



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

de 28 de mayo de 2020 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de las Decisiones Marco 2008/909/JAI, 2008/947/JAI y 2009/829/JAI — Denegación de acceso — Artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 — Excepción relativa a la protección de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Presunción general de confidencialidad»

En el asunto T-701/18,

Liam Campbell, con domicilio en Dundalk (Irlanda), representado por el Sr. J. MacGuill, Solicitor, y la Sra. E. Martin-Vignerte, abogada,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. A. Spina y la Sra. C. Ehrbar, 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) 6642 final de la Comisión, de 4 de octubre de 2018, por la que se deniega el acceso a los documentos relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea (DO 2008, L 327, p. 27), de la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas (DO 2008, L 337, p. 102), y de la Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional (DO 2009, L 294, p. 20),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado por el Sr. S. Papasavvas, Presidente, y los Sres. A. M. Collins, V. Kreuschitz y G. De Baere (Ponente) y la Sra. G. Steinfatt, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de diciembre de 2019;

* Lengua de procedimiento: inglés.

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El demandante, el Sr. Liam Campbell, es un nacional irlandés que fue detenido en Irlanda el 2 de diciembre de 2016 sobre la base de una orden de detención europea relativa a tres delitos, dictada por las autoridades lituanas el 26 de agosto de 2013. El demandante impugna ante los órganos jurisdiccionales irlandeses la solicitud de entrega hecha por las autoridades lituanas.
- 2 Mediante escrito de 9 de agosto de 2018, el demandante presentó a la Comisión Europea una solicitud de acceso a documentos, 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). Esta solicitud tenía por objeto todos los documentos que obraran en poder de la Comisión relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea (DO 2008, L 327, p. 27), de la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas (DO 2008, L 337, p. 102), y de la Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional (DO 2009, L 294, p. 20) (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones Marco»). Como anexo de su solicitud, el demandante adjuntó un escrito del miembro de la Comisión encargado de la justicia dirigido a varios miembros del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2018, relativo a la situación personal del demandante y en el que se mencionaban las Decisiones Marco.
- 3 Mediante escrito de 21 de agosto de 2018, la Comisión respondió al demandante que no obraba en su poder ningún documento que correspondiera a la solicitud de este.
- 4 Mediante escrito de 22 de agosto de 2018, el demandante presentó una solicitud confirmatoria para que la Comisión revisara su postura. El demandante indicó que, en la medida en que en el escrito del miembro de la Comisión encargado de la justicia que había adjuntado a su solicitud inicial se mencionaba que Irlanda aún no había transpuesto al ordenamiento jurídico nacional las Decisiones Marco, ello significaba que la Comisión disponía al menos de un documento relativo a la transposición de estas Decisiones Marco por Irlanda.
- 5 Mediante correos electrónicos de 12 de septiembre y de 3 de octubre de 2018, la Comisión amplió en dos ocasiones el plazo de respuesta sobre la base del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

- 6 Mediante decisión de 4 de octubre de 2018 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión denegó el acceso a los documentos solicitados. La Comisión indicó que, tras un nuevo examen de la solicitud, había identificado documentos relativos a la transposición de las Decisiones Marco por Irlanda que correspondían al objeto de la solicitud del demandante. Señaló lo siguiente al respecto:
- «Estos documentos contienen intercambios entre los servicios responsables de la Comisión e Irlanda y forman parte de los expedientes relativos a los tres procedimientos EU Pilot siguientes:
- procedimiento EU Pilot con el número de referencia EUP(2015) 8138, relativo a la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo;
 - procedimiento EU Pilot con el número de referencia EUP(2015) 8140, relativo a la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo;
 - procedimiento EU Pilot con el número de referencia EUP(2015) 8147, relativo a la Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo.»
- 7 La Comisión informó al demandante de que se le denegaba el acceso a los documentos de que se trata sobre la base del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría.
- 8 La Comisión comenzó indicando que los procedimientos EU Pilot habían concluido el 16 de marzo de 2018 y que aún no se había adoptado ninguna decisión sobre la incoación de un procedimiento formal por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, pero que sus servicios seguían barajando la posibilidad de incoar tal procedimiento. Por estos motivos, estimaba que todavía estaba en curso una investigación de infracción contra Irlanda en relación con la transposición de las Decisiones Marco. La Comisión consideró que hacer públicos los documentos solicitados por el demandante tendría una influencia negativa en el diálogo entre ella y el Estado miembro, para el que es esencial un clima de confianza, alteraría el carácter bilateral de las fases informales y formales del procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 258 TFUE y le impediría adoptar una decisión sobre esos tres expedientes exenta de cualquier influencia externa indebida.
- 9 En consecuencia, la Comisión estimó que todos los documentos que figuraban en esos expedientes estaban cubiertos por la presunción general de confidencialidad basada en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativa a la protección de las actividades de investigación, lo que significaba que no era necesario proceder a un examen concreto e individual del contenido de cada uno de los documentos solicitados.
- 10 A continuación, la Comisión señaló que, en la solicitud confirmatoria, el demandante no había hecho referencia a ningún interés público superior particular que justificara la divulgación al público del tipo específico de información contenida en los documentos de que se trata y que prevaleciera sobre la necesidad de proteger dicha información a la luz de las excepciones establecidas en el Reglamento n.º 1049/2001. Añadía que no había podido determinar la existencia de un interés público superior que justificara la divulgación de tales documentos.
- 11 Por último, la Comisión consideró que no era posible conceder un acceso parcial, ya que los documentos solicitados estaban íntegramente cubiertos por la excepción invocada.

Procedimiento ante el Tribunal y pretensiones de las partes

- 12 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 26 de noviembre de 2018, el demandante solicitó la asistencia jurídica gratuita. Mediante auto de 21 de marzo de 2019, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal concedió al demandante la asistencia jurídica gratuita.

- 13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de abril de 2019, el demandante interpuso el presente recurso.
- 14 Tras modificarse la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Tercera, a la que, por consiguiente, se atribuyó el presente asunto, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 15 A propuesta de la Sala Tercera, el Tribunal decidió, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.
- 16 En la vista, celebrada el 17 de diciembre de 2019, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 17 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene a cada parte a cargar con sus propias costas o condene en costas a la Comisión en caso de que se estime el recurso.
- 18 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

- 19 En apoyo de su recurso, el demandante invoca, en esencia, dos motivos, basados, el primero, en la aplicación ilegal de una presunción general de confidencialidad y, el segundo, en un error manifiesto de apreciación en relación con la existencia de un interés público superior.
- 20 En el marco de su primer motivo, el demandante señala que, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró que los documentos solicitados contenían intercambios que formaban parte de tres procedimientos EU Pilot y denegó el acceso a ellos sobre la base del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 aplicando una presunción general de confidencialidad. El demandante no discute el hecho de que, con arreglo a la jurisprudencia, los documentos que forman parte de un procedimiento EU Pilot están cubiertos por una presunción general de confidencialidad. Sin embargo, aduce que esta presunción es refutable, lo que produce el efecto de trasladar la carga de la prueba de la institución a la parte demandante, que debe demostrar entonces que la divulgación de los documentos supuestamente cubiertos por la presunción no supone un perjuicio para el objetivo de la actividad de investigación.
- 21 El demandante sostiene que, en el presente asunto, la carga de la prueba recae injustamente en él, ya que no está en condiciones de asumirla, lo que vulnera su derecho a un proceso justo. En primer término, alega que esta carga de la prueba lo obliga a demostrar que la divulgación de determinados documentos específicos, cuya existencia desconocía, no entraña ningún riesgo para el objetivo del procedimiento EU Pilot y que dichos documentos están excluidos de la presunción general de confidencialidad. Si bien el escrito del miembro de la Comisión encargado de la justicia de 18 de enero de 2018 hacía pensar que existían documentos relativos a la falta de aplicación de las Decisiones Marco, el demandante no tenía ninguna certeza en cuanto a la existencia, naturaleza, forma o contenido de tales documentos. Por lo tanto, considera que no es realista exigirle que presente alegaciones sobre el fondo de un documento cuya existencia desconoce.

- 22 En segundo término, el demandante alega que no es posible desvirtuar la presunción general de confidencialidad y demostrar que los documentos que solicitó no entrañan riesgos para los objetivos de la investigación, puesto que no sabe de qué documentos se trata y cuál es su contenido. El demandante considera que, al hacer recaer en él la carga de una prueba imposible, lo que equivale a establecer una presunción irrefutable, contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión incurrió en un error de Derecho.
- 23 La Comisión recuerda que la existencia de una presunción general de confidencialidad significa que, cuando se presenta una solicitud de acceso a documentos sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, esta institución no está obligada a realizar una apreciación específica e individual del contenido de cada uno de los documentos solicitados. Por lo tanto, la alegación según la cual invocó ilegalmente una presunción general es infundada. La Comisión considera que el demandante no niega que, cuando este presentó la solicitud de acceso, por un lado, los documentos solicitados formaban parte de los procedimientos EU Pilot y, por otro lado, la Comisión no había adoptado ninguna decisión descartando la incoación de un procedimiento formal por incumplimiento contra Irlanda. Por consiguiente, la Comisión estima que no incurrió en un error manifiesto de apreciación al invocar la presunción general de confidencialidad.
- 24 La Comisión alega que el demandante no ha aportado ningún elemento específico y concreto que ponga de manifiesto que, en el presente asunto, la divulgación de los documentos de que se trata no pondría en peligro el interés de preservar la confidencialidad durante investigaciones que pueden llevar a incoar un procedimiento por incumplimiento y que permita desvirtuar la presunción general de confidencialidad. Señala que, por su propia naturaleza, una presunción produce el efecto de trasladar la carga de la prueba y que el demandante, que no discute que los documentos solicitados formen parte de procedimientos EU Pilot, no se basa en ningún argumento que demuestre que la presunción es irrazonable o injustificada o que resulta «injusto» aplicarla. Según la Comisión, el demandante no puede remitirse a la solicitud inicial, habida cuenta de que la solicitud de acceso volvió a examinarse completamente en la fase de valoración de la solicitud confirmatoria.
- 25 Con carácter preliminar, debe recordarse que del considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la apertura permite conferir a las instituciones de la Unión Europea una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad para con los ciudadanos de la Unión en un sistema democrático (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 50 y jurisprudencia citada). A tal efecto, el artículo 1 de este Reglamento establece que este tiene por objeto garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones de la Unión. Asimismo, del artículo 4 de dicho Reglamento, que establece un régimen de excepciones a este respecto, resulta que ese derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado (véanse las sentencias de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 61 y jurisprudencia citada; de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartados 51 y 52 y jurisprudencia citada, y de 5 de diciembre de 2018, Campbell/Comisión, T-312/17, no publicada, EU:T:2018:876, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 26 Sin embargo, dado que tales excepciones invalidan el principio del acceso más amplio posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véanse las sentencias de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 30 y jurisprudencia citada; de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 53 y jurisprudencia citada, y de 5 de diciembre de 2018, Campbell/Comisión, T-312/17, no publicada, EU:T:2018:876, apartado 23 y jurisprudencia citada).

- 27 En virtud de la excepción invocada por la Comisión, a saber, la contemplada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, 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.
- 28 Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, no basta, en principio, con que este documento esté incluido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1049/2001. La institución interesada también debe explicar las razones por las que el acceso a dicho documento podría perjudicar concreta y efectivamente al interés protegido por una excepción prevista en dicho artículo (véanse las sentencias de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 29 No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la institución de la Unión interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación de documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 65 y jurisprudencia citada; de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 55 y jurisprudencia citada, y de 5 de diciembre de 2018, Campbell/Comisión, T-312/17, no publicada, EU:T:2018:876, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 30 El objetivo de estas presunciones reside, así, en la posibilidad de que la institución, órgano u organismo de la Unión de que se trate considere, basándose en dichas consideraciones de carácter general, que la divulgación de determinadas categorías de documentos perjudica, en principio, al interés protegido por la excepción que invoca, sin tener la obligación de examinar concreta e individualmente cada uno de los documentos solicitados (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 31 Por regla general, en los asuntos que han dado lugar a resoluciones que aplicaban presunciones generales de confidencialidad, la denegación de acceso discutida comprendía un conjunto de documentos claramente delimitados por su pertenencia común al expediente de un procedimiento administrativo o jurisdiccional en curso (véase la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, C-612/13 P, EU:C:2015:486, apartado 78 y jurisprudencia citada; véase, asimismo, la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 81).
- 32 A este respecto, el Tribunal de Justicia, en el apartado 51 de la sentencia de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión (C-562/14 P, EU:C:2017:356), reconoció la existencia de una presunción general de confidencialidad en el caso de documentos que forman parte de un procedimiento EU Pilot.
- 33 Según el Tribunal de Justicia, el procedimiento EU Pilot constituye un instrumento de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros que permite verificar si el Derecho de la Unión se respeta y se aplica correctamente en estos. Tiene por objeto resolver eventuales infracciones del Derecho de la Unión de manera eficaz evitando, en la medida de lo posible, la incoación formal de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE. Por lo tanto, su función es preparar o evitar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro (sentencia de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartados 38 y 39).

- 34 El Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien en el apartado 78 de la sentencia de 16 de julio de 2015, *ClientEarth/Comisión* (C-612/13 P, EU:C:2015:486), señaló que la presunción general de confidencialidad no se aplica a los documentos que, en la fecha de la decisión denegatoria de acceso, no se han unido al expediente de un procedimiento administrativo o jurisdiccional en curso, ese razonamiento no impide que dicha presunción se aplique a los documentos relativos a un procedimiento EU Pilot, que están claramente delimitados por su pertenencia a un procedimiento administrativo en curso (sentencia de 11 de mayo de 2017, *Suecia/Comisión*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 44).
- 35 Por lo tanto, mientras, durante la fase administrativa previa de una investigación llevada a cabo mediante un procedimiento EU Pilot, exista el riesgo de alterar el carácter del procedimiento por incumplimiento, modificar su desarrollo y vulnerar los objetivos de este procedimiento, se justifica la aplicación de la presunción general de confidencialidad a los documentos intercambiados entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, con arreglo a la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de noviembre de 2013, *LPN y Finlandia/Comisión* (C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738). Este riesgo existe hasta el momento en que se pone fin al procedimiento EU Pilot y se descarta definitivamente la incoación de un procedimiento formal por incumplimiento contra el Estado miembro (sentencia de 11 de mayo de 2017, *Suecia/Comisión*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 45).
- 36 Todos los asuntos mencionados en los apartados 32 a 35 anteriores se caracterizaban por el hecho de que la solicitud de acceso de que se trataba no se refería a un único documento, sino a un conjunto de documentos. En una situación de este tipo, el reconocimiento de una presunción general según la cual la divulgación de documentos de determinada naturaleza perjudicaría, en principio, a la protección de alguno de los intereses enumerados en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 permite que la institución interesada tramite una solicitud global y responda a ella de una manera igualmente global (véanse las sentencias de 27 de febrero de 2014, *Comisión/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 68 y jurisprudencia citada, y de 11 de diciembre de 2018, *Arca Capital Bohemia/Comisión*, T-440/17, EU:T:2018:898, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 37 Esta presunción general no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado, cuya divulgación se solicita, no está cubierto por dicha presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento en virtud del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 [véanse las sentencias de 27 de febrero de 2014, *Comisión/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 100 y jurisprudencia citada; de 11 de mayo de 2017, *Suecia/Comisión*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 19 de septiembre de 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisión*, T-39/17, no publicada, EU:T:2018:560, apartado 103 y jurisprudencia citada].
- 38 En cambio, la exigencia de verificar si la presunción general de que se trate es realmente aplicable no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión deba examinar individualmente todos los documentos solicitados en cada caso concreto. Tal exigencia privaría a la presunción general de su efecto útil, a saber, el de permitir que la Comisión responda a una solicitud de acceso global de una manera igualmente global [véanse las sentencias de 27 de febrero de 2014, *Comisión/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 101 y jurisprudencia citada, y de 19 de septiembre de 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisión*, T-39/17, no publicada, EU:T:2018:560, apartado 120 y jurisprudencia citada].
- 39 Por último, como se desprende de la jurisprudencia mencionada en los apartados 29 y 30 anteriores, el reconocimiento de una presunción general en favor de una nueva categoría de documentos exige, sin embargo, que se demuestre previamente que la divulgación de los documentos de esta categoría puede perjudicar, de forma razonablemente previsible, al interés protegido por la excepción en cuestión. Además, estas presunciones generales deben interpretarse y aplicarse de forma estricta, puesto que constituyen una excepción a la obligación de examen concreto e individual por la institución de la

Unión interesada de cada documento al que se solicita acceso y, de manera más general, al principio del acceso más amplio posible del público a los documentos en poder de las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 80 y jurisprudencia citada).

- 40 De esta jurisprudencia se desprende que, cuando una institución considera que es aplicable una presunción general de confidencialidad, está en condiciones de responder de manera global a una solicitud de acceso, ya que dicha presunción la dispensa de explicar las razones por las que el acceso a un documento objeto de la solicitud perjudica concretamente al interés protegido.
- 41 No obstante, contrariamente a lo que sostuvo la Comisión en la vista, la aplicación de una presunción de confidencialidad no puede interpretarse en el sentido de que permite a la institución responder de manera global que todos los documentos objeto de la solicitud de acceso pertenecen a un expediente cubierto por una presunción general de confidencialidad, sin tener que identificarlos o establecer una lista de dichos documentos.
- 42 En efecto, a falta de tal identificación, el solicitante no podría alegar que un documento queda excluido de la aplicación de la presunción general de confidencialidad y, por lo tanto, no podría desvirtuar dicha presunción.
- 43 Pues bien, procede señalar que, en materia de ayudas de Estado, el Tribunal de Justicia ha declarado que la presunción general según la cual la divulgación de los documentos del expediente administrativo supone, en principio, un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación no es irrefutable y no excluye que algunos de los documentos concretos contenidos en el expediente de la Comisión relativos a un procedimiento de control de las ayudas de Estado puedan ser divulgados (véase la sentencia de 13 de marzo de 2019, AlzChem/Comisión, C-666/17 P, no publicada, EU:C:2019:196, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 44 En términos más generales, si bien la aplicación de una presunción general de confidencialidad dispensa a la institución de proceder a un examen individual de cada documento, no la exime de indicar al solicitante los documentos que considera comprendidos en un expediente sometido a la aplicación de dicha presunción y de proporcionarle la lista de esos documentos.
- 45 Es preciso tener en cuenta que solo cuando la institución ha identificado los documentos a los que se refiere la solicitud de acceso puede clasificarlos por categorías en función de sus características comunes, su misma naturaleza o su pertenencia a un mismo expediente y aplicarles, entonces, una presunción general de confidencialidad.
- 46 Sin esa identificación, la presunción de confidencialidad sería irrefutable, como sostiene el demandante.
- 47 En el presente asunto, debe recordarse que, en su respuesta inicial, la Comisión afirmó que no obraba en su poder ningún documento que correspondiera a la solicitud de acceso del demandante. En la Decisión impugnada, la Comisión indicó que su Secretaría General había identificado finalmente documentos relativos a la aplicación de las Decisiones Marco en Irlanda, que, por lo tanto, entraban en el ámbito de la solicitud confirmatoria del demandante. Se limitó a mencionar que «estos documentos cont[enía]n intercambios entre [sus] servicios [...] e Irlanda [...] relativos [a] tres procedimientos EU Pilot». De ello dedujo que los documentos solicitados estaban cubiertos por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 48 Se desprende de lo anterior que la Comisión no identificó en la Decisión impugnada a qué documentos se refería la solicitud del demandante, ya que, aunque afirmó haber identificado los documentos objeto de la solicitud de acceso del demandante, no precisó qué tipos o categorías de documentos habían encontrado sus servicios, ni el número o fecha de tales documentos.

- 49 La Comisión sostuvo en la vista que la identificación de cada documento podía mermar la confianza entre los Estados miembros y ella misma y resultar perjudicial para la protección del diálogo informal entre ellos en el marco del procedimiento EU Pilot.
- 50 Indudablemente, de la jurisprudencia se desprende que la aplicación de las presunciones generales viene dictada principalmente por la necesidad imperiosa de asegurar el correcto funcionamiento de los procedimientos en cuestión y de garantizar que los objetivos de estos no se vean comprometidos. Así pues, el reconocimiento de una presunción general puede basarse en la incompatibilidad del acceso a los documentos de determinados procedimientos con el buen desarrollo de estos y en el riesgo de que dichos procedimientos se vean comprometidos, al entender que las presunciones generales permiten preservar la integridad del desarrollo del procedimiento, limitando la injerencia de terceras partes (véase la sentencia de 4 de octubre de 2018, Daimler/Comisión, T-128/14, EU:T:2018:643, apartado 139 y jurisprudencia citada).
- 51 No obstante, por un lado, procede señalar que la Comisión no puede ignorar que, al invocar en la Decisión impugnada la aplicación de la presunción general de confidencialidad basada en la existencia de procedimientos EU Pilot, informó al demandante de la propia existencia de dichos procedimientos y, por lo tanto, de la existencia de un diálogo entre sus servicios y el Estado miembro de que se trata en relación con la falta de transposición de las Decisiones Marco. También mencionó que los procedimientos habían concluido el 16 de marzo de 2018 y que se barajaba la posibilidad de incoar un procedimiento por incumplimiento contra Irlanda.
- 52 Por otro lado, contrariamente a lo que afirmó la Comisión en la vista, no puede considerarse que el hecho de proporcionar una lista de documentos identificados como los documentos solicitados, en la que se indiquen, por ejemplo, la fecha y la naturaleza de esos documentos y la institución o la administración de la que emanan, sin desvelar su contenido, constituya una divulgación de información confidencial.
- 53 En efecto, debe recordarse que, según la jurisprudencia citada en el apartado 35 anterior, la existencia de un riesgo de alterar el carácter del procedimiento por incumplimiento, de modificar su desarrollo y de vulnerar los objetivos de dicho procedimiento solo atañe al riesgo de divulgación del contenido de los documentos y no al riesgo de la mera identificación de estos.
- 54 A este respecto, de las sentencias de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión (C-562/14 P, EU:C:2017:356), apartados 11 y 12, y de 4 de octubre de 2018, Daimler/Comisión (T-128/14, EU:T:2018:643), apartado 14, se desprende que la Comisión identificó los documentos objeto de las solicitudes de acceso a los documentos antes de aplicar la presunción general de confidencialidad basada en la existencia de un procedimiento EU Pilot.
- 55 Por último, no puede considerarse que la obligación de la Comisión de identificar, en la respuesta a la solicitud de acceso, los documentos que estima incluidos en una categoría cubierta por una presunción general de confidencialidad prive a esta presunción de su efecto útil en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 38 anterior, ya que la identificación de los documentos solicitados no obsta para que la Comisión, si considera que los documentos se refieren a un procedimiento EU Pilot, se abstenga de proceder al examen concreto e individual de cada uno de los documentos.
- 56 Por otra parte, procede señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión se limitó a afirmar que los documentos identificados que correspondían a la solicitud del demandante «cont[enía]n intercambios entre [sus] servicios [...] e Irlanda [...] relativos [a] tres procedimientos EU Pilot». Pues bien, tal formulación no permitía al demandante evaluar si existían otros documentos que pudieran ser objeto de su solicitud ni si todos los documentos que eran objeto de esta solicitud guardaban relación con dichos procedimientos.

- 57 Además, habida cuenta de su objeto, el expediente de un procedimiento EU Pilot contiene necesariamente intercambios entre el Estado miembro de que se trate y los servicios de la Comisión. Por lo que respecta al examen de la solicitud confirmatoria del demandante, parece que la Comisión se limitó a declarar que se habían incoado procedimientos EU Pilot en relación con la transposición de las Decisiones Marco por Irlanda y que de ello dedujo que era aplicable una presunción de confidencialidad. Pues bien, tal respuesta de la Comisión no basta para demostrar que previamente había efectuado un examen concreto de la solicitud del demandante ni que había identificado realmente los documentos que eran objeto de la solicitud de acceso.
- 58 De ello resulta que la formulación empleada por la Comisión en la Decisión impugnada no es suficiente para permitir identificar los documentos objeto de la solicitud de acceso del demandante.
- 59 Debe señalarse igualmente que, en el presente asunto, la solicitud de acceso del demandante no se refería a «los documentos relativos a estos procedimientos EU Pilot», sino a «todos los documentos relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de las Decisiones Marco». Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el demandante no ha admitido que los documentos objeto de su solicitud pertenecieran a los expedientes de los tres procedimientos EU Pilot.
- 60 Así pues, la solicitud de acceso del demandante no atañía únicamente a los documentos relativos al procedimiento dirigido a declarar la falta de transposición de dichas Decisiones Marco por Irlanda, sino que era más amplia que la interpretación adoptada por la Comisión.
- 61 Por otra parte, en la vista, la Comisión invocó la sentencia de 25 de marzo de 2015, *Sea Handling/Comisión* (T-456/13, no publicada, EU:T:2015:185), para alegar que la cuestión de la aplicación de una presunción general de confidencialidad era idéntica a la planteada en el presente asunto y que, en aquel asunto, el Tribunal había validado la negativa de la Comisión a remitir una lista de la correspondencia intercambiada entre ella y una denunciante en un procedimiento de investigación en materia de ayudas de Estado.
- 62 Sin embargo, el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de marzo de 2015, *Sea Handling/Comisión* (T-456/13, no publicada, EU:T:2015:185), no es comparable al presente asunto. En aquel asunto, los documentos de que se trataba, o al menos su tipo, resultaban de la propia solicitud de acceso y el solicitante tenía, en principio, la posibilidad de aducir que un documento no estaba sometido a la aplicación de la presunción general de confidencialidad (sentencia de 25 de marzo de 2015, *Sea Handling/Comisión*, T-456/13, no publicada, EU:T:2015:185, apartados 5, 74 y 75).
- 63 De todo lo anterior se desprende que, para poder aplicar la presunción relativa a la pertenencia de los documentos solicitados a un procedimiento EU Pilot, la Comisión debía haber identificado primero en la Decisión impugnada los documentos objeto de la solicitud de acceso, haberlos clasificarlos a continuación por categorías o por su pertenencia a un expediente administrativo particular y haber terminado indicando que formaban parte de un procedimiento EU Pilot, lo que le permitía aplicar una presunción general.
- 64 Ahora bien, en el presente asunto, la Comisión se limitó a señalar que existían tres procedimientos EU Pilot relativos a la transposición de las Decisiones Marco por Irlanda y que, por lo tanto, la solicitud del demandante atañía a documentos sometidos a la presunción general de confidencialidad. En la Decisión impugnada, se deniega simplemente el acceso a tres procedimientos EU Pilot, pero no se ofrece ninguna justificación en relación con los documentos solicitados por el demandante.
- 65 Por consiguiente, el demandante sostiene acertadamente que, dado que no sabía qué documentos había identificado la Comisión como documentos que correspondían a su solicitud de acceso, no podía desvirtuar la presunción de confidencialidad.

- 66 Además, procede señalar que la identificación en la Decisión impugnada de los documentos objeto de la solicitud de acceso es necesaria para permitir al Tribunal ejercer su control y comprobar si la Comisión podía considerar fundadamente que los documentos solicitados formaban parte de un procedimiento EU Pilot.
- 67 Por lo tanto, procede concluir que la Comisión, al no identificar los documentos objeto de la solicitud de acceso del demandante en la Decisión impugnada, aplicó incorrectamente la presunción general de confidencialidad aplicable a los documentos que forman parte de un procedimiento EU Pilot y que, de este modo, incurrió en un error de Derecho al aplicar el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 68 De ello se desprende que debe estimarse el primer motivo de recurso y anularse la Decisión impugnada, sin que proceda examinar el segundo motivo invocado por el demandante.

Costas

- 69 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. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la parte demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión C(2018) 6642 final de la Comisión Europea, de 4 de octubre de 2018, por la que se deniega el acceso a los documentos relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea, de la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, y de la Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.**
- 2) **Condenar en costas a la Comisión.**

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de mayo de 2020.

Firmas