Estados miembros y a la seguridad pública.»

13 Mediante correo electrónico de 29 de septiembre de 2017, los demandantes presentaron una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

14 En su solicitud confirmatoria, los demandantes alegaron, en primer lugar, que el nombre, el pabellón y el tipo de cada una de las embarcaciones que participó en la operación Sophia del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior) se habían publicado de forma proactiva en línea y se dieron a conocer activamente, en segundo lugar, que el nombre, el pabellón y el tipo de cada una de las embarcaciones que participaron en la operación Tritón 2016 estaban entonces accesibles en línea y, en tercer lugar, que el 12 de septiembre de 2017 Frontex había publicado en Twitter de forma proactiva parte de la información solicitada.

15 Por correo electrónico de 17 de octubre de 2017, Frontex solicitó un plazo adicional de 15 días laborables sobre la base del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

16 Mediante la decisión CGO/LAU/18911c/2017 de 10 de noviembre de 2017 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), Frontex confirmó la denegación de divulgar los documentos solicitados alegando que «la divulgación de detalles del equipo técnico utilizado en las operaciones en curso sería perjudicial para la seguridad pública».

17 En la decisión impugnada, Frontex volvió a afirmar lo siguiente:

– «combinando la información que contienen los documentos solicitados con información disponible públicamente en determinadas páginas web e instrumentos marítimos sería posible conocer la posición actual de las embarcaciones patrulleras»;

– «en caso de disponer de esta información, las redes delictivas dedicadas al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de seres humanos estarían informadas de las zonas y los horarios de patrulla de las embarcaciones», lo que «permitiría a estas redes delictivas adaptar su *modus operandi* para eludir la vigilancia fronteriza y cruzar, por tanto, la frontera exterior y acceder de forma irregular al territorio de un Estado miembro de la Unión Europea».

Procedimiento y pretensiones de las partes

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 20 de enero de 2018, los demandantes interpusieron el presente recurso.

19 El 27 de marzo de 2018, Frontex presentó el escrito de contestación.

20 El 30 de mayo de 2018, los demandantes presentaron el escrito de réplica.

21 El 20 de julio de 2018, Frontex presentó el escrito de dúplica.

22 El 1 de octubre de 2018, Frontex presentó una solicitud de vista a puerta cerrada de conformidad con el artículo 109, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. El 24 de octubre de 2018, los demandantes presentaron sus observaciones sobre la solicitud de vista a puerta cerrada.

23 Mediante decisión de 30 de abril de 2019, el Tribunal General desestimó la solicitud de vista a puerta cerrada.

24 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal General decidió abrir la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento establecidas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formuló una serie de preguntas por escrito a las partes. Estas respondieron a dichas preguntas dentro del plazo señalado.

25 Mediante la diligencia de prueba prevista en el artículo 91, letra c), del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal ordenó a Frontex que presentara «cualquier documento que contenga información sobre el nombre, el pabellón y el tipo de cada una de las embarcaciones desplegadas en la operación Tritón del 1 de junio al 30 de agosto de 2017», especificando al mismo tiempo que, de conformidad con el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento, tales documentos no se comunicarían a los demandantes. Frontex respondió a esta diligencia de prueba proporcionando dentro de los plazos prescritos un único documento que contenía todos los datos requeridos.

26 En la vista celebrada el 2 de julio de 2019 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

27 Los demandantes solicitan al Tribunal General que:

– Anule la decisión impugnada.

– En todo caso, condene en costas a Frontex.

28 Frontex solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a los demandantes.

Sobre la admisibilidad del recurso

29 Frontex considera que el recurso es inadmisible porque la solicitud de acceso a los documentos en cuestión estuvo precedida y seguida de una serie de solicitudes presentadas separadamente por los demandantes (apartado 33 del escrito de contestación), que supuestamente se refieren, al menos en parte, a la misma información. Según Frontex, mediante el presente recurso, los demandantes en realidad pretenden eludir los plazos aplicables a los recursos, ya que las decisiones denegatorias relativas a las demás solicitudes han adquirido firmeza al no haber sido impugnadas ante el Tribunal.

30 Según reiterada jurisprudencia, constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada la situación jurídica de este último (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 9, y auto de 2 de septiembre de 2009, E.ON Ruhrgas y E.ON Földgáz Trade/Comisión, T-57/07, no publicado, EU:T:2009:297, apartado 30).

31 Por el contrario, un recurso de anulación contra una decisión puramente confirmatoria de una decisión anterior no impugnada dentro de plazo no es un acto susceptible de recurso (véase la sentencia de 11 de enero de 1996, Zunis Holding y otros/Comisión, C-480/93 P, EU:C:1996:1, apartado 14 y jurisprudencia citada, y auto de 16 de marzo de 1998, Goldstein/Comisión, T-235/95, EU:T:1998:56, apartado 41 y jurisprudencia citada).

32 A este respecto, es importante señalar que, de entre las solicitudes similares mencionadas en el apartado 33 del escrito de contestación al recurso, solo la solicitud de 19 de junio de 2017 dio lugar a una decisión anterior a la decisión impugnada, esto es, la del 30 de junio de 2017. Por tanto, solo en relación con esa decisión podría tener carácter confirmatorio la decisión impugnada.

33 Sin embargo, la decisión impugnada no tiene carácter confirmatorio en relación con la de 30 de junio de 2017.

34 En efecto, como señalan los demandantes, las dos solicitudes de acceso se refieren a información diferente. La solicitud de 19 de junio de 2017, que dio lugar a la decisión de 30 de junio de 2017, versaba sobre el acceso a una lista de embarcaciones desplegadas por Frontex en el marco de las operaciones conjuntas Tritón y Poseidón, que contenía información detallada sobre la flota, incluidos los nombres de las embarcaciones y sus indicativos de llamada, la identificación del Servicio Móvil Marítimo (MSSI), los puertos de origen, las velocidades de crucero, el tipo de embarcación y la capacidad de combustible, mientras que la solicitud de 1 de septiembre de 2017, que dio lugar a la decisión impugnada, se refería al nombre, tipo y pabellón de estas embarcaciones durante el período comprendido entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017.

35 Si bien es cierto que la solicitud de 19 de junio de 2017 incluía muchos datos idénticos a los solicitados el 1 de septiembre siguiente, a saber, los nombres, pabellones y tipos de embarcaciones desplegadas en la operación Tritón, el período al que se referían estas solicitudes era diferente. Mientras que la información solicitada el 19 de junio de 2017 se refería a embarcaciones desplegadas en la fecha de la dicha solicitud, la solicitud de 1 de septiembre de 2017 se refería a embarcaciones desplegadas durante

el período comprendido entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017 y, por tanto, anterior al momento de dicha solicitud. Además, la primera de estas solicitudes fue presentada por el Sr. Semsrott, mientras que la segunda fue presentada por ambos demandantes.

36 Por tanto, debe señalarse que la solicitud de 1 de septiembre de 2017 es diferente de la de 19 de junio de 2017, de modo que la decisión impugnada no puede considerarse una decisión confirmatoria de la del 30 de junio de 2017.

37 Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad del presente recurso.

Sobre el fondo

38 Los demandantes invocan cinco motivos.

39 El primer motivo consta de dos partes. En la primera parte, los demandantes consideran que Frontex infringió el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, al no examinar si cada uno de los documentos solicitados estaba comprendido en el ámbito de la excepción de seguridad pública, mientras que en la segunda parte los demandantes alegan que Frontex incumplió la obligación de motivación.

40 Los otros cuatro motivos se basan, respectivamente, en:

– la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que la decisión se basó en hechos manifiestamente inexactos: según los demandantes, no puede seguirse, por medios accesibles al público, la ruta que llevan durante sus misiones las embarcaciones desplegadas en el marco de la operación Tritón;

– la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que la divulgación de información sobre las embarcaciones desplegadas en el pasado no ocasiona automáticamente inconvenientes a la vigilancia de fronteras;

– la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que parte de la información solicitada ya ha sido publicada;

– la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que el posible riesgo de que las redes delictivas eludan la vigilancia fronteriza no justifica la negativa de comunicar información relativa al pabellón o al tipo de las embarcaciones en cuestión.

41 La segunda parte del primer motivo se examinará en último lugar.

Sobre la primera parte del primer motivo, basada en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que Frontex no examinó si cada documento solicitado estaba comprendido en el ámbito de la excepción de seguridad pública

42 Los demandantes alegan que, en la decisión impugnada, Frontex no llevó a cabo un examen individual de los distintos documentos que contenían la información solicitada para determinar si estaban comprendidos en el ámbito de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

43 Frontex considera infundada la primera parte del primer motivo y señala que los demandantes no solicitaron el acceso a determinados documentos, sino a datos contenidos en documentos sin especificar.

44 A este respecto, cabe señalar que, en su escrito de 1 de septiembre de 2017, los demandantes solicitaron acceso a «documentos que contengan información» relativa al nombre, tipo y pabellón de todas las embarcaciones desplegadas por Frontex entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017 en el Mediterráneo central en el ámbito de la operación Tritón 2017.

45 Por lo que se refiere a esta solicitud, debe recordarse que, según el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, las solicitudes de acceso deben referirse a documentos, y que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del mismo Reglamento, las solicitudes de acceso deben formularse de manera «lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento de que se trate».

46 De conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, «si una solicitud no es lo suficientemente precisa, la institución pedirá al solicitante que aclare la solicitud, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo, facilitando información sobre el uso de los registros públicos de documentos».

47 El procedimiento establecido en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 1049/2001 tiene como objetivo, con carácter principal, permitir una tramitación rápida y fácil de las solicitudes de acceso a esos documentos y, con carácter subsidiario, evitar, de conformidad con el principio de buena administración, que la institución soporte una carga de trabajo desproporcionada (sentencia de 3 de mayo de 2018, Malta/Comisión, T-653/16, EU:T:2018:241, apartado 77; véase, asimismo, en este sentido, la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, apartados 25, 27 y 28).

48 Además, el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001 dispone que «para garantizar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en [este] Reglamento, cada institución pondrá a disposición del público un registro de documentos».

49 En el presente caso, Frontex no llevaba un registro de documentos de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001. Tampoco instó a los solicitantes a especificar más su solicitud de acceso ni les prestó asistencia al efecto. Frontex tampoco parece haber proporcionado ningún otro medio para ayudar a los solicitantes a encontrar, describir o definir los documentos pertinentes.

50 En respuesta a una diligencia de prueba del Tribunal, Frontex envió un documento que contenía toda la información solicitada por los demandantes. En la vista, indicó que había extraído esa información de una base de datos electrónica, antes de recopilarla en el documento enviado al Tribunal.

51 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha sostenido que, si bien el derecho de acceso a los documentos de las instituciones se refiere únicamente a los documentos existentes que obran efectivamente en poder de la institución de que se trate, en lo atinente a las bases de datos electrónicas, la distinción entre documento existente y documento nuevo debe hacerse con arreglo a un criterio adaptado a las peculiaridades técnicas de tales bases de datos y de acuerdo con el objetivo del Reglamento n.º 1049/2001, cuya finalidad es, según se desprende del considerando 4 y del artículo 1, letra a), de este Reglamento, que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos (sentencia de 11 de enero de 2017, Typke/Comisión, C-491/15 P, UE:C:2017:5, apartados 31 y 35).

52 Por ello, toda la información que pueda extraerse de una base de datos electrónica en su uso actual utilizando herramientas de búsqueda preprogramadas debe calificarse de documento existente, aunque esta información no se haya visualizado todavía de esta forma o no haya sido objeto de una búsqueda por parte de los funcionarios de las instituciones (sentencia de 11 de enero de 2017, Typke/Comisión, C-491/15 P, EU:C:2017:5, apartado 37).

53 De esta jurisprudencia se desprende que, contrariamente a lo que afirman los demandantes, las instituciones, para satisfacer las exigencias del Reglamento n.º 1049/2001, pueden elaborar un documento a partir de la información contenida en una base de datos utilizando las herramientas de búsqueda existentes (sentencia de 11 de enero de 2017, Typke/Comisión, C-491/15 P, EU:C:2017:5, apartado 38).

54 Cuando se genera un documento que contiene dicha información, la institución o la agencia de que se trate no está obligada a realizar un examen individual de cada uno de los documentos de los que proceden los datos solicitados, ya que lo esencial es que, como en el caso de autos, la información en cuestión haya sido examinada de tal manera.

55 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que la decisión se basa en hechos manifiestamente erróneos

56 Los demandantes niegan que, como afirmó Frontex en el escrito de 8 de septiembre de 2017 y en la decisión impugnada, sea posible seguir la ruta de las embarcaciones desplegadas en el ámbito de la operación Tritón a través de páginas web marítimas de acceso público, como marinetraffic.com. Las embarcaciones desplegadas en el ámbito de la operación Tritón están equipadas con un sistema de identificación automática (SIA) que les permite transmitir, en particular, su nombre, posición, velocidad y rumbo por radio a estaciones o a satélites. Sin embargo, cuando se encuentran en misión no transmiten sus datos SIA para evitar ser detectadas. Como consecuencia de esta práctica, la información sobre la identidad de las embarcaciones desplegadas no puede ayudar a terceros a conocer la posición o los hábitos de patrullaje de estas embarcaciones cuando se encuentran en misión, en particular cuando vigilan las fronteras. Por lo tanto, según los demandantes, el motivo expuesto por Frontex en la decisión impugnada no se corresponde con la realidad.

57 Frontex considera que el argumento es infundado.

58 A este respecto, es preciso recordar que el Reglamento n.º 1049/2001 tiene por objeto, como indican su considerando 4 y su artículo 1, garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las instituciones (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 61; véase, asimismo, la sentencia de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 34 y jurisprudencia citada).

59 Sin embargo, ese derecho está sometido a la vez a determinados límites basados en razones de interés público o privado (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 62, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Commission, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 35).

60 Más concretamente, y de conformidad con su considerando 11, el Reglamento n.º 1049/2001 establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por este artículo (sentencia de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 35).

61 Dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 63, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 36), por lo que el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación

de esta (sentencias de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 64, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 36).

62 En efecto, cuando la institución afectada decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le ha solicitado, debe, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 que invoca dicha institución. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencias de 3 de julio de 2014, Consejo/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 52, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 37).

63 En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha desarrollado un régimen especial para las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 relativas a la protección del interés público en materia de seguridad pública, defensa y asuntos militares, relaciones internacionales y política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro.

64 En relación con estos intereses, el Tribunal de Justicia ha declarado que debe admitirse que la naturaleza especialmente sensible y esencial de los intereses públicos de que se trata, conjugada con el carácter obligatorio de la denegación de acceso que, según el tenor del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 debe oponer la institución cuando la divulgación al público de un documento pudiera perjudicar dichos intereses, confieren a la decisión que debe adoptar la institución un carácter complejo y delicado que exige un grado de prudencia muy especial y, por consiguiente, en el caso de autos una decisión de este tipo requiere un margen de apreciación (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, UE:C:2007:75, apartado 35, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 38).

65 Así pues, según ha declarado el Tribunal de Justicia, el principio de interpretación estricta de las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 no impide que, en relación con las excepciones relativas al interés público establecidas en el apartado 1, letra a), de tal artículo, la institución de que se trate goce de un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación al público de un documento puede perjudicar los intereses protegidos por dicha disposición ni que, correlativamente, el control de legalidad ejercido por el Tribunal en relación con una decisión de denegación de acceso a un documento adoptada por la institución invocando alguna de las mencionadas excepciones deba limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto de apreciación y la inexistencia de desviación de poder (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 64, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 40).

66 Por consiguiente, es preciso determinar en el presente asunto si, en la decisión impugnada, Frontex explicó de manera plausible el modo en que el acceso a los documentos controvertidos podría perjudicar concreta y efectivamente la protección de la seguridad pública de la Unión, y si, dentro de los límites de la amplia facultad de apreciación de Frontex en relación con las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, el perjuicio alegado podría considerarse razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 41).

67 En el caso de autos, el motivo cuestiona la exactitud material de la afirmación de Frontex en la decisión impugnada según la cual, si se divulgara la información solicitada, podría combinarse con otra información accesible en algunas páginas web o instrumentos marítimos para determinar la posición de las embarcaciones que participan en la operación Tritón.

68 En este marco, los demandantes alegan, de manera específica, que no es posible seguir la posición de las embarcaciones que participan en la operación Tritón 2017 a través de la página web www.marinetraffic.com, citada por Frontex en su escrito de 8 de septiembre de 2017, ya que tales embarcaciones desactivan su transpondedor durante su misión, por lo que no emiten ninguna señal que permita localizarlas a través de dicha página web.

69 A este respecto, cabe señalar que, conforme a lo expuesto por Frontex en la vista, los transpondedores de las embarcaciones que participan en misiones organizadas por Frontex no se apagan sistemáticamente durante estos períodos.

70 Por el contrario, de las declaraciones de Frontex se desprende que, a diferencia de lo que se indica en la demanda, los transpondedores instalados en las embarcaciones en ocasiones se encuentran activos, y la decisión de activarlos o desactivarlos corresponde al capitán de cada embarcación. Este último debe determinar, teniendo en cuenta las circunstancias específicas en las que opera la embarcación, si es conveniente, por razones de seguridad, evitar ser localizados, o si por el contrario es oportuno, por ejemplo para evitar una colisión o para salvar a personas en peligro, que la posición de la embarcación sea visible en los radares de otras embarcaciones.

71 Además, según Frontex, la información solicitada por los demandantes es suficiente, incluso cuando no se utiliza el sistema SIA, para localizar y, a continuación, seguir la ruta de una embarcación si se combina, por un lado, con medios de vigilancia de baja tecnología («low-tech»), como la observación de los movimientos de las embarcaciones desde la costa o desde otras embarcaciones, o, por otro lado, con medios de vigilancia de alta tecnología («high-tech») como el uso de drones, estando generalizado el uso de ambos tipos de medios entre los grupos delictivos que operan en alta mar o en otras zonas marítimas.

72 Conociendo la ubicación de las embarcaciones, los traficantes dispondrían, según Frontex, de la información necesaria para evitar los controles destinados a impedir el paso ilegal de las fronteras.

73 La posibilidad de que tales embarcaciones puedan ser localizadas por los traficantes constituye un riesgo para la seguridad pública, en un contexto en el que esos traficantes no dudan en atacar las embarcaciones, a veces con armas de guerra, o en realizar maniobras que podrían poner en peligro a las tripulaciones y el equipo.

74 Así pues, debe señalarse que, a pesar de las alegaciones formuladas por los demandantes, las explicaciones proporcionadas por Frontex en la decisión impugnada siguen siendo plausibles y demuestran, como exige la jurisprudencia citada en el anterior apartado 62, la existencia de un riesgo previsible, y no meramente hipotético, para la seguridad pública, que justifica que se aplique la excepción mencionada en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 dentro de los límites de la amplia facultad discrecional que, según la jurisprudencia citada en los apartados 63 a 65, debe concederse a Frontex para aplicar esta excepción.

75 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que la divulgación de información sobre las embarcaciones desplegadas en el pasado no ocasiona automáticamente inconvenientes a la vigilancia de las fronteras

76 Los demandantes consideran que Frontex cometió un error manifiesto de apreciación al denegarles la información solicitada, puesto que dicha información se refería al período comprendido entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017, es decir, a un período anterior al momento en que presentaron su solicitud y, *a fortiori*, anterior al momento de la adopción de la decisión impugnada.

77 Frontex refuta este motivo.

78 En el presente asunto, la solicitud de acceso se presentó el 1 de septiembre de 2017 y se refería a información relativa al período comprendido entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017.

79 Es cierto que el período al que se refería la información solicitada había expirado en el momento en que se presentó la solicitud. Sin embargo, se inscribía en un lapso temporal más largo durante el cual debía llevarse a cabo la operación Tritón 2017, concluida el 31 de enero de 2018.

80 Dado que la operación Tritón 2017 aún estaba en curso en el momento de la solicitud, seguía existiendo el riesgo de que los delincuentes utilizaran la información solicitada para localizar las embarcaciones que estaban participando en la operación después del 30 de agosto de 2017.

81 A este respecto, no hay ninguna razón para considerar que, como sugieren los demandantes, la flota de embarcaciones que participaban en la operación Tritón 2017 se hubiera modificado entre el 31 de agosto de 2017 y el sucesivo 1 de septiembre.

82 Por ello, Frontex no ha incurrido en un error manifiesto de apreciación a este respecto al denegar el acceso a los documentos controvertidos.

83 En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo por infundado.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que parte de la información solicitada ya ha sido publicada

84 Los demandantes consideran que Frontex incurrió en un error manifiesto de apreciación al no concederles un acceso parcial a la información solicitada, a pesar de que dichos datos ya habían sido revelados anteriormente.

85 A este respecto, los demandantes alegan que, en primer lugar, el 2 de febrero de 2017, la Comisión publicó en el número 22 de las notas estratégicas del Centro Europeo de Estrategia Política (CEEP) los activos navales utilizados en la operación Tritón 2016, en segundo lugar, la Comisión y el SEAE, respectivamente en 2017 y 2016, publicaron, en el mismo documento, datos sobre las embarcaciones utilizadas en la operación Sophia EUNAVFOR MED y, en tercer lugar, Frontex publicó en Twitter en 2017 el nombre, el pabellón y el tipo de varias embarcaciones desplegadas en la operación conjunta Tritón 2017.

86 A este respecto, es importante señalar que los datos publicados que citan los demandantes no son comparables a la información que solicitaron el 1 de septiembre de 2017.

87 En primer lugar, la información publicada por la Comisión el 2 de febrero de 2017 en las notas estratégicas del CEEP se refería a la operación Tritón 2016, que ya había finalizado, mientras que la información solicitada por los demandantes el 1 de septiembre de 2017 se refería a la operación Tritón 2017, que aún estaba en curso en ese momento.

88 En segundo lugar, la operación Sophia EUNAVFOR MED no es una operación dirigida por Frontex, sino una operación controlada políticamente y dirigida estratégicamente por el Comité Político y de Seguridad presidido por el SEAE, bajo la responsabilidad del Consejo de la Unión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

89 En cualquier caso, los datos publicados sobre esta misión constituían información referente al año 2016.

90 Por último, si bien es cierto que algunos de los datos publicados por Frontex en Twitter en 2017 se referían a embarcaciones desplegadas en la operación Tritón 2017, estos datos eran escasos y correspondían a otros momentos, por lo que no pueden compararse con todos los datos solicitados por los demandantes el 1 de septiembre de 2017, que versaban sobre toda la flota desplegada en la operación Tritón 2017 entre el 1 de junio y el 30 de agosto de 2017.

91 A este respecto, debe recordarse que, si bien Frontex está obligada, en virtud del artículo 8, apartado 3, y del artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2016/1624, a comunicar al público asuntos relativos a sus misiones, no puede revelar información operativa que pueda poner en peligro la consecución del objetivo de sus operaciones.

92 En el caso de autos, Frontex publicó la información a la que se refieren los demandantes como parte de su obligación de comunicación, lo que implica que, previamente, se comprobó que su revelación era compatible con todas las tareas derivadas de su mandato y que dicha eventual divulgación se ponderó con las necesidades de seguridad pública.

93 Así pues, el envío, por parte de Frontex, de mensajes cortos a través de Twitter que contengan determinada información seleccionada en el contexto de sus obligaciones de comunicación no puede calificarse como un precedente que le obligue a comunicar información que, a su parecer, pone en peligro la seguridad pública.

94 Los demandantes añaden que, sobre la base de los datos publicados por la Comisión en relación con la operación Tritón 2016, el público podía predecir con exactitud, como mínimo, el número y el tipo de embarcaciones desplegadas en el siguiente año.

95 Este argumento debe desestimarse. En efecto, en el momento de la publicación de la información relativa al año 2016 no había motivos para considerar que la operación se fuera a organizar en 2017 con el mismo número y el mismo tipo de embarcaciones. Así, con la información publicada en 2016, el público no pudo disponer de información precisa sobre la forma en que iba a organizarse la misión en 2017.

96 Además, la información solicitada por los demandantes se refería no solo al número y al tipo de embarcaciones desplegadas durante la operación Tritón 2017, sino también a su nombre y a su pabellón, que son datos importantes para la identificación de las embarcaciones.

97 Por tanto, el cuarto motivo debe considerarse infundado y procede desestimarlo.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que el posible riesgo de que las redes delictivas eludan la vigilancia de las fronteras no justifica la negativa a comunicar información relativa al pabellón y al tipo de embarcaciones en cuestión

98 Los demandantes consideran que Frontex infringió el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001 al denegarles el acceso a la información relativa al pabellón y al tipo de embarcaciones desplegadas en el contexto de la operación Tritón 2017.

99 En efecto, según los demandantes, suponiendo que existiera un riesgo de que las redes delictivas puedan eludir la vigilancia fronteriza en caso de divulgarse la información solicitada, ello no justificaría la negativa a comunicar información relativa al pabellón y al tipo de embarcaciones en cuestión. De hecho, en las páginas web se identifica a las embarcaciones por su nombre, de modo que la comunicación de información relativa al pabellón y al tipo de embarcación no permitiría identificarlas.

100 A este respecto, consta que, en la página web www.marinetraffic.com, citada por Frontex en su escrito de 8 de septiembre de 2017, las embarcaciones se identifican por su nombre.

101 Sin embargo, en su escrito de dúplica, Frontex argumentó que existían otros medios de seguimiento de la ruta de las embarcaciones, en particular soluciones de baja tecnología, como la mera observación de los movimientos de las embarcaciones desde la costa o desde una o más embarcaciones, o medios de vigilancia de alta tecnología, como el uso de drones.

102 Es evidente que, para el uso de estos otros medios, la información como el pabellón y el tipo de embarcación también constituyen datos útiles.

103 En estas circunstancias, Frontex pudo, en la decisión impugnada, denegar el acceso al nombre de las embarcaciones y al resto de información solicitada, a saber, el pabellón y el tipo de embarcaciones participantes en la operación Tritón 2017.

104 Por consiguiente, procede desestimar el quinto motivo por infundado.

Sobre la segunda parte del primer motivo

105 Los demandantes reprochan a Frontex no haber explicado en la decisión impugnada el modo en que la información sobre el nombre, el tipo y el pabellón de una embarcación permite a terceros seguir su ruta a través de determinadas páginas web.

106 Frontex considera que la segunda parte del primer motivo es infundada.

107 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que el interesado pueda conocer las razones de las medidas adoptadas y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 50 y jurisprudencia citada).

108 No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 53, y de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 82).

109 En el presente asunto, Frontex expuso en la decisión impugnada las razones por las que no podía divulgarse la información solicitada. A este respecto, alegó que, si esta se divulgara, sería posible, en combinación con la información puesta a disposición del público en determinadas páginas web o instrumentos marítimos, conocer la posición de las embarcaciones patrulleras y que, disponiendo de dicha información, las redes delictivas implicadas en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos estarían informadas de las zonas y los horarios de patrulla de las embarcaciones, lo que les permitiría adaptar su *modus operandi* para eludir la vigilancia de fronteras y cruzar, por tanto, la frontera exterior y acceder de forma irregular al territorio de un Estado miembro de la Unión.

110 En sí mismas, tales explicaciones permiten a los demandantes comprender las razones por las que se les denegó el acceso a la información solicitada y al Tribunal General ejercer su control, ya que ponen de relieve cómo, combinada con información de fácil acceso, la información solicitada puede ser utilizada por las redes de traficantes para crear una situación en la que, de una manera razonablemente previsible y no puramente hipotética, se vería afectada la seguridad pública.

111 Sin embargo, los demandantes alegan que, en la decisión impugnada, Frontex debía indicar cómo, una vez que la información requerida se les hubiera facilitado, podría haberse utilizado junto con páginas web e instrumentos u otras fuentes a disposición del público para determinar la posible ubicación futura de las embarcaciones que participaban en la operación Tritón.

112 A este respecto, debe señalarse que la institución o agencia demandada, cuando deba examinar una solicitud de divulgación de determinada información, no está obligada a desvelar, en la motivación del acto impugnado, elementos que, si dicha información se divulgara, causarían un perjuicio al interés público protegido por la excepción invocada por tal institución o agencia (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-852/16, EU:T:2018:71, apartado 114 y jurisprudencia citada).

113 Si tal obligación existiera, la institución u agencia, al proporcionar esas explicaciones sobre el posible uso de la información solicitada, crearía ella misma una situación en la que, con su actuación, pondría en peligro la seguridad pública que dicha institución u agencia es responsable, en particular, de proteger.

114 En estas circunstancias, procede considerar que la decisión impugnada cumple la obligación de motivación.

115 Por tanto, la segunda parte del primer motivo debe desestimarse por infundada.

116 Consecuentemente, procede desestimar el recurso.

Costas

117 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

118 Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por los demandantes, procede condenarlos al pago de las costas, conforme a lo solicitado por Frontex.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Sra. Luisa Izuzquiza y al Sr. Arne Semsrott.

Nihoul Svenningsen Öberg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de noviembre de 2019.

Firmas