



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 26 de marzo de 2020*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Informe de auditoría de los recursos humanos de la EACEA — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría»

En el asunto T-646/18,

Laurence Bonnafous, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representada por la Sra. A. Blot y el Sr. S. Rodrigues, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. C. Ehrbar y K. Herrmann, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2018) 6753 final de la Comisión, de 9 de octubre de 2018, por la que se deniega el acceso al informe de auditoría final de 2018 de los recursos humanos de la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA), de 21 de enero de 2018, presentada por la demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y las Sras. N. Póltorak (Ponente) y M. Stancu, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 La demandante, la Sra. Laurence Bonnafous, era agente contractual de la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA).

* Lengua de procedimiento: francés.

- 2 El 30 de julio de 2018, la demandante remitió un correo electrónico al Servicio de Auditoría Interna de la Comisión Europea para solicitar, con arreglo 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), el acceso al documento identificado por el citado Servicio como «Final audit report — IAS Audit on HR Management in the Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency [Ares(2018) 361356]» (Informe de auditoría final — Auditoría del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión sobre la gestión de los recursos humanos de la EACEA; en lo sucesivo, «documento solicitado»).
- 3 Mediante escrito de 9 de agosto de 2018, el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión denegó a la demandante el acceso al documento solicitado. Esta denegación se basaba, en esencia, en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, que dispone que una institución de la Unión podrá denegar el acceso a un documento si su divulgación puede suponer un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que la referida divulgación revista un interés público superior. Dicho Servicio consideró que la divulgación, en esa fase, del documento solicitado supondría un perjuicio para la protección del objetivo perseguido por las actividades de inspección, investigación y auditoría a las que se dedicaba dicho documento, en la medida en que dicha divulgación obstaculizaría la aplicación efectiva de las recomendaciones que contenía y en que las medidas de seguimiento correspondientes no estaban completamente terminadas.
- 4 Mediante escrito de 29 de agosto de 2018, la demandante presentó una solicitud confirmatoria de acceso al documento solicitado.
- 5 Mediante correo electrónico de 19 de septiembre de 2018, la Comisión informó a la demandante de que el plazo inicial previsto para responder a la solicitud confirmatoria de acceso que había presentado debía prorrogarse en 15 días hábiles y que procedía, por tanto, fijar un nuevo plazo a este respecto, que expiraba el 10 de octubre de 2018.
- 6 El 9 de octubre de 2018, la Comisión adoptó la Decisión C(2018) 6753 final (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), mediante la cual denegó la solicitud confirmatoria de acceso al documento de la demandante. Consideró, en esencia, por una parte, que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, interpretada a la luz del artículo 99, apartado 6, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), se oponía a la divulgación prematura de un informe de auditoría que podría comprometer la serenidad y la independencia de la auditoría y, por otra parte, que ningún interés público superior justificaba que no se aplicase esa excepción.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 7 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 26 de octubre de 2018, la demandante interpuso el presente recurso.
- 8 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el mismo día, la demandante solicitó la acumulación del asunto T-614/17, Bonnafous/EACEA, al presente asunto. El 5 de diciembre de 2018, la Comisión se opuso a la acumulación de ambos asuntos.
- 9 El 21 de diciembre de 2018, la demandante presentó una nueva proposición de prueba en la Secretaría del Tribunal.

- 10 Mediante resolución de 7 de enero de 2019, el Presidente de la Sala Tercera del Tribunal decidió no acumular el presente asunto al asunto T-614/17.
- 11 La Comisión presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal el 31 de enero de 2019.
- 12 La demandante presentó su escrito de réplica en la Secretaría del Tribunal el 7 de marzo de 2019.
- 13 La Comisión presentó su escrito de dúplica en la Secretaría del Tribunal el 17 de abril de 2019.
- 14 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la Juez Ponente fue adscrita a la Sala Primera, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.
- 15 Al no haber solicitado las partes la celebración de vista oral dentro del plazo señalado, el Tribunal, considerando que los documentos que obran en autos le ofrecían información suficiente, decidió resolver el recurso sin fase oral del procedimiento, de conformidad con el artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.
- 16 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la demandada.
- 17 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

- 18 En apoyo del recurso, la demandante invoca tres motivos. El primer motivo se basa en la infracción conjunta del artículo 15 TFUE, apartado 3, del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del Reglamento n.º 1049/2001. El segundo motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación que se deriva del artículo 296 TFUE y del artículo 41 de la Carta. Por último, el tercer motivo se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad.
- 19 El Tribunal considera oportuno abordar el recurso con el examen del segundo motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 296 TFUE y del artículo 41 de la Carta

- 20 La demandante sostiene que la Decisión impugnada no está suficientemente motivada. En particular, alega que la identificación de los riesgos se enuncia en condicional y sin referencia alguna a las razones específicas que permitirían definirlos o incluso esbozarlos. Critica que esta motivación abstracta se apoya en consideraciones muy vagas. Además, sostiene que existen contradicciones entre la motivación de dicha Decisión y el contenido del escrito de 19 de septiembre de 2018 que le dirigió el secretario general de la Comisión para justificar el aplazamiento de la respuesta dada a la solicitud confirmatoria que había presentado. Según ella, en ese escrito se explicaba que dicho retraso se debía a la necesidad de agrupar todos los datos necesarios para responder a la solicitud de acceso al

documento que había presentado y en la Decisión no figuraba ningún rastro de los mencionados datos. En la fase de réplica, también en el contexto del segundo motivo, la demandante alega, además, que, en cualquier caso, la Comisión incumplió el deber de ayudar e informar al público que le impone el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001.

- 21 La Comisión refuta estas alegaciones.
- 22 Con carácter preliminar, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, así como por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 29 de septiembre de 2011, *Elf Aquitaine/Comisión*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 147 y jurisprudencia citada).
- 23 La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE 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 (véase la sentencia de 29 de septiembre de 2011, *Elf Aquitaine/Comisión*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 150 y jurisprudencia citada). Por lo que se refiere a la solicitud de acceso a los documentos, cuando la institución de que se trate deniegue tal acceso deberá demostrar en cada caso concreto, sobre la base de los datos de los que dispone, que los documentos a los que se solicita el acceso están efectivamente amparados por las excepciones enumeradas en el Reglamento n.º 1049/2001 (sentencias de 10 de septiembre de 2008, *Williams/Comisión*, T-42/05, EU:T:2008:325, apartado 95, y de 7 de julio de 2011, *Valero Jordana/Comisión*, T-161/04, no publicada, EU:T:2011:337, apartado 49).
- 24 Por tanto, según la jurisprudencia, incumbe a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar la motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real (véase la sentencia de 4 de mayo de 2012, *In't Veld/Consejo*, T-529/09, EU:T:2012:215, apartado 118 y jurisprudencia citada).
- 25 Por otra parte, si bien la Comisión está obligada a exponer los motivos que justifican la aplicación al caso de autos de una de las excepciones al derecho de acceso establecidas en el Reglamento n.º 1049/2001, no está obligada a facilitar información que vaya más allá de lo necesario para la comprensión, por el solicitante de acceso, de las razones que motivaron su Decisión y para el control, por el Tribunal, de la legalidad de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2008, *Terezakis/Comisión*, T-380/04, no publicada, EU:T:2008:19, apartado 119).
- 26 Procede determinar si, en el caso de autos, la Comisión ha cumplido las exigencias derivadas del artículo 296 TFUE y del artículo 41 de la Carta a la luz de estos elementos.
- 27 En primer lugar, la demandante alega que, en la Decisión impugnada, los riesgos a los que se refiere la Comisión para justificar su negativa a divulgar el documento solicitado se enuncian de manera puramente hipotética, sin ninguna referencia a las razones específicas que permitirían definirlos.
- 28 A este respecto, procede señalar que los motivos en los que se basa la Decisión impugnada están claramente expuestos en la misma.
- 29 En efecto, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró, en esencia, y a la luz de una presunción general de confidencialidad, que la eventual divulgación del documento solicitado podía perjudicar el objetivo de la auditoría de que se trata. Así, estimó que tal divulgación podía comprometer la

serenidad y la independencia de esa auditoría, en particular por lo que respecta a las medidas que habrían de adoptarse sobre su base y a su validación por su Servicio de Auditoría Interna. Por ello, consideró que existía un riesgo previsible de que la comunicación del documento solicitado menoscabara el clima de confianza mutua entre la EACEA y dicho Servicio, lo que podría haber tenido una incidencia negativa en la aplicación de las recomendaciones pertinentes.

- 30 A la vista de los datos anteriores, es preciso señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión expuso claramente los riesgos con respecto a los cuales estimó que el objetivo de la auditoría de que se trata podía verse amenazado por la divulgación del documento solicitado.
- 31 Sobre este particular, debe precisarse que no procede pronunciarse, en esta fase, sobre el fundamento de los motivos que figuran en la Decisión impugnada. El examen de la existencia y alcance de la motivación de una Decisión de la Comisión forma parte del control de los requisitos sustanciales de forma y, por tanto, de la legalidad formal de tal Decisión. Ha de distinguirse del examen de la procedencia de los fundamentos de dicha Decisión, que se integra en el análisis de la legalidad material (véase la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 67 y jurisprudencia citada), y que se realizará, en el presente caso, al analizar el primer motivo formulado por la demandante.
- 32 En segundo lugar, la demandante alega que la motivación de la Decisión impugnada es demasiado abstracta, dado que se apoya en consideraciones muy vagas.
- 33 A este respecto, y como se desprende del resumen que figura en el apartado 29 anterior, procede señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró que, además de los riesgos a los que se exponería el objetivo de la auditoría de que se trata si se divulgase el documento solicitado, también se oponía a tal divulgación el hecho de que debía interpretarse la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 a la luz del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero. Además, la Comisión recordó la necesidad de distinguir entre las actividades administrativas y los procedimientos legislativos, ya que la exigencia de transparencia es mayor para estos últimos, extremo que la demandante no discute.
- 34 Pues bien, es preciso observar que los motivos expuestos en el apartado 33 anterior constituían una indicación suficiente para que la demandante pudiera saber si la Decisión impugnada estaba fundada o si adolecía de un vicio que permitiera impugnar su validez. En efecto, sobre la base de estos motivos, la demandante podía comprender las razones específicas por las que la Comisión había considerado, en el caso de autos, que el documento solicitado estaba amparado por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Por otra parte, procede señalar a este respecto que la imposibilidad, alegada por la demandante, de considerar que debía procederse a tal interpretación de dicha excepción constituye el núcleo de la argumentación desarrollada por ella en el primer motivo que formula. Además, debe señalarse asimismo que dichos motivos son suficientes para que el Tribunal pueda ejercer su control judicial sobre la legalidad de la Decisión impugnada.
- 35 Por tanto, no puede negarse que la Decisión impugnada cumple los requisitos enunciados por la jurisprudencia, tal como han sido recordados en los apartados 22 a 25 anteriores. Por lo tanto, también debe desestimarse la alegación de la demandante de que la motivación de la Decisión impugnada es demasiado abstracta.
- 36 En tercer lugar, la demandante alega que la motivación de la Decisión impugnada no se corresponde con la expuesta en un correo electrónico que se le había transmitido el 19 de septiembre de 2018.

- 37 No obstante, procede observar que el correo electrónico en cuestión solo tenía por objeto indicar a la demandante que la Comisión no podía responder a su solicitud confirmatoria de acceso al documento solicitado en el plazo inicialmente fijado. Así pues, dicho correo electrónico no pretendía en absoluto exponer los motivos por los que, en su caso, procedería denegar la citada solicitud.
- 38 De ello se desprende que esta alegación de la demandante no pone en tela de juicio que la Decisión impugnada estaba suficientemente motivada y, por tanto, procede desestimarla por este motivo.
- 39 En cuarto lugar, la demandante alega en la fase de réplica que la Comisión incumplió el deber de ayudar e informar al público que le impone el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 40 Procede recordar que el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001 dispone que «las instituciones ayudarán e informarán a los ciudadanos sobre cómo y dónde pueden presentar solicitudes de acceso a los documentos».
- 41 A este respecto, procede señalar que la demandante no aporta ningún dato que demuestre que, en el caso de autos, la Comisión incumplió las obligaciones establecidas en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001 ni, por otra parte, que la supuesta falta de motivación de la Decisión impugnada que alega constituya tal incumplimiento del deber de ayudar e informar previsto por dicha disposición.
- 42 A este respecto, como ya se ha recordado en los apartados 2 a 6 anteriores, cabe observar que la demandante solicitó de entrada el acceso al documento solicitado mediante el envío de un correo electrónico al Servicio de Auditoría Interna de la Comisión el 30 de julio de 2018. Este último respondió debidamente a ese correo electrónico mediante escrito de 9 de agosto de 2018. A continuación, la demandante impugnó la apreciación comunicada por dicho Servicio presentando una solicitud confirmatoria de acceso el 29 de agosto de 2018. La Comisión respondió debidamente a esa solicitud confirmatoria de acceso mediante la adopción de la Decisión impugnada el 9 de octubre de 2018, tras haber tomado la precaución de informar a la demandante, el 19 de septiembre de 2018, de que el plazo para responder a dicha solicitud debía ampliarse en quince días.
- 43 Asimismo, debe precisarse que la demandante no cuestiona la regularidad del procedimiento al término del cual se adoptó la Decisión impugnada. Por otra parte, de las consideraciones anteriores se desprende que se le había informado de manera suficiente, para poder presentar la solicitud de acceso controvertida, sobre cómo y dónde podía presentar la solicitud de acceso a los documentos. Por otra parte, consta que la Comisión respondió con diligencia a dicha solicitud.
- 44 En este contexto, es necesario señalar que no existe ningún dato en la argumentación de la demandante que demuestre que la Comisión incumpliese su deber de ayudar previsto en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001 o que tal incumplimiento pueda viciar la legalidad de la Decisión impugnada. Además, la demandante no aporta ningún dato que explique la relación que establece entre ese supuesto incumplimiento y la motivación de dicha Decisión, que, sin embargo, es objeto del presente motivo.
- 45 Por consiguiente, la alegación de la demandante dirigida a invocar el incumplimiento por parte de la Comisión del deber de ayudar e informar al público que se deriva del artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001 carece de fundamento. En consecuencia, debe ser desestimada.
- 46 Por tanto, se ha de desestimar el segundo motivo en su totalidad.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 15 TFUE, apartado 3, del artículo 42 de la Carta, y del Reglamento n.º 1049/2001

- 47 La demandante alega, en esencia, que la Comisión incurrió en error al denegar en la Decisión impugnada la divulgación del documento solicitado invocando la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Este motivo puede subdividirse en cuatro partes.
- 48 En la primera parte, la demandante sostiene que la auditoría en cuyo marco se redactó el documento solicitado estaba terminada cuando pidió acceder al mismo. A este respecto, el propio título de ese documento, a saber, «Final audit report — IAS Audit on HR Management in the Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency [Ares(2018) 361356]», así como las consideraciones expuestas en la Decisión impugnada, según las cuales, «basándose en el informe de auditoría final, [la EACEA] aceptó aplicar las recomendaciones propuestas», demuestran que se había puesto fin a la auditoría controvertida. Por otra parte, el documento titulado «HR Annual Plan» (Plan Anual de Recursos Humanos), elaborado por la propia EACEA, corrobora estas alegaciones en la medida en que establece acciones correctoras que demuestran que se había completado la última fase de la auditoría. Además, de este último documento se desprende que siete de las acciones propuestas en el documento solicitado se habían realizado plenamente, mientras que sería razonable suponer que las dos últimas acciones propuestas en el documento solicitado se hubieran realizado plenamente, puesto que ya se habían llevado a cabo en un 70 % y en un 80 %, respectivamente, en el momento de la elaboración del documento titulado «HR Annual Plan». La demandante alega, en la réplica, que se ejecutaron íntegramente diez acciones importantes sobre la base de las recomendaciones del informe de auditoría. En apoyo de esta alegación, la demandante elaboró una nota recapitulativa en la que analizaba los porcentajes de realización de las medidas de ejecución adoptadas por la EACEA. No obstante, sostiene a este respecto que, dado que la excepción establecida por el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 solo puede invocarse para denegar el acceso a un documento en caso de que su divulgación pueda comprometer el objetivo perseguido por una actividad de auditoría, aquella no es aplicable en el caso de autos debido a que se había completado la auditoría de que se trata. En cualquier caso, considera que sería inaceptable hacer depender de un acontecimiento aleatorio, futuro y lejano el acceso al documento solicitado.
- 49 En la segunda parte, la demandante sostiene que la alegación de la Comisión de que es preciso esperar a que archive las recomendaciones formuladas en el documento solicitado, tras haber sido aplicadas por la EACEA, antes de autorizar la comunicación al público es contraria tanto al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1049/2001 como al derecho a la transparencia reconocido por el artículo 15 TFUE y el artículo 42 de la Carta. Por otra parte, afirma que el Tribunal ya constató este extremo en su sentencia de 9 de junio de 2010, Éditions Jacob/Comisión (T-237/05, EU:T:2010:224). En cualquier caso, la demandante alega que el alcance general dado al concepto de objetivo de las actividades de investigación por la Comisión resulta de una interpretación que neutraliza el derecho a la transparencia por parte de esta que no puede aceptarse. Además, según la demandante, la posibilidad de invocar ciertas presunciones generales no puede deducirse de manera sistemática para cualquier procedimiento de investigación o de auditoría, ya que las excepciones al principio de transparencia deben ser objeto de una interpretación restrictiva y circunscrita a la especificidad del procedimiento en cuestión, como demuestra el apartado 123 de la sentencia de 9 de junio de 2010, Éditions Jacob/Comisión (T-237/05, EU:T:2010:224).
- 50 En la tercera parte, la demandante manifiesta que una disposición del Derecho derivado no puede restringir, sin justificación, un derecho fundamental cuyo valor jurídico sea equivalente al del Derecho primario. Por consiguiente, considera que debe rechazarse la alegación de la Comisión de que la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 ha de interpretarse a la luz del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero, que dispone que «los informes y las conclusiones del auditor interno [...] serán de acceso público únicamente cuando el auditor interno haya validado las acciones emprendidas para su puesta en práctica». En la fase de

réplica, la demandante afirma tomar nota de que dicha excepción tiene que poder interpretarse de manera coherente con el artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero. Sin embargo, considera que la posibilidad de invocar tal obligación de confidencialidad no podía, en el caso de autos, dispensar a la Comisión de realizar un examen concreto e individual del documento solicitado, en la medida en que, una vez finalizado dicho documento, la Comisión no podía aplicar fundadamente la excepción basada en esta última disposición ni una presunción general de protección de las actividades de auditoría.

51 En la cuarta parte, la demandante sostiene que la Decisión impugnada no cumple el criterio del riesgo razonablemente previsible. Según ella, el riesgo de menoscabo de la serenidad y de la independencia de la investigación de que se trata solo está formulado en ella de manera puramente hipotética. En cambio, no se demuestran ni la necesidad de aplicar la excepción de que se trata ni la de aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 a la totalidad del documento solicitado. Por consiguiente, no puede invocarse una presunción general de no divulgación para justificar dicha Decisión. A la vista de estas consideraciones, la demandante estima que, en el caso de autos, no procedía alegar la existencia de un interés público superior para justificar la divulgación del citado documento. Sin embargo, pone de relieve, en cualquier caso, y con carácter subsidiario, el error manifiesto de apreciación de que, a su juicio, adolece esta Decisión. Estima que en ella se considera erróneamente que sus alegaciones para obtener el acceso a ese documento son «más bien de naturaleza privada». Pues bien, la Comisión debería haber identificado cuáles eran estas consideraciones privadas y examinar si el hecho de invocar principios generales de transparencia era suficiente para descartar la necesidad de protección de ese documento.

52 La Comisión refuta estas alegaciones.

53 El Tribunal considera oportuno examinar en principio conjuntamente las partes primera a tercera y, posteriormente, la cuarta.

Sobre las partes primera a tercera

54 Con carácter preliminar, por lo que respecta al derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión, procede recordar que, en virtud del artículo 42 de la Carta, «todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte». También se desprende del artículo 15 TFUE, apartado 3, primera frase, que «todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte».

55 Paralelamente, el Reglamento n.º 1049/2001, adoptado sobre la base del artículo 255 CE, apartado 2, tiene por objeto, como se desprende de su artículo 1, interpretado a la luz del considerando 4, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 40).

56 No obstante, procede recordar que, en circunstancias particulares, pueden establecerse límites a este derecho de acceso. Así, el artículo 15 TFUE, apartado 3, establece que «el Parlamento Europeo y [el] Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio [del] derecho de acceso a los documentos». Por lo tanto, de su tenor se desprende claramente que dichos límites pueden fijarse mediante reglamentos.

- 57 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 en el caso de que la divulgación de este cause un perjuicio a uno de los intereses protegidos por dicho artículo (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, *De Capitani/Parlamento*, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 58 A este respecto, la jurisprudencia ha recordado, además, que el derecho de acceso a los documentos está sujeto a ciertos límites basados en razones de interés público o privado, al tiempo que precisa que, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencia de 1 de febrero de 2007, *Sisión/Consejo*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartados 62 y 63).
- 59 Entre las excepciones al derecho de acceso a los documentos figura la recogida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en virtud de la cual las instituciones 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.
- 60 El régimen de excepciones previsto en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 —y especialmente en su apartado 2— se basa en la ponderación de los intereses en juego en una situación determinada, a saber, los intereses que se verían favorecidos por la divulgación de los documentos de que se trate, por una parte, y los que resultarían amenazados por esa divulgación, por otra. La Decisión que se adopte sobre una solicitud de acceso a documentos depende de cuál es el interés que debe prevalecer en el caso concreto (sentencia de 14 de noviembre de 2013, *LPN y Finlandia/Comisión*, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 42).
- 61 Por otro lado, cuando se solicita a una institución la divulgación de un documento, aquella está obligada a apreciar, en cada caso, si dicho documento está comprendido en las excepciones al derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, *Suecia y Turco/Consejo*, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 35).
- 62 En el caso de autos, procede pronunciarse, a la luz de las consideraciones anteriores, acerca de si estaba justificado, como sostiene la Comisión, denegar a la demandante el acceso al documento solicitado, sobre la base de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, interpretado a la luz del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero, debido, esencialmente, a que existía un riesgo previsible de que su divulgación perjudicara el objetivo de la auditoría de que se trata obstaculizando la puesta en práctica, por la EACEA, de las recomendaciones que allí se mencionan.
- 63 De la argumentación de la demandante se desprende, en esencia, que esta impugna la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, así como su interpretación a la luz del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero, al documento solicitado debido a que la auditoría en cuyo marco se redactó dicho documento había finalizado cuando presentó su solicitud de acceso al citado documento. Según la demandante, sería contrario al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1049/2001, así como al principio de transparencia, esperar a que se aplicaran las recomendaciones formuladas en un informe de auditoría final antes de que los documentos correspondientes pudieran divulgarse sin temor a perjudicar el objetivo perseguido por dicha auditoría.
- 64 En primer término, por lo que respecta a la fase en la que se encontraba la auditoría de que se trata cuando se adoptó la Decisión impugnada, es necesario recordar que el documento solicitado es un informe final del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión que forma parte del expediente administrativo relativo a una auditoría de la gestión de los recursos humanos en la EACEA.

- 65 A este respecto, procede comenzar señalando que el presente asunto se diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia de 12 de mayo de 2015, *Technion y Technion Research Development Foundation/Comisión* (T-480/11, EU:T:2015:272), invocada en particular por la Comisión en la Decisión impugnada a modo de ejemplo. En efecto, el Tribunal había considerado, en el apartado 66 de dicha sentencia, que, «en la fecha de adopción de la Decisión [controvertida], 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». Pues bien, en el caso de autos consta que ya se había elaborado el informe final cuando se adoptó la Decisión impugnada.
- 66 No obstante, como se desprende de los datos aportados a los autos, en particular de la nota recapitulativa creada por la demandante por su propia iniciativa, el 24 de octubre de 2018 solo se habían aplicado determinadas recomendaciones formuladas en el documento solicitado, lo que implica que aún no se habían aplicado todas las recomendaciones formuladas en dicho documento cuando se adoptó la Decisión impugnada.
- 67 Por consiguiente, de las consideraciones anteriores se desprende que, si bien el informe final con el que concluyó el procedimiento de auditoría ya se había adoptado en el momento de la presentación de la solicitud de acceso a los documentos controvertida, no obstante, cuando se adoptó la Decisión impugnada estaban en curso medidas de ejecución relacionadas con dicho procedimiento de auditoría.
- 68 En segundo término, respecto a la alegación de la demandante de que esperar a que las recomendaciones formuladas en el documento solicitado sean archivadas por la Comisión antes de autorizar su comunicación al público es contrario tanto al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1049/2001 como al derecho a la transparencia reconocido por el artículo 15 TFUE y por el artículo 42 de la Carta, procede señalar lo siguiente.
- 69 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que procedía interpretar la excepción al derecho de acceso a los documentos basada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 a la luz del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero. En cualquier caso, procede señalar que el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1), que, conforme a su artículo 281, apartado 1, derogó el Reglamento financiero con efecto a partir del 2 de agosto de 2018, contiene, en su artículo 118, apartado 9, una disposición que reproduce en esencia el artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero.
- 70 A este respecto, debe precisarse que el artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero establece que «los informes y las conclusiones del auditor interno y el informe de la institución serán de acceso público únicamente cuando el auditor interno haya validado las acciones emprendidas para su puesta en práctica».
- 71 Asimismo, procede señalar que el Reglamento n.º 1049/2001 y el Reglamento financiero persiguen objetivos distintos. El Reglamento n.º 1049/2001 pretende facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos y promover buenas prácticas administrativas (sentencia de 28 de junio de 2012, *Comisión/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 109). Por su parte, el Reglamento financiero tiene por objeto definir las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. Más concretamente, su capítulo 9 define las competencias y los métodos de trabajo concretos del auditor interno del que cada institución de la Unión está obligada a dotarse.

- 72 Paralelamente, procede observar que el Reglamento n.º 1049/2001 y el Reglamento financiero no contienen ninguna disposición que establezca expresamente la primacía de uno sobre el otro. Pues bien, de reiterada jurisprudencia se desprende que no puede excluirse, por principio, interpretar las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 a la luz de determinadas normativas específicas del Derecho de la Unión. Así, en tal supuesto, es preciso garantizar una aplicación de cada uno de dichos Reglamentos que sea compatible con la del otro y permita una aplicación coherente (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 123; de 29 de enero de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 y T-532/10, EU:T:2013:38, apartado 85, y de 21 de septiembre de 2016, Secolux/Comisión, T-363/14, EU:T:2016:521, apartado 43).
- 73 Pues bien, el propio objeto del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero es restringir el acceso a los informes y a las conclusiones del auditor interno, preservando dichos documentos de una divulgación al público hasta la validación de sus medidas de aplicación por este último. En estas circunstancias, permitir un acceso generalizado, basado en el Reglamento n.º 1049/2001, a los informes del auditor interno cuyas medidas de aplicación aún no han sido validadas por este podría poner en peligro el equilibrio que el legislador de la Unión ha querido garantizar en el Reglamento financiero entre el derecho del público a acceder a los documentos de las instituciones del modo más amplio posible y la facultad del auditor interno de llevar a buen término las auditorías que realiza.
- 74 En consecuencia, para interpretar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, procede aplicar una presunción general de que la divulgación de las conclusiones y de los informes del auditor interno antes de la validación por este de las acciones que incluyen para su puesta en práctica puede perjudicar el objetivo de la auditoría que realiza (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 123; de 29 de enero de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 y T-532/10, EU:T:2013:38, apartado 85, y de 21 de septiembre de 2016, Secolux/Comisión, T-363/14, EU:T:2016:521, apartado 43), entendiéndose que ese presunto perjuicio no excluye en ningún caso la posibilidad de que los interesados demuestren que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está cubierto por la citada presunción (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 100 y jurisprudencia citada).
- 75 En cualquier caso, debe precisarse que el hecho de que los documentos relativos a una auditoría interna estén amparados por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en tanto las medidas de ejecución de la auditoría en cuestión no hayan sido validadas por el auditor interno, solo restringe el derecho fundamental del público al acceso a los documentos de manera doblemente limitada.
- 76 En efecto, por una parte, esa interpretación solo afecta, entre las actividades de inspección, investigación y auditoría, a la categoría específica de las auditorías llevadas a cabo por el auditor interno. Por otra parte, está limitada en el tiempo, ya que solo permite a las instituciones de la Unión denegar el acceso a los informes y conclusiones relativos a tales auditorías internas hasta que el auditor interno haya validado las medidas adoptadas para su aplicación. En otras palabras, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, interpretada a la luz del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero, se limita a la duración del procedimiento al término del cual el auditor interno valida las medidas de seguimiento de tales informes.
- 77 Habida cuenta de todo lo anterior, y tomando en consideración la necesidad de garantizar una aplicación coherente del Reglamento n.º 1049/2001 y del Reglamento financiero, la demandante sostiene erróneamente que la Comisión llevó a cabo una interpretación que neutraliza el derecho a la transparencia al denegarle el acceso al documento solicitado debido a que el auditor interno aún no había validado las medidas que debían adoptarse en relación con la auditoría de que se trata.

- 78 En tercer término, en cuanto a la alegación de la demandante de que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 no era aplicable en el caso de autos, en la medida en que la divulgación del documento solicitado no podía comprometer el objetivo de la auditoría de que se trata, dado que esta había terminado, procede recordar que, como se ha señalado en el apartado 66 anterior, aún no se habían aplicado todas las recomendaciones formuladas en ese documento cuando se adoptó la Decisión impugnada.
- 79 A este respecto, debe precisarse que, cuando se dictó la sentencia de 6 de julio de 2006, *Franchet y Byk/Comisión* (T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190), invocada por la demandante en sus escritos, las disposiciones pertinentes del Reglamento financiero en materia de acceso a los documentos durante un procedimiento de auditoría interna aún no habían entrado en vigor en el momento de los hechos del asunto que dio lugar a la citada sentencia y que el Reglamento financiero en su versión entonces aplicable no establecía normas que restringieran el acceso del público a los informes de auditoría. Ahora bien, desde la entrada en vigor del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero en su versión de 2012, sus disposiciones deben ser tenidas en cuenta necesariamente para apreciar la legalidad de la Decisión impugnada por las razones que figuran en los apartados 68 a 77. Por ello, las medidas de ejecución de que se trata en el caso de autos no pueden considerarse un acontecimiento aleatorio, futuro y lejano al que se supedita el acceso al documento solicitado en el sentido de la jurisprudencia citada por la demandante.
- 80 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar las partes primera a tercera del primer motivo.

Sobre la cuarta parte

- 81 La demandante alega, en primer término, que de la Decisión impugnada no se desprende que la Comisión llevara a cabo un examen concreto del documento solicitado antes de concluir que era «confidencial». En segundo término, aduce que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al concluir que su interés en obtener la divulgación del documento solicitado era más bien de naturaleza privada.
- 82 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que una institución, cuando recibe una solicitud basada en el Reglamento n.º 1049/2001, tiene, en principio, la obligación de efectuar una valoración concreta e individual del contenido de los documentos a que se refiere la solicitud (sentencia de 13 de abril de 2005, *Verein für Konsumenteninformation/Comisión*, T-2/03, EU:T:2005:125, apartado 74).
- 83 Esta regla general no significa, sin embargo, que tal examen sea exigible en todo caso. En efecto, dado que el examen concreto e individual que, en principio, debe efectuar la institución a raíz de una solicitud de acceso basada en el Reglamento n.º 1049/2001 tiene por objeto permitir a la institución, por una parte, valorar en qué medida resulta aplicable una excepción al derecho de acceso y, por otra, valorar la viabilidad de un acceso parcial, dicho examen no será necesario cuando, por las circunstancias particulares del caso, sea evidente que el acceso ha de denegarse o, por el contrario, concederse. Tal será el supuesto, en particular, de determinados documentos que o bien estén manifiestamente amparados en su integridad por una excepción al derecho de acceso, o bien, a la inversa, sean manifiestamente accesibles en su integridad, o bien ya hayan sido objeto de una previa valoración concreta e individual por la Comisión en circunstancias similares (sentencia de 13 de abril de 2005, *Verein für Konsumenteninformation/Comisión*, T-2/03, EU:T:2005:125, apartado 75).
- 84 Pues bien, en el caso de autos consta que, en la Decisión impugnada, y por las razones expuestas en el apartado 29 anterior, la Comisión estimó que el objetivo de la auditoría de que se trata se vería amenazado en caso de divulgación del documento solicitado. Por otra parte, estas consideraciones se expusieron claramente en dicha Decisión.

- 85 Así pues, procede declarar que era evidente, en el caso de autos, que no era necesaria una valoración concreta e individual del contenido del documento a que se refiere la solicitud, ya que este estaba amparado por una presunción general según la cual la divulgación de las conclusiones e informes redactados por el auditor interno, antes de que este valide su puesta en práctica, puede perjudicar el objetivo de las auditorías a las que se refieren.
- 86 Por consiguiente, hay que desestimar la alegación de la demandante según la cual de la Decisión impugnada no se desprende que la Comisión procediera a un examen concreto del documento solicitado.
- 87 En segundo lugar, en la medida en que la demandante reprocha a la Comisión haber incurrido en un error manifiesto al considerar que los intereses en los que se basaba la solicitud de acceso al documento solicitado que había presentado eran más bien de carácter privado, cabe señalar que la Comisión subraya acertadamente que, cuando solicitó la acumulación del presente asunto al que dio lugar a la sentencia de 6 de junio de 2019, Bonnafous/EACEA (T-614/17, no publicada, EU:T:2019:381), la demandante adujo expresamente tales motivos de carácter privado para justificar su interés en obtener el acceso al documento solicitado.
- 88 Así, en la solicitud de acumulación de que se trata, la demandante señaló, en particular, que «la lectura [del documento solicitado] debería [permitirle] corroborar y/o documentar varias de las alegaciones que formuló en el asunto T-614/17».
- 89 Pues bien, el interés particular que puede alegar un solicitante en acceder a un documento que le afecta personalmente no puede ser tomado en consideración como interés público superior en el sentido de las disposiciones del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. De ello se sigue que la defensa de sus intereses con vistas a interponer un recurso no constituye un interés público superior en el sentido de la disposición mencionada (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de mayo de 2011, NLG/Comisión, T-109/05 y T-444/05, EU:T:2011:235, apartado 148).
- 90 Por otra parte, procede recordar de nuevo que la negativa a divulgar el documento solicitado a la demandante y la presunción general de que su divulgación podría perjudicar el objetivo de la auditoría de que se trata, presunción en la que se basa dicha denegación, son provisionales. En efecto, de la propia naturaleza de dicha presunción resulta que esta solo es oponible mientras el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión no haya validado las medidas de ejecución del documento solicitado. Por lo tanto, la referencia a las sentencias de 12 de octubre de 2000, JT's Corporation/Comisión (T-123/99, EU:T:2000:230), apartado 50, y de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión (T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190), apartado 112, que figura en la réplica en apoyo de la alegación de que la Decisión impugnada priva a los ciudadanos de la posibilidad de controlar la legalidad del ejercicio del poder público, no es pertinente en el caso de autos.
- 91 Así pues, habida cuenta de lo anterior, procede considerar que la demandante no ha formulado ninguna alegación que demuestre que un interés público superior podía justificar la divulgación del documento solicitado en el caso de autos.
- 92 Por consiguiente, debe desestimarse la cuarta parte y, con ella, el primer motivo en su totalidad.

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad

- 93 La demandante alega que la presunción general de no divulgación del documento solicitado en la que se basa la Decisión impugnada no está justificada. Considera que la negativa a comunicar dicho documento, incluso parcialmente, debe interpretarse como una negativa a examinarlo concreta e individualmente, lo que constituye una vulneración manifiesta del principio de proporcionalidad.

- 94 La Comisión refuta esta alegación.
- 95 A este respecto, basta señalar que, por las mismas razones que las que figuran en los apartados 82 a 85 anteriores, la Comisión no estaba obligada a proceder en el caso de autos a un examen concreto e individual del documento solicitado.
- 96 Por tanto, debe desestimarse el tercer motivo y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

Costas

- 97 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. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas como ha solicitado la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a la Sra. Laurence Bonnafous.**

Kanninen

Póltorak

Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de marzo de 2020.

Firmas