



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.4.2007
COM(2007) 185 final

LIBRO VERDE

Acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea

Revisión

LIBRO VERDE

Acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea

Revisión

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos quince años, las instituciones de la Unión Europea se han abierto gradualmente al público. El principio de apertura fue introducido por el Tratado de Maastricht en 1991, con el fin de reforzar la naturaleza democrática de las instituciones. El Consejo y la Comisión adoptaron posteriormente un código de conducta sobre el acceso del público a sus documentos, como parte adicional y esencial de su política de información y comunicación. En 1996, el derecho de acceso del público se consagró en el artículo 255 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por el Tratado de Ámsterdam. El Reglamento (CE) n° 1049/2001¹ concreta el derecho de los ciudadanos a obtener documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

El Reglamento, que entró en vigor el 3 de diciembre de 2001, ha supuesto un aumento radical y continuo de las solicitudes de acceso a los documentos, tal como muestran los informes anuales publicados por las tres instituciones². En enero de 2004, la Comisión publicó un informe sobre la aplicación del Reglamento, que presentó una primera descripción sobre el funcionamiento en la práctica del régimen de la UE sobre el acceso del público a los documentos³. Del mismo se desprende que el número de solicitudes de acceso aumentaba cerca de un 50% cada año. Puesto que por término medio se accedía a dos tercios de las solicitudes, el Reglamento había abierto al público una considerable cantidad de documentos que previamente no se habían hecho públicos. Por otra parte, las excepciones establecidas en el Reglamento garantizaban una protección adecuada de los intereses legítimos. Incluso si la aplicación del Reglamento supuso una carga para las instituciones, la conclusión global es que había funcionado muy bien. Por tanto, la Comisión consideró que no era necesario modificar el Reglamento a corto plazo, y que podían realizarse mejoras sin modificar la legislación.

Han pasado tres años desde esta primera evaluación, durante los cuales se ha adquirido más experiencia, se ha desarrollado más jurisprudencia y el Defensor del Pueblo Europeo ha resuelto diversas denuncias. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo han adoptado un nuevo Reglamento relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de

¹ DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

² Estos informes están disponibles en los siguientes sitios web:
Parlamento: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf
Consejo: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g
Comisión: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ COM(2004) 45: Informe de la Comisión sobre la aplicación de los principios del Reglamento (CE) n° 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Aarhus⁴, que tendrá un impacto en el acceso a los documentos que contengan información sobre el medio ambiente.

Por estas razones, parece que ha llegado el momento de evaluar si es necesario modificar el Reglamento. Por tanto, cuando la Comisión decidió, el 9 de noviembre de 2005, poner en marcha una "Iniciativa europea en favor de la transparencia"⁵, incluyó un estudio del Reglamento (CE) n° 1049/2001 como parte de este impulso hacia una mayor apertura. En una resolución adoptada el 4 de abril de 2006, el Parlamento Europeo invitó a la Comisión a presentar propuestas para modificar el Reglamento⁶.

El derecho de acceso a los documentos es un aspecto de la política de apertura, y el Reglamento debe considerarse en el contexto de la política de información y comunicación de las instituciones. En este contexto, la nueva política de reuniones abiertas en el Consejo reviste un significado especial.

En el presente documento de consulta, la Comisión examina las normas existentes que rigen el derecho de acceso del público a los documentos y su aplicación, y esboza algunas opciones para mejorar la legislación, así como medidas prácticas dirigidas a ofrecer un mejor acceso a los documentos de las instituciones.

Se invita al público a que presente observaciones por lo que respecta al régimen para obtener acceso a los documentos de las instituciones europeas, y también a que opine sobre las opciones establecidas en el presente documento. A través del cuestionario, la Comisión pretende conocer la opinión de los ciudadanos, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, los operadores económicos, las autoridades públicas y otras organizaciones interesadas en los asuntos europeos.

La consulta pública comienza con la publicación del presente Libro Verde, y tendrá una duración de tres meses. La Comisión se propone analizar cuidadosamente las respuestas que reciba, y publicará un informe con el resultado de esta consulta pública en el que se esbozarán las medidas que se tomen posteriormente. Sobre la base de este informe, la Comisión presentará propuestas para la modificación del Reglamento (CE) n° 1049/2001.

⁴ Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Aarhus, Dinamarca, 25 de junio de 1998.

Reglamento (CE) n° 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 264 de 25.9.2006, p. 13).

⁵ Acta de la reunión n° 1721 de la Comisión, de 9 de noviembre de 2005, punto 6; véanse también los documentos SEC(2005) 1300 y SEC(2005) 1301.

⁶ P6-A(2006)052.

El calendario previsto es el siguiente:

- Consulta pública: de mediados de abril a mediados de julio de 2007
-
- Informe sobre el resultado: septiembre de 2007
-
- Propuestas para modificar el Reglamento: octubre de 2007

PRIMERA PARTE: APLICACIÓN DE LAS NORMAS EXISTENTES SOBRE ACCESO DEL PÚBLICO

1. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

Las estadísticas muestran que, globalmente, el Consejo y la Comisión conceden dos de cada tres solicitudes de acceso. El Parlamento concede más del 80 % de las solicitudes que recibe, en gran parte debido a la naturaleza pública de sus procedimientos.

Ha habido un aumento constante en el número de solicitudes de acceso iniciales presentadas al Parlamento y a la Comisión. El número de solicitudes presentadas al Consejo permanece estable, en gran parte debido al creciente número de documentos que están directamente disponibles en el registro del Consejo. Por otra parte, el número de solicitudes confirmatorias (esto es, solicitudes en las que se pide a la institución que reconsidere una denegación de acceso) permanece más o menos estable⁷. Globalmente, sólo el 4% de todas las solicitudes iniciales presentadas a las tres instituciones dan lugar a solicitudes confirmatorias. Los recursos al Tribunal y las denuncias al Defensor del Pueblo Europeo representan un margen muy pequeño del número total de solicitudes tramitadas.

En este contexto, el informe sobre la aplicación del Reglamento, publicado el 30 de enero de 2004, concluyó que las normas sobre el acceso del público habían funcionado de forma muy satisfactoria. La experiencia reciente tiende a confirmar los resultados de este informe, en particular por lo que se refiere al acceso vinculado a los procedimientos legislativos y la mayor divulgación proactiva de información por parte de las instituciones. No obstante, algunos puntos podrían clarificarse más, en especial por lo que respecta a la aplicación del derecho general de acceso cuando se trata de sopesar los intereses que deben tenerse en cuenta en el examen de determinados casos, tales como la protección de datos o los derechos específicos de acceso.

1.1. Beneficiarios y tipos de documentos solicitados

- Incluso si cada vez más ciudadanos utilizan su derecho de acceso, la mayoría de las solicitudes son presentadas por especialistas en asuntos comunitarios: operadores económicos, bufetes de abogados, ONG y el mundo académico.
- Las principales áreas de interés son los asuntos de competencia⁸, la fiscalidad, el mercado interior, el medio ambiente, la contratación pública (Comisión) y la justicia y seguridad (Consejo).

⁷ El número de solicitudes confirmatorias presentadas al Parlamento ha aumentado de 1 a 10 entre 2004 y 2005.

⁸ El 13% de las solicitudes tramitadas por la Comisión se refieren a la política de competencia, y sobre todo a ayudas estatales.

- Las solicitudes presentadas a la Comisión se refieren a menudo a expedientes específicos completos o a "todos los documentos" sobre un tema determinado, lo que requiere el análisis de un gran número de documentos.
- Muchas solicitudes de acceso, en especial entre las presentadas a la Comisión, están relacionados con pleitos; algunos solicitantes solicitan acceso a material que les pueda ser útil para presentar denuncias o iniciar procedimientos judiciales.

1.2. Limitaciones del derecho de acceso

En un número limitado de casos se invocan algunas excepciones. Las excepciones más frecuentemente alegadas son las siguientes:

El proceso de toma de decisiones	Consejo Comisión
Inspecciones e investigaciones (por ejemplo, infracciones, cárteles, controles de operaciones de concentración, ayudas estatales, casos de defensa comercial, investigación de la Oficina de Lucha contra el Fraude OLAF)	Comisión
Intereses de terceros implicados en un procedimiento administrativo (intereses comerciales, protección de datos)	Comisión Parlamento

1.3. Acceso del público y protección de datos

El derecho de acceso a los documentos y el derecho de los individuos por lo que se refiere a la protección de sus datos personales están consagrados en el Tratado CE (artículos 255 y 286, respectivamente). Estos derechos se han aplicado a través de dos Reglamentos: Reglamento (CE) n° 45/2001 relativo a la protección de datos⁹ y Reglamento (CE) n° 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos. Sin embargo, los dos derechos pueden chocar cuando se solicita acceso específico a información relativa a un individuo. El Supervisor Europeo de Protección de Datos ha abordado esta cuestión en un documento de información, proporcionando orientaciones prácticas útiles para tramitar estas solicitudes¹⁰. Actualmente están pendientes ante el Tribunal de Primera Instancia tres casos relativos a la negativa por parte de la Comisión de revelar datos personales¹¹. Otros dos casos pendientes tratan sobre la protección de datos, entre otras cuestiones¹².

⁹ Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO L 8 de 12.1.2001).

¹⁰ "Acceso del público a los documentos y protección de datos", serie documentos de información, julio de 2005, n° 1.

¹¹ Asunto T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd. c Comisión*; Asunto T-170/03, *BAT c Comisión*; Asunto T-161/04, *Valero Jordana c Comisión*.

¹² Asuntos T-121/05 y T-166/05, *Borax Europe Ltd c Comisión*.

1.4. Derechos de acceso generales y específicos

La finalidad del Reglamento (CE) n° 1049/2001 es conceder al público el acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones comunitarias.

Existen normas específicas que conceden a las partes implicadas en un procedimiento concreto un derecho de acceso privilegiado a documentos pertinentes que no pueden revelarse al público. En virtud de estas normas, el acceso está a menudo sujeto a condiciones y procedimientos particulares, que establecen un delicado equilibrio entre los derechos de la defensa y la necesidad de proteger la eficacia de los procedimientos.

Puede resultar necesario aclarar la relación entre acceso del público y acceso privilegiado, a fin de evitar incoherencias.

1.5. Suministro activo de información

Los registros públicos permiten a los ciudadanos identificar los documentos que puedan ser de interés para ellos y ejercer su derecho de acceso. En los casos en que los documentos pueden ser accesibles para el público, las instituciones los publican directamente en Internet.

Existe un margen de mejora por lo que se refiere a lo siguiente:

- el alcance de los registros, en especial los de la Comisión;
- el número de documentos o la cantidad de información directamente accesible al público;
- la facilidad de utilización de los sistemas de información electrónica.

El Parlamento, el Consejo y la Comisión han empezado ya a estudiar formas de mejorar la difusión de información a través de Internet. Estas mejoras pueden realizarse sin modificar la legislación.

2. JURISPRUDENCIA RELATIVA AL REGLAMENTO (CE) N° 1049/2001

Incluso si el número de asuntos interpuestos ante el Tribunal de Primera Instancia es muy limitado con respecto al número de solicitudes de acceso, el Tribunal, en una serie de sentencias recientes, ha aclarado algunas disposiciones del Reglamento y en especial el alcance de algunas excepciones al derecho de acceso. Esto ha contribuido considerablemente a mejorar la aplicación de las normas existentes. La incorporación de la jurisprudencia consolidada en un nuevo texto legislativo proporcionaría mayor claridad para los ciudadanos y mejor orientación para las instituciones al tramitar las solicitudes de acceso.

2.1. Características generales del Reglamento

El Tribunal de Primera Instancia ha afirmado claramente que la finalidad del Reglamento es garantizar que todo el mundo pueda acceder a los documentos públicos. El interés específico de una persona en obtener acceso a un documento, por ejemplo para defender su posición en un pleito, no es pertinente por lo que se refiere a la decisión de si es o no oportuno revelar el documento cuando la institución aplica las excepciones previstas en el artículo 4(1)(a) o cuando un Estado miembro se

opone a la divulgación de conformidad con el artículo 4(5)¹³. En una sentencia reciente, el Tribunal de Primera Instancia ha dictaminado que según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, el que solicita acceso no está obligado a justificar su solicitud, y que la solicitud debe examinarse independientemente de la persona que la haya presentado¹⁴. En la misma sentencia, el Tribunal afirma que el derecho de defensa de un solicitante es de naturaleza privada. Por tanto, no puede constituir un interés público superior para la divulgación de un documento¹⁵.

2.2. Cuestiones de procedimiento

2.2.1. Necesidad de realizar un análisis concreto de los documentos para los que se solicita el acceso

La denegación de acceso a los documentos debe, en principio, basarse en un análisis concreto de su contenido a fin de evaluar en qué medida es aplicable una excepción al derecho de acceso y la posibilidad de conceder un acceso parcial. Sin embargo, tal examen puede no ser necesario cuando, debido a las circunstancias particulares de un caso concreto, sea evidente que el acceso debe denegarse o, por el contrario, concederse¹⁶.

2.2.2. Tramitación de solicitudes voluminosas

Según la jurisprudencia mencionada en el apartado anterior, el simple hecho de que una solicitud de acceso se refiera a un gran número de documentos no exime a las instituciones de la obligación de realizar un examen concreto de los documentos. En la misma sentencia, el Tribunal indicó que en casos excepcionales, cuando la carga administrativa que supone el examen concreto e individual de los documentos exceda de lo que puede exigirse razonablemente, podrá permitirse una excepción a la obligación de examinar los documentos. Sin embargo, las instituciones deberán investigar las demás opciones posibles con el fin de limitar su carga de trabajo, y acceder, al menos en parte, a la solicitud¹⁷.

2.3. Clarificación de las excepciones

2.3.1. Protección del asesoramiento jurídico – artículo 4, apartado 2, 2º guión

El Tribunal de Primera Instancia ha establecido que la excepción dirigida a proteger el "asesoramiento jurídico", enunciada en el artículo 4(2), segundo guión, del Reglamento, se aplica al asesoramiento jurídico dado por el Servicio Jurídico de las instituciones, y no se limita al asesoramiento dado en el curso de un pleito. Sin embargo, al igual que sucede con otros documentos relativos a intereses protegidos,

¹³ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 26 de abril de 2005, asuntos acumulados T-110/03, T-150/03 y T-405/03, *J.M. Sisón c Consejo*, confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, asunto C-266/05 P; Auto del Tribunal de Primera Instancia, de 15 de junio de 2005, asunto T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) c Comisión*.

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 6 de julio de 2006, asuntos acumulados T-391/03 y T-70/04, *Franchet y Byk c Comisión*, apartado 82.

¹⁵ Misma sentencia, apartados 136 a 139.

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 13 de abril de 2005, asunto T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v Comisión*.

¹⁷ *Idem*.

la denegación de revelar un documento que contiene un dictamen jurídico debe basarse en un examen concreto e individual¹⁸. Está pendiente un recurso ante el Tribunal de Justicia contra esta sentencia.

2.3.2. *Protección de las investigaciones - artículo 4, apartado 2, 3er guión*

El Tribunal de Primera Instancia ha aclarado que determinados tipos de documentos relativos a investigaciones pendientes están cubiertos por la finalidad de estas investigaciones. Por lo que se refiere a los procedimientos de infracción, el Tribunal sostiene que los Estados miembros tienen derecho a esperar que la Comisión garantice la confidencialidad durante las investigaciones que puedan desembocar en procedimientos de infracción. Este requisito de confidencialidad subsiste incluso después de iniciado un procedimiento ante el Tribunal de Justicia¹⁹.

Más recientemente, el Tribunal de Primera Instancia ha indicado que los actos de investigación o de inspección pueden permanecer cubiertos por la excepción relativa a la protección de las actividades de inspección, investigación y auditoría mientras continúen las investigaciones o inspecciones, incluso si ha finalizado la investigación o inspección concreta que haya dado lugar al informe al que se solicita acceso. Sin embargo, la posibilidad de conceder acceso a tales documentos puede no depender de un acontecimiento incierto, futuro y posiblemente distante²⁰. Puede resultar necesario aclarar la aplicación concreta de estos principios.

2.3.3. *Capacidad de los Estados miembros de oponerse a la divulgación de documentos originarios de dichos Estados - artículo 4(5) del Reglamento*

La declaración n° 35 adjunta al Acta Final del Tratado de Ámsterdam prevé que un Estado miembro podrá solicitar a la Comisión o al Consejo que no divulguen a terceros documentos originarios de dicho Estado sin su consentimiento previo. Esta declaración se refleja en el artículo 4(5) del Reglamento. El Tribunal de Primera Instancia sostuvo que, cuando el Estado miembro de origen solicite que no se divulgue un documento, la solicitud de acceso a dicho documento se regirá por las disposiciones nacionales pertinentes y no por el Reglamento²¹. De conformidad con esta jurisprudencia, las instituciones consultarán siempre a las autoridades del Estado miembro cuando reciban una solicitud de acceso a un documento originario de un Estado miembro. Cabe señalar, no obstante, que la sentencia en el asunto T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH c Comisión*, es actualmente objeto de recurso al Tribunal de Justicia.

2.3.4. *Relación entre el Reglamento y las normas específicas sobre confidencialidad*

En dos sentencias, el Tribunal de Primera Instancia ha dictaminado que debe considerarse que el secreto de las actuaciones de los tribunales de selección, previsto

¹⁸ Sentencia de 23 de noviembre de 2004, asunto T-84/03, *Maurizio Turco c Consejo*.

¹⁹ Asunto T-191/99, *David Petrie a.o. c Comisión*.

²⁰ Asuntos acumulados T-391/03 y T-70/04, *Franchet y Byk c /Comisión*.

²¹ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 30 de noviembre de 2004, asunto T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH c Comisión*; véase también las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en los asuntos T-76/02, *Mara Mesina c Comisión* y T-87/03, *Scippacercola c Comisión*.

en el artículo 6 del anexo III del Estatuto, es una ley especial que supone una excepción a las normas generales sobre acceso a los documentos²². Hasta ahora, este razonamiento no se ha ampliado a otras áreas, donde existen normas específicas sobre confidencialidad. Además, el secreto de las actuaciones de un organismo no significa que los documentos elaborados u objeto de estudio por este organismo estén cubiertos por el mismo secreto. Sin embargo, es necesario clarificar la relación entre el régimen general de acceso del público a los documentos y las normas específicas establecidas por el legislador comunitario con vistas a garantizar la eficacia operativa de determinadas facultades de recogida de información que son esenciales para las actuaciones en cuestión.

2.3.5. *Transparencia y obligación de secreto profesional*

El principio de transparencia establecido por el artículo 255 del Tratado CE se ve contrarrestado por la obligación de secreto profesional establecida en el artículo 287, que se menciona explícitamente en diversos actos de legislación secundaria. Reviste especial importancia en la política de competencia, donde la Comisión está en posesión de información suministrada por empresas u obtenida de éstas, pero también en casos de defensa comercial²³ y de contratación pública. El artículo 28 del Reglamento 1/2003 establece que la información obtenida mediante inspecciones e investigaciones o recibida a raíz de una solicitud de información debe utilizarse únicamente para el propósito para el que se obtuvo, y que no debe divulgarse ninguna información amparada por el secreto profesional. Si bien ni el artículo 287 del Tratado CE ni el artículo 28 del Reglamento (CE) n° 1/2003 indican explícitamente qué tipo de información está cubierta por esta obligación, el Tribunal de Primera Instancia ya ha aclarado el concepto de “secreto comercial”, afirmando que se refiere a información respecto de la cual no sólo la divulgación pública, sino también la mera comunicación a una persona distinta de la que la que proporcionó la información puede perjudicar gravemente los intereses de esta última²⁴. Sin embargo, la obligación de secreto profesional puede impedir la divulgación de información que no requiera la protección especial que se otorga a los secretos comerciales. Estas cuestiones pueden requerir una mayor clarificación.

3. EVOLUCIÓN

3.1. **Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos comunitarios**

El 6 de septiembre 2006, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n° 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la

²² Sentencias de 5 de abril de 2005 en el asunto T-376/03, *Hendrickx c Consejo*, y de 14 de julio de 2005 en el asunto T-371/03, *Le Voci c Consejo*.

²³ Véase el artículo 19 del Reglamento (CE) n° 384/96, el artículo 29 del Reglamento (CE) n° 2026/97 y el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 3285/94.

²⁴ Asunto C-353/94 *Postbank c Comisión*, [1996] Rec. II-921, apartado 87.

justicia en materia de medio ambiente²⁵. El Reglamento se aplicará a partir del 28 de junio de 2007.

Este nuevo Reglamento cubre diversos aspectos de la participación de los ciudadanos en la política de medio ambiente:

- acceso a la información previa solicitud
- divulgación activa de la información
- consulta de planes y programas
- derecho a solicitar una revisión administrativa de una decisión o de una ausencia de decisión.

En el contexto de este documento, sólo se tendrán en cuenta las disposiciones relativas al acceso a la información previa solicitud.

El Reglamento (CE) n° 1049/2001 establece un régimen general para el acceso a los documentos. Dado que su base jurídica es el artículo 255 del Tratado CE, el Reglamento (CE) n° 1049/2001 se aplica solamente al Parlamento, al Consejo y a la Comisión y, por extensión, a las agencias comunitarias. Por otra parte, las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1367/2006 relativas al acceso a la información sobre medio ambiente se aplican a todas las instituciones y organismos comunitarios. Habrá un cierto grado de solapamiento entre el Reglamento (CE) n° 1049/2001, el nuevo Reglamento (CE) n° 1367/2006 y las normas voluntarias sobre acceso adoptadas por otras instituciones y organismos. También cabe señalar que las excepciones al derecho de acceso establecidas en ambos Reglamentos no coinciden plenamente.

Por lo que se refiere al alcance y a los beneficiarios, la situación puede representarse del siguiente modo:

Marco jurídico	Instituciones y organismos cubiertos	Ámbito de aplicación y beneficiarios	
		Ciudadanos y residentes de la UE	Personas físicas o jurídicas
Reglamentos (CE) n° 1049/2001 y (CE) n° 1367/2006	Parlamento Consejo Comisión Agencias	Cualquier documento	
Normas voluntarias + Reglamento (CE) n°	Tribunal de Cuentas Banco Central Europeo Banco Europeo de Inversiones Comité Económico y Social Europeo Comité de las Regiones	Cualquier documento	Sólo información sobre el medio ambiente

²⁵

DO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

1367/2006	Defensor del Pueblo Europeo		
Reglamento (CE) n° 1367/2006	Supervisor Europeo de Protección de Datos Tribunal de Justicia (salvo cuando actúe en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales)	Sólo información sobre el medio ambiente	

3.2. **Transparencia de las reuniones del Consejo**

El Consejo Europeo, en su reunión de 15 y 16 de junio de 2006, subrayó la importancia de permitir a los ciudadanos obtener información de primera mano sobre las actividades de la UE, especialmente a través de una mayor transparencia. El 15 de septiembre de 2006, el Consejo modificó su reglamento interno para aplicar esta nueva política. En virtud de las nuevas medidas, las deliberaciones y los debates públicos del Consejo se publicarán en Internet en todas las lenguas oficiales de la UE. La apertura de las reuniones del Consejo va más allá del ámbito del artículo 255 del Tratado CE y del Reglamento (CE) n° 1049/2001. Sin embargo, el hecho de que las reuniones se celebren en público tendrá un impacto en la divulgación de los documentos que se analicen en dichas reuniones.

4. EVALUACIÓN GENERAL

Teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001, la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia, y también los recientes progresos por lo que se refiere a la transparencia en las instituciones europeas, conviene estudiar la modificación régimen de acceso del público a los documentos, con objeto de:

- mejorar el acceso a los registros y el acceso directo a los documentos;
- informar mejor al público en general sobre las actividades de las instituciones europeas;
- modificar el marco jurídico aplicable;
- alcanzar un equilibrio entre el derecho del público a saber y la protección de los intereses públicos y privados legítimos.

5. UNA POLÍTICA DE DIVULGACIÓN MÁS ACTIVA

5.1. Transparencia en el proceso legislativo

La principal finalidad de las leyes sobre libertad de información es permitir que los ciudadanos participen más de cerca en la toma de decisiones democrática. Por tanto, la primera prioridad por lo que se refiere a la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001 ha sido hacer el proceso legislativo de las instituciones de la UE más transparente y más fácilmente accesible al público en general. Los registros públicos de las tres instituciones contienen principalmente referencias a documentos elaborados e intercambiados entre las instituciones en el marco del proceso legislativo de la UE. Muchos de estos documentos pueden consultarse íntegramente. Esta práctica es coherente con el artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1049/2001, que establece que las instituciones “permitirán el acceso directo del público a los documentos, en la medida de lo posible”, en particular “a los documentos legislativos”.

Puesto que la definición de "documentos legislativos" del artículo 12 del Reglamento carece de precisión, el Reglamento podría modificarse para definir qué tipos de documentos forman parte del proceso legislativo y deberían en principio ser directamente accesibles íntegramente, y en qué fase del procedimiento. Ya se ha previsto que el sitio EURLEX cubrirá más documentos legislativos preparatorios.

Por otra parte, la información disponible no es siempre de fácil acceso para los ciudadanos. El Parlamento, el Consejo y la Comisión están estudiando actualmente formas de proporcionar un acceso más fácil a los documentos legislativos.

5.2. Divulgación activa en otras áreas

Las instituciones divulgan una gran cantidad de información en sus sitios de Internet. Los comunicados de prensa, que explican cuestiones complejas o técnicas en un lenguaje sencillo, constituyen valiosas fuentes de información para el público general.

Esta divulgación es en gran parte voluntaria. Sin embargo, el nuevo Reglamento relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus, contiene disposiciones relativas a la divulgación activa de información sobre el medio ambiente²⁶.

Las instituciones podrían desarrollar una política más sistemática para hacer los documentos directamente accesibles al público de la manera más sencilla. Esto requeriría recursos humanos y financieros adicionales por lo que se refiere a la gestión del flujo de trabajo y de las bases de datos y los sitios Internet. Por otra parte, tal como sugiere la experiencia del Consejo, esta solución podría reducir el número de solicitudes de acceso o, al menos, hacer que el estudio de las solicitudes sea menos pesado.

Los principales sitios de Internet gestionados por las instituciones son los siguientes:

EURLEX (Derecho de la UE):

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Legislación en preparación:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

Observatorio legislativo del PE:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Registro de documentos del Parlamento Europeo:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Registro de documentos del Consejo:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=

Registro de documentos de la Comisión:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>

Registro sobre comitología:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

²⁶ Reglamento (CE) n° 1367/2006, artículo 4.

Pregunta 1: ¿Cómo calificaría la información proporcionada a través de los registros y en los sitios de Internet de las instituciones?	
A	Completa y de fácil acceso
B	Completa pero difícil de encontrar
C	De fácil acceso pero insuficiente por lo que se refiere a su cobertura
D	Insuficiente y de difícil acceso
Otros comentarios relativos a los registros y sitios de Internet:	

Pregunta 2: ¿Debería ponerse más énfasis en promover una divulgación activa de la información, en su caso centrada en áreas específicas de particular interés?		
SÍ	NO	Sin opinión
Explicación y comentarios:		

6. INTEGRACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE EN EL RÉGIMEN GENERAL DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS

Tal como se ha mencionado en la sección 3.1, existen algunas diferencias entre el Reglamento y el Convenio de Aarhus. Por lo que se refiere al acceso a la información, el Convenio contiene disposiciones específicas en materia de divulgación activa de la información sobre medio ambiente, que van más allá de la obligación de proporcionar información previa solicitud. La coexistencia del Reglamento (CE) n° 1049/2001 y el Reglamento (CE) n° 1367/2006 da lugar a dos regímenes en gran parte convergentes y coherentes, incluso si subsisten algunas diferencias que pudieran dar lugar a interpretaciones divergentes.

Estas diferencias podrían resolverse bien mediante un régimen específico que rija el derecho de acceso a la información sobre medio ambiente, o bien modificando las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1049/2001 con el fin de clarificar su plena compatibilidad con las del Reglamento (CE) n° 1367/2006, manteniendo de esta manera un único régimen de acceso a la información sobre medio ambiente y otra del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. La segunda opción supondría una mayor

claridad jurídica para los ciudadanos, aunque existan distintos regímenes para otras instituciones y organismos comunitarios.

A fin de establecer un régimen de acceso único, deberá revisarse el sistema de excepciones al derecho de acceso previsto en el Reglamento (CE) n° 1049/2001. Cabe señalar lo siguiente:

- El interés público de la divulgación, y en especial, el hecho de que la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente, deberán tenerse en cuenta al aplicar las excepciones.
- En los casos en que los documentos estén cubiertos por la excepción dirigida a proteger la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro [artículo 4, apartado 1, cuarto guión del Reglamento (CE) n° 1049/2001], la información sobre medio ambiente contenida en dichos documentos se divulgará de todas maneras.
- Se añadiría una excepción específica destinada a proteger el medio ambiente al que se refiera la información solicitada (por ejemplo, criaderos de especies raras).
- Puesto que los Estados miembros están vinculados por el Convenio de Aarhus y por la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental²⁷, sería contrario a estas disposiciones que los Estados miembros se opusiesen a la divulgación de documentos que tendrían que divulgar en virtud del Derecho nacional. Por otra parte, el Reglamento debe tener en cuenta la Declaración n° 35 del Tratado de Ámsterdam. A los Estados miembros que se opongan a la divulgación por parte de una institución de documentos originarios de ellos se les podrá pedir que motiven su posición, basada en el régimen de excepciones, bien en virtud del Reglamento (CE) n° 1049/2001 o en virtud de su legislación nacional.

Pregunta 3: ¿Aportaría un conjunto único de normas sobre acceso a los documentos, incluida la información sobre el medio ambiente, una mayor claridad para los ciudadanos?		
SÍ	NO	Sin opinión
Explicación y comentarios:		

²⁷ Directiva 2003/4/CE.

7. EQUILIBRIO DE INTERESES

7.1. Acceso del público y protección de los datos personales

Es aconsejable esperar a que haya jurisprudencia relativa a la colisión de estos dos derechos²⁸ antes de esbozar normas prácticas sobre el estudio de las solicitudes de acceso a los datos personales. Sin embargo, en el marco jurídico existente, las instituciones podrían definir criterios para la divulgación de datos personales, basándose en los siguientes principios:

- existencia de un interés público en la divulgación de los datos personales; este podría ser el caso cuando se trate de personas que ostenten cargos públicos y actúen a título oficial, y que la información que deba divulgarse se refiera solamente al ejercicio de sus deberes oficiales, a menos que existan razones específicas para proteger su identidad (por ejemplo, investigadores);
- cuando sea obvio que la divulgación no afecta a la intimidad o integridad de la persona.

Pregunta 4: ¿Cómo debería clarificarse la excepción establecida en el artículo 4(1)b) del Reglamento (CE) n° 1049/2001 a fin de garantizar una protección adecuada de los datos personales?	
A	La concesión de un acceso parcial a los documentos, exentos de datos personales, es una manera satisfactoria de equilibrar la transparencia y la protección de los datos personales.
B	La divulgación de datos personales debería evaluarse siempre en función de los criterios establecidos por el Reglamento relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (Reglamento (CE) n° 45/2001).
C	Cuando la legitimidad de la divulgación no deba evaluarse caso por caso en virtud del Reglamento (CE) n° 45/2001, la divulgación de determinados tipos de datos personales debería estar sujeta a unos criterios fijados en el Reglamento 1049/2001.
Explicación y comentarios:	

7.2. Acceso del público e intereses comerciales o económicos

El Tratado CE logra un equilibrio razonable entre el principio de transparencia establecido por el artículo 255 y el secreto profesional establecido en el artículo 287, que afecta en particular a la información relativa a empresas, sus relaciones empresariales o elementos de costes.

²⁸ Véanse los casos pendientes mencionados en las notas a pie de página 11 y 12.

Este equilibrio entre transparencia y secreto profesional reviste una importancia especial por lo que se refiere a la Comisión, que tiene información proporcionada por partes privadas u obtenida de ellas en el marco de investigaciones sobre ayudas estatales, anti trust, concentraciones, defensa comercial o lucha contra el fraude, así como en el marco de procedimientos de adjudicación de contratos públicos y subvenciones. Una protección adecuada de esta información es crucial para la cooperación de las partes en estos procedimientos, y por tanto para la eficacia de la aplicación de las políticas comunitarias en cuestión. Por tanto, los legisladores comunitarios han determinado normas específicas de acceso en relación con dicha información. Estas normas deben aplicarse simultáneamente con el Reglamento, y deberá garantizarse la coherencia entre ambos.

En una sentencia de 30 de mayo de 2006²⁹, el Tribunal de Primera Instancia estableció criterios para definir la clase de información que entra en el ámbito del secreto profesional. De conformidad con esta jurisprudencia, el Reglamento podría establecer que no puede concederse acceso a documentos que contengan información, conocida por un número limitado de personas, cuya divulgación pueda ocasionar un daño grave a intereses legítimos de la persona que la haya proporcionado o a terceros. Estos criterios deben clarificarse en términos operativos, teniendo en cuenta la potencial carga que recae sobre la persona física o jurídica que proporciona la información, cuya opinión deberá obtenerse antes de la divulgación, así como el riesgo inherente de que el posible perjuicio grave a los intereses legítimos sea más difícil de evaluar una vez transcurrido un cierto periodo de tiempo.

Por otra parte, conforme al Reglamento (CE) n° 1367/2006 relativo a la aplicación del Convenio de Aarhus, se considerará que existe un interés público superior en la divulgación cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente y la excepción se refiera a la protección de intereses comerciales.

Un caso particular es la protección de la propiedad intelectual, donde se aplican los acuerdos internacionales.

Pregunta 5: ¿Cómo debe clarificarse la excepción establecida en el artículo 4(2), 1er guión, del Reglamento (CE) n° 1049/2001 para asegurar una protección adecuada de los intereses comerciales y económicos de terceros?	
A	El sistema actual que concilia la protección de los intereses comerciales con el interés general constituye un buen compromiso.
B	Debería darse mayor peso al interés de la divulgación.
C	Las normas actuales no protegen suficientemente los intereses comerciales y económicos.
Explicación y comentarios:	

²⁹ Asunto T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG c Comisión*, en especial el apartado 71.

7.3. Acceso del público y buena administración

La experiencia ha puesto de manifiesto que el estudio de las solicitudes puede suponer una gran carga. La finalidad del Reglamento (CE) n° 1049/2001 es divulgar información en interés público, por lo que las instituciones tienen que sopesar el interés de la divulgación en relación con la carga de trabajo que genera el estudio de una solicitud. Una situación en la que se dedican importantes recursos a un número limitado de solicitudes voluminosas, complejas o pesadas no sería de interés público. Por tanto, podría ser útil definir criterios por lo que se refiere a la proporcionalidad de las solicitudes de acceso. A fin de conciliar la transparencia con el principio de buena administración, podrían tenerse en cuenta los siguientes parámetros:

- el volumen de la documentación solicitada;
- la definición de documentos de las instituciones;
- el efecto del horizonte temporal en la pertinencia de las excepciones.

7.3.1. Solicitudes excesivas

A diferencia de numerosos regímenes nacionales que rigen el acceso a los documentos o a la información, el Reglamento (CE) n° 1049/2001 no contiene ninguna disposición relativa a las solicitudes excesivas o inadecuadas. En la práctica, un examen concreto de los documentos de un expediente entero realizado a raíz de una solicitud de acceso resulta excesivamente pesado si se compara con la utilidad de los documentos o de las partes de ellos que puedan divulgarse.

Al estudiar una solicitud particularmente voluminosa o compleja, las instituciones sólo podrán ampliar el plazo de respuesta en 15 días hábiles, o podrán ponerse de acuerdo de manera informal con el solicitante para encontrar una solución equitativa³⁰. Esta última disposición podría clarificarse a fin de permitir que las instituciones pidan a los solicitantes que especifiquen o limiten su solicitud o que acepten un plazo realista para su estudio.

Además, las solicitudes cuya finalidad sea claramente bloquear el normal funcionamiento de un servicio, podrán considerarse inadecuadas y denegarse por este motivo. Estas consideraciones pueden ser especialmente pertinentes por lo que respecta a la eficacia del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión.

³⁰ Artículo 6, apartado 3, del Reglamento.

Pregunta 6: En vista de la experiencia adquirida, ¿procede establecer disposiciones específicas para tratar las solicitudes, cuando éstas sean claramente excesivas o inadecuadas, en particular por lo que se refiere a los plazos?		
SÍ	NO	Sin opinión
Explicación y comentarios:		

7.3.2. Concepto de "documento de la institución"

La definición actual de un "documento de la institución" deriva de la combinación de la definición de "documento" que figura en el artículo 3(a) del Reglamento y del ámbito de aplicación definido en el artículo 2(3)³¹. La combinación de ambas definiciones podría aclarar el concepto de "documento de la institución".

Es necesario aclarar dos aspectos en particular:

- la relación entre la definición de un "documento de la institución" y las normas sobre gestión de documentos de esa institución, más específicamente las normas relativas al registro;
- la situación de la información contenida en bases de datos; puesto que cada vez hay más información contenida en bases de datos electrónicas, el Reglamento podría definir la forma de integrar el contenido de las bases de datos en el concepto de "documento"; las bases de datos podrían considerarse como una biblioteca electrónica; los grupos específicos y limitados de información que puedan extraerse de una base de datos a través de un proceso normal utilizando las herramientas de búsqueda existentes se considerarían "documentos" en el sentido del Reglamento.

³¹ Artículo 2(3) "El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea."

Artículo 3, letra a): "se entenderá por "documento", todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución;"

Pregunta 7: Por lo que respecta al contenido de las bases de datos, ¿debería el concepto de "documento" cubrir los conjuntos de información que puedan extraerse utilizando las herramientas de búsqueda existentes?		
SÍ	NO	Sin opinión
Explicación y comentarios:		

7.3.3. *Accesibilidad de los documentos y paso del tiempo*

No hay ninguna indicación en el Reglamento sobre el efecto del paso del tiempo en la aplicación de las excepciones. Una indicación clara del efecto del paso del tiempo, particularmente en relación con determinadas excepciones (por ejemplo, inspecciones, investigaciones y auditorías, procedimientos judiciales, decisiones pendientes en ámbitos no legislativos) permitiría conciliar los intereses de la transparencia con aquéllos de la buena administración, evitando imponer una carga innecesaria a las instituciones. El Reglamento podría indicar los acontecimientos:

- antes de los cuales determinadas categorías específicas de documentos están manifiestamente cubiertas por excepciones, de forma que las medidas destinadas a garantizar la coherencia con los principios establecidos por el legislador comunitario en las normas específicas sobre acceso estén siempre sujetas al requisito del interés público superior contemplado en el Reglamento;
- después de los cuales los documentos se hacen públicos.

Pregunta 8: ¿Debería precisar el Reglamento los acontecimientos antes y después de los cuales serían aplicables o no las excepciones?		
SÍ	NO	Sin opinión
Explicación y comentarios:		

8. OBSERVACIONES FINALES

Realice cualquier otro comentario que desee por lo que se refiere a las normas sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión

ANEXO

Estadísticas relativas a las solicitudes de acceso estudiadas por las instituciones

		2002	2003	2004	2005	2006 ⁽²⁾
Solicitudes iniciales	Parlamento	637⁽¹⁾	165	186	298	⁽³⁾
	Consejo	2394	2830	2160	2100	2224
	Comisión	991	1523	2600	3173	6712
Solicitudes confirmatorias	Parlamento	1	1	1	10	⁽³⁾
	Consejo	43	45	35	51	40
	Comisión	96	143	162	167	112

Notas:

- (1) Esta cifra, correspondiente a las solicitudes iniciales estudiadas por el Parlamento en 2002, incluye las solicitudes de acceso a documentos publicados.
- (2) Las cifras correspondientes a 2006 son previsiones.
- (3) Las cifras correspondientes al Parlamento Europeo no están aún disponibles.