COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.1.2004
COM(2004) 45 final

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

PRÓLOGO

Desde el 3 de diciembre de 2001, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión aplican el Reglamento n° 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos que obran en su poder[1]. Cada una de las tres instituciones ha publicado, de acuerdo con las disposiciones del apartado 1 del artículo 17 del Reglamento, un primer informe anual relativo a la aplicación del Reglamento:

- Nota del Secretario General del Parlamento Europeo a la Mesa de 23 de enero de 2003, ref. PE 324.892/BUR
- Informe del Consejo de 31 de marzo de 2003, ref. 7957/03
- Informe de la Comisión de 29 de abril de 2003, ref. COM (2003) 216 final

El Reglamento prevé por otro lado que, a más tardar el 31 de enero de 2004, la Comisión publicará un informe sobre la aplicación de los principios contenidos en el Reglamento y formulará recomendaciones a este respecto (apartado 2 del artículo 17). El presente informe responde a esta última disposición del Reglamento.

El objeto del presente informe es realizar una primera evaluación cualitativa de la aplicación del Reglamento 1049/2001 por lo que respecta a los principios de la política de transparencia de las instituciones comunitarias.

De los informes anuales mencionados se desprende que, en 2002, el número de solicitudes se duplicó con relación al año anterior, cuando las instituciones aplicaban el antiguo régimen de acceso a sus documentos. Las cifras provisionales para 2003 acusan de nuevo un considerable aumento de la demanda. A pesar de este fuerte aumento del número de documentos solicitados, el porcentaje de respuestas positivas se mantiene estable. Por otra parte, el número de documentos directamente accesibles está en constante aumento. Existe pues un fuerte aumento del número de documentos que se encuentran a disposición del público. ¿Puede por tanto deducirse de este aumento que el Reglamento 1049/2001 ha permitido alcanzar el objetivo de conceder al público el acceso más amplio posible a los documentos que obran en poder de las instituciones comunitarias?

[1] DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

El presente informe pretende responder a esta pregunta basándose en un análisis detallado de la forma en que las tres instituciones en cuestión han aplicado cada una de las disposiciones del Reglamento 1049/2001. Este análisis se basa principalmente en la experiencia práctica de los servicios competentes en las tres administraciones. Aún es demasiado pronto para evaluar el Reglamento a la luz de la jurisprudencia y de las decisiones del Defensor del Pueblo europeo. Dos años después de la aplicación del Reglamento, el Tribunal de Primera Instancia sólo ha dictado una sentencia[2] y el Defensor del Pueblo europeo ha archivado 11 denuncias[3].

---

[2] Sentencia de 17.9.2003 en el asunto T-76/02 *Messina c/Comisión,* aún no publicado en la Recopilación.

[3] 6 denuncias contra el Consejo: 917/2000/GG, 1542/2000/PB, 573/2001/IJH, 648/2002/IJH, 1015/2002/PB y 1795/2002/IJH.
5 denuncias contra la Comisión: 1128/2001/IJH, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG y 412/2003/GG.

ÍNDICE

1. El régimen comunitario de acceso a los documentos: marco jurídico y características 7

1.1. El marco jurídico 7

1.2. Los principios generales 7

1.3. Las innovaciones del Reglamento 1049/2001 8

2. Extensión del derecho de acceso 9

2.1. Instituciones afectadas 9

2.1.1. Disposiciones del Tratado y del Reglamento 9

2.1.2. La declaración común de las tres instituciones 9

2.1.3. La situación de hecho 10

2.2. Beneficiarios 11

2.2.1. Disposiciones del Tratado y del Reglamento 11

2.2.2. Ampliación del derecho de acceso 11

2.2.3. Categorías de personas que utilizan el derecho de acceso 12

2.3. Ámbito de aplicación material 12

2.3.1. Definición de "documento" 12

2.3.2. Ámbitos de actividad cubiertos por el derecho de acceso 13

2.3.3. Concepto de "documentos que obren en poder de una institución" 14

2.3.4. Documentos en forma de registros sonoros o audiovisuales 15

2.3.5. Documentos y sistemas de información electrónicos 15

2.4. Ámbito de aplicación temporal 16

2.5. Conclusiones 16

3. Los límites del derecho de acceso 16

3.1. Reseña general de la aplicación de las excepciones en 2002 16

3.2. Las excepciones absolutas 18

3.2.1. Protección de la seguridad pública 18

3.2.2. Protección de la defensa y los asuntos militares 18

3.2.3. Protección de las relaciones internacionales 18

3.2.4. Protección de la política financiera, monetaria o económica 19

3.2.5. Protección de la intimidad y la integridad de la persona 19

3.3. Régimen especial para los documentos sensibles 20
3.4. Las excepciones sujetas a un examen del interés público 22
3.4.1. Protección de intereses comerciales 22
3.4.2. Protección de los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico 22
3.4.3. Protección de las actividades de investigación 23
3.4.4. Protección del proceso de toma de decisiones 24
3.4.5. Ponderación de intereses con el interés público de la divulgación 25
3.5. El acceso a los documentos de terceros 27
3.5.1. Régimen general 27
3.5.2. Documentos originarios de los Estados miembros 27
3.5.3. Documentos sensibles 28
3.6. Divulgación parcial de documentos 28
3.7. Accesibilidad de los documentos de más de treinta años 29
3.8. Acceso a los documentos comunitarios en virtud de una legislación nacional 29
3.9. Casos no previstos por el Reglamento 30
3.10. Compatibilidad de las normas de acceso específicas con el régimen general del Reglamento 31
3.11. Conclusiones 32
4. La aplicación práctica del derecho de acceso 32
4.1. Admisibilidad de las solicitudes 32
4.2. Plazos de respuesta 33
4.3. Solicitudes complejas, voluminosas o abusivas – proporcionalidad 33
4.4. Modalidades del acceso – facturación 34
4.5. Consulta de los terceros 35
4.6. Recurso administrativo interno 35
4.7. Vías de recurso externas 36
4.8. Carga administrativa para las instituciones afectadas 37
4.9. Cooperación interinstitucional 38
4.10. Conclusiones 38
5. Publicidad e información activa 39
5.1. Los registros 39
5.1.1. Naturaleza de los registros 39

5.1.2. Contenido ... 39
5.1.3. Ámbito documental ... 40
5.1.4. Utilización de los registros ... 41
5.2. El acceso directo a los documentos y la difusión de información ... 41
5.3. La asistencia a los solicitantes ... 42
5.4. Conclusiones ... 43
6. Balance y perspectivas ... 43
6.1. Generalización del derecho de acceso ... 43
6.2. Precisión del ámbito de aplicación material ... 44
6.3. Aplicación del régimen de excepciones ... 44
6.4. Carga de trabajo generada por la aplicación práctica del Reglamento ... 45
6.5. Función del Reglamento en la política de información al público ... 45
6.6. Recurso al Reglamento con el fin de hacer valer derechos de acceso particulares ... 46
6.7. Adecuación del Reglamento 1049/2001 ... 46
7. Acciones propuestas ... 47
7.1. Acciones a corto plazo ... 47
7.1.1. Recomendación de adaptar las normas de acceso a las del Reglamento 1049/2001 ... 47
7.1.2. Recomendación de ampliar el derecho de acceso a toda persona física o jurídica, sin condiciones de nacionalidad o residencia ... 47
7.1.3. Desarrollo de los registros y del acceso directo a los documentos ... 48
7.1.4. Desarrollo de las otras herramientas de información ... 48
7.1.5. Refuerzo de la cooperación interinstitucional ... 48
7.1.6. Formación adecuada de los responsables del acceso a los documentos de las agencias y otras instituciones ... 48
7.2. Acciones a más largo plazo ... 49
7.2.1. Inventario de los ámbitos en los que existe una carencia de normas de acceso específicas ... 49
7.2.2. Examen de la necesidad o la oportunidad de modificar el Reglamento 1049/2001 ... 49

1. EL RÉGIMEN COMUNITARIO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS: MARCO JURÍDICO Y CARACTERÍSTICAS

Con el fin de evaluar la aplicación del principio de transparencia, conviene recordar el marco jurídico del régimen comunitario de acceso a los documentos, así como los principios subyacentes. El primer régimen de acceso a los documentos fue instaurado conjuntamente por el Consejo y la Comisión en 1993-1994. Los principios básicos de este régimen siguen siendo válidos en la actualidad, a pesar de la modificación sustancial del marco jurídico que se produjo en 2001. En cambio, el nuevo Reglamento 1049/2001 introdujo importantes innovaciones que ampliaron el derecho de acceso y generaron un aumento significativo de la demanda.

1.1. El marco jurídico

Desde el 1 de mayo de 1999, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea incluye un nuevo artículo 255 que consagra el principio del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

La extensión, los límites y las modalidades de ejercicio de este derecho de acceso fueron fijados por el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que entró en vigor el 3 de diciembre de 2001. Este Reglamento establece un marco jurídico común para el acceso a los documentos de las tres instituciones.

Con vistas a la aplicación de estas normas comunes, cada una de las tres instituciones adoptó medidas de aplicación que forman parte de su reglamento interno[4]. Estas medidas contemplan las modalidades prácticas de cada institución en cumplimiento de los principios y límites establecidos por el Reglamento.

Este conjunto de textos sustituye a las decisiones que las tres instituciones habían adoptado respecto del acceso del público a sus propios documentos.

1.2. Los principios generales

El régimen comunitario de acceso a los documentos se acerca a los regímenes de acceso a los documentos o a la información vigentes en la mayoría de los países que cuentan con legislación a este respecto[5]. También se acerca a la recomendación del Consejo de Europa[6] y del Convenio de Århus[7]. Este régimen se caracteriza por un

---

4 Decisión de 28.11.2001 de la Mesa del Parlamento Europeo, DO C 374 de 29.12.2001, p. 1.
Decisión del Consejo de 29.11.2001, DO L 313 de 30.11.2001, p. 40.
Decisión de la Comisión de 5.12.2001, DO L 345 de 29.12.2001, p. 94.

5 Véase el análisis comparativo disponible en el sitio web sobre el acceso a los documentos: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

6 Recomendación Rec (2002) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos, adoptada el 21 de febrero de 2002.

7 Convenio 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, firmado en Århus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

ámbito de aplicación amplio y por un número limitado de excepciones al derecho de acceso, formuladas de manera bastante general. Se basa en el principio según el cual cualquier documento es accesible excepto cuando su divulgación pueda afectar a un interés público o privado determinado.

Los principios fundamentales del régimen comunitario de acceso a los documentos son los siguientes:

- **Derecho de acceso general y no condicional:** El derecho de acceso se concede a toda persona física o jurídica; ésta no debe justificar su solicitud.

- **Definición amplia del concepto de documento:** La definición de "documento" cubre cualquier información conservada bajo cualquier forma: papel, soporte electrónico o registro sonoro, visual o audiovisual. Debe sin embargo tratarse de documentos relativos a las competencias de la institución en cuestión.

- **Principio del perjuicio:** Ninguna categoría de documentos queda excluida del derecho de acceso, ni siquiera los documentos clasificados. La negativa a divulgar un documento debe basarse en un análisis del perjuicio que tal divulgación causaría a uno de los intereses públicos o privados mencionados expresamente en el Reglamento.

- **Vía de recurso administrativo:** Toda decisión que deniegue, incluso parcialmente, el acceso a un documento, podrá ser objeto de un recurso administrativo ante la institución en cuestión. Tras presentarse una *solicitud confirmatoria*, la institución deberá reexaminar la solicitud de acceso. La confirmación de la denegación deberá justificarse debidamente y podrá ser objeto de un recurso judicial o de una denuncia al Defensor del Pueblo europeo.

1.3. Las innovaciones del Reglamento 1049/2001

Los principios fundamentales mencionados *supra* ya se encontraban en el Código de Conducta adoptado conjuntamente por el Consejo y la Comisión en 1993 y aplicado por las Decisiones 93/731 del Consejo y 94/90 de la Comisión, así como por la Decisión 97/632 del Parlamento Europeo. Sin embargo, el Reglamento 1049/2001 introdujo una serie de innovaciones que ampliaron considerablemente el derecho de acceso:

- **Supresión de la regla del autor:** El derecho de acceso se amplía a todos los documentos que obren en poder de las instituciones afectadas, incluidos los documentos procedentes de terceros.

- **Modificación del régimen de excepciones:** Se añade una excepción específica que cubre la defensa y los asuntos militares, incluyéndose estos documentos en lo sucesivo en el ámbito de aplicación[8]. Otra excepción específica se refiere al

[8] Se habían excluido del ámbito de aplicación del régimen de acceso del Consejo mediante la Decisión 2000/527 por la que se modifica la Decisión 93/731.

asesoramiento jurídico; no se trata de una ampliación del régimen de las excepciones, sino de la transposición de la jurisprudencia pertinente[9].

- **Ponderación de intereses:** El Reglamento prevé que la protección de determinados intereses debe ponderarse con el interés público de la divulgación de los documentos. Si el interés público de la divulgación es preponderante, el documento se hará accesible, a pesar de la aplicabilidad de una excepción al derecho de acceso.
- **Registros y acceso directo a los documentos:** Cada institución debe establecer un registro público de documentos, consultable en Internet. Además, el Reglamento fija como objetivo que los documentos sean accesibles, en la medida de lo posible, directamente en forma electrónica.
- **Acceso parcial:** Este principio enunciado por la jurisprudencia[10] forma ahora parte del Reglamento (apartado 6 del artículo 4). Cualquier parte de un documento no cubierta por una de las excepciones deberá divulgarse, salvo si la selección de los pasajes que puedan divulgarse representa una carga administrativa desproporcionada con relación al valor de la información contenida en dichos pasajes.
- **Plazos de respuestas reducidos:** El plazo de respuesta de un mes se reduce a 15 días laborables, con posibilidad de prolongarlo otros 15 días laborables en casos debidamente justificados.

2. EXTENSIÓN DEL DERECHO DE ACCESO

El ámbito de aplicación del Reglamento es muy amplio; cubre en efecto todos los documentos que obran en poder del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Sin embargo, acusa algunas lagunas que se analizarán en este capítulo.

2.1. Instituciones afectadas

2.1.1. Disposiciones del Tratado y del Reglamento

El Reglamento sólo afecta a las tres instituciones previstas por el artículo 255 del Tratado CE, a saber, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. En la actualidad no existe una base jurídica que permita ampliar el derecho de acceso a los documentos que obren en poder de las otras instituciones y órganos de la Unión Europea.

2.1.2. La declaración común de las tres instituciones

Conscientes de esta laguna, las tres instituciones en cuestión adoptaron una declaración común[11], en la cual:

---

9 Asunto T-610/97 R, *Carlseni i.a. c/Consejo*, Rec.1998, P. II-485.
Asunto T-44/97, *Ghignone i.a. c/Consejo*, Rec. - función pública 2000, p. IA-223; II-1023.

10 Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-14/98 *Hautala c/Consejo*, Rec. 1999, p. II-2489 y sentencia del Tribunal en el asunto C-353/99 *Consejo c/Hautala*, Rec. 2001, p. I-9565; sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-204/99*, Mattila c/Consejo y Comisión*, Rec. 2001, p. II-2265.

11 DO L 173 de 27.6.2001, p. 5.

(1) acuerdan que las agencias y organismos similares creados por el legislador comunitario establecerán normas relativas al acceso a sus documentos conformes a las normas contempladas en el presente Reglamento;

(2) piden a las demás instituciones y organismos que adopten normas internas similares.

2.1.3. La situación de hecho

A raíz de la investigación de oficio realizada por el Defensor del Pueblo Europeo en 1996[12], la mayoría de las instituciones y órganos comunitarios ya contaban con normas relativas al acceso a sus documentos antes de la adopción del Reglamento 1049/2001. Sin embargo, estos regímenes voluntarios no suelen reflejar la amplitud de las normas del nuevo Reglamento.

A raíz de la declaración común (véase el apartado anterior), las instituciones ampliaron la aplicación del Reglamento 1049/2001 a las agencias. Con motivo de una revisión del conjunto de los Reglamentos constitutivos de las agencias, se incluyó una disposición en estos actos constitutivos que hacía el Reglamento 1049/2001 aplicable a las agencias y que preveía que éstas se dotarían de medidas de aplicación. Estas modificaciones se adoptaron el 18 de junio de 2003 (actos aprobados mediante el procedimiento de consulta del PE) y el 22 de julio de 2003 (actos aprobados en codecisión). Entraron en vigor el 1 de octubre de 2003[13]. Las agencias deberán adoptar, de aquí al 1 de abril de 2004, las medidas de aplicación del Reglamento[14].

El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo respondieron a la petición de las tres instituciones. Así pues, el Comité de las Regiones adoptó el 11 de febrero de 2003 un régimen de acceso a sus documentos plenamente conforme a las disposiciones del Reglamento 1049/2001[15]. El Comité Económico y Social Europeo adoptó un régimen similar el 1 de julio de 2003[16].

El Tribunal de Cuentas, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Central Europeo aplican normas de acceso a sus documentos de carácter más restrictivo que el Reglamento 1049/2001. Dada su función jurisdiccional, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, no han adoptado normas en materia de acceso a sus documentos.

La propuesta de Reglamento relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones de la Convención de Aarhus[17] prevé ampliar el sistema de acceso a los documentos establecido por el Reglamento 1049/2001 a las otras instituciones y organismos por lo que respecta al acceso a la información medioambiental. Sin embargo, estas disposiciones sólo se aplicarán al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia cuando no actúen en calidad

---

12 Véase el informe especial del Defensor del Pueblo europeo al Parlamento, de 15.12.1997, DO C 44 de 10.2.1998, p. 10.

13 Reglamentos 1641/2003 a 1655/2003, DO L 245 de 29.9.2003.

14 La Oficina de Armonización del Mercado Interior ya adoptó las medidas de aplicación; en las otras agencias se están preparando las decisiones.

15 Decisión n° 64/2003, DO L 160 de 28.6.2003, p. 96.

16 Decisión n° 603/2003, DO L 205 de 14.8.2003, p.19.

17 COM (2003) 622 final de 24 de octubre de 2003.

de órgano jurisdiccional. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia sólo se verán afectados de manera limitada por el derecho de acceso a los documentos de menos de treinta años. Tras la expiración de este período, se aplicará el Reglamento n° 354/83 relativo a la apertura al público de los archivos históricos, que afecta al conjunto de las instituciones y organismos comunitarios (véase el apartado 3.7).

2.2. Beneficiarios

2.2.1. Disposiciones del Tratado y del Reglamento

De acuerdo con el texto del artículo 255 del Tratado CE, el Reglamento garantiza el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión a todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. Deja sin embargo a las instituciones la facultad de ampliar el derecho de acceso a otras categorías de personas.

2.2.2. Ampliación del derecho de acceso

El Consejo y la Comisión ampliaron el derecho de acceso a toda persona física o jurídica en sus medidas de aplicación[18]. El Parlamento Europeo previó una ampliación similar en su reglamento interno, "en la medida de lo posible"[19]. Si bien esta fórmula deja al Parlamento un poder discrecional, en la práctica esta institución ha dado curso a todas las solicitudes procedentes de ciudadanos de países terceros no residentes en la Unión. Las tres instituciones aplican por tanto el Reglamento de manera no discriminatoria a los ciudadanos de países terceros que no residan en un Estado miembro de la Unión y a las personas jurídicas no establecidas en el territorio de la Unión.

La mayoría de las agencias aún no han adoptado sus medidas de aplicación. El Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, que aplican voluntariamente los principios del Reglamento 1049/2001, no han previsto ampliar el derecho de acceso a los ciudadanos de países terceros y a los no residentes en la UE.

Cabe señalar que, puesto que cada vez se introducen más solicitudes por correo electrónico, no es siempre posible comprobar si el solicitante es un ciudadano de la Unión o si reside o tiene su domicilio social en el territorio comunitario.

Por otra parte, el Convenio de Århus no permite limitar el derecho de acceso a los ciudadanos y residentes de la Unión Europea. A partir de la adopción del Reglamento sobre la aplicación del Convenio de Århus citado en el punto 2.1.3, las instituciones, organismos y agencias comunitarias deberán conceder el derecho de acceso a toda persona física o jurídica, al menos cuando la solicitud se refiera a información medioambiental.

---

18 Decisión del Consejo de 29.11.2001 (2001/840) por la que se modifica el Reglamento interno del Consejo; artículo 1 del Anexo III del reglamento interno; Decisión de la Comisión de 5.12.2001 (2001/937); segundo párrafo del artículo 1 del reglamento interno.

19 Reglamento interno del PE, segundo párrafo del apartado 1 del artículo 172.

2.2.3. Categorías de personas que utilizan el derecho de acceso

Los informes anuales del Parlamento, el Consejo y la Comisión contienen datos estadísticos relativos al perfil profesional de las personas que hicieron uso del derecho de acceso a los documentos en 2002.

De los datos estadísticos relativos a los beneficiarios del derecho de acceso a los documentos de las instituciones se desprende que los ciudadanos que ejercen este derecho pertenecen en su mayoría a medios muy específicos. En efecto, las solicitudes de acceso a los documentos de las instituciones proceden generalmente del sector académico (con fines de investigación) o de sectores profesionales (como grupos de presión dirigidos a ejercer una influencia en las tomas de decisiones, o abogados que desean hallar información con el fin de defender los intereses de sus clientes).

En la medida en que el solicitante no está obligado a justificar su solicitud y que sólo se le pueden facturar los gastos de copia y porte, el Reglamento abre la puerta a las solicitudes de carácter comercial. Por esta razón, la Comisión ha tenido que abordar solicitudes de acceso a documentos que pueden tener un valor comercial (listas de direcciones o de puntos de contacto) o a documentos a los que normalmente se accede mediante pago, pero de los que la Comisión tiene una copia.

Por otra parte, un gran número de solicitudes de acceso (sobre todo a documentos de la Comisión) proceden de personas que tienen un interés específico en determinados documentos. Estas solicitudes se hacen en virtud del Reglamento 1049/2001, pero se refieren a documentos que sólo pueden comunicarse a las personas interesadas y no pueden situarse en el ámbito público. Tales solicitudes se refieren por ejemplo a los procedimientos de contratación, los concursos o las auditorías (véase también el apartado 3.10).

También es interesante observar que los periodistas, que actúan como enlaces de información hacia el público, no han utilizado en gran medida el derecho de acceso que les confiere el Reglamento. Esto parece deberse al hecho de que los periodistas se interesan principalmente por la actualidad inmediata; tienen necesidad de obtener información inmediatamente y no pueden esperar 15 días laborables a recibir una respuesta. Las solicitudes de acceso procedentes de periodistas se refieren a los registros sonoros de las reuniones al Parlamento Europeo, a los documentos relativos a las negociaciones en curso en el Consejo, en particular en los ámbitos PESC/PESD y JAI, y a las investigaciones sobre temas concretos, como la política inmobiliaria de la Comisión o la práctica en materia de concesión de excedencias voluntarias a los funcionarios. Este último tipo de solicitudes responde claramente al periodismo de investigación. La gran mayoría de las solicitudes procede de un número muy reducido de periodistas.

2.3. Ámbito de aplicación material

2.3.1. Definición de "documento"

En la letra a) del artículo 3 del Reglamento figura una definición muy amplia del concepto de "documento". Por tanto, según el Reglamento, se entenderá por “documento” todo contenido, sea cual fuere su soporte.

Si se tiene en cuenta el principio del acceso parcial, tal como fue definido por la jurisprudencia y posteriormente incorporado al Reglamento 1049/2001, el derecho conferido por este Reglamento es en realidad un derecho de acceso al contenido de todo documento existente. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia[20] basan el principio del acceso parcial en la interpretación del derecho de acceso a los documentos como un derecho de acceso a los elementos de información que contienen; en tanto algunos de estos elementos no estén cubiertos por una excepción al derecho de acceso, deberán divulgarse.

La formulación utilizada en el apartado 3 del artículo 2, documento *elaborado* por una institución, podría implicar un determinado grado de formalización del documento; sin embargo el Reglamento no contiene ningún criterio ni ninguna otra indicación relacionada con el carácter más o menos oficial de un documento. No obstante, el valor de la información contenida en un documento y el perjuicio causado por su divulgación pueden variar en función de elementos como su grado de terminación, el carácter más o menos efímero de su contenido o la presencia de una firma y el nivel administrativo de emisión.

Por otra parte, el Reglamento no obliga en ningún caso a las instituciones a crear documentos con el fin de responder a una solicitud. Cuando la información solicitada no está disponible en uno o más documentos existentes, sino que implica realizar investigaciones en fuentes distintas y la elaboración de documentos específicos y/o la agregación de datos, la solicitud sobrepasa claramente el ámbito de aplicación del Reglamento. Podrá tratarse como una solicitud de información, de conformidad con las normas administrativas de la institución en cuestión. El Parlamento, el Consejo y la Comisión cuentan con códigos de buena conducta administrativa que incluyen normas relativas a la tramitación de las solicitudes de información[21]. En la práctica, sin embargo, no es siempre fácil distinguir una solicitud de información de una solicitud de acceso a documentos (en particular en el caso de las bases de datos – véase el apartado 2.3.5).

2.3.2. Ámbitos de actividad cubiertos por el derecho de acceso

La letra a) del artículo 3 del Reglamento limita la definición de "documento" a los temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución. Por otra parte, el apartado 3 del artículo 2 estipula que el Reglamento será de aplicación en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 41 del Tratado de la Unión Europea, el derecho de acceso previsto en el artículo 255 del Tratado CE cubre también los documentos correspondientes a los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea, es decir, la política exterior y de seguridad común y la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.

El Tratado Euratom no contiene disposiciones similares al artículo 255. De acuerdo con la declaración n° 41 aneja al acta final del Tratado de Amsterdam, las

---

[20] Sentencias en los asuntos T-14/98 *Hautala/Consejo* y C-353/99 *Consejo/Hautala*, antes citados.

[21] PE: DO C 97 de 5.4.2000
Consejo: DO C 189 de 5.7.2001
Comisión: DO L 267 de 20.10.2000

instituciones deberán inspirarse en el Reglamento 1049/2001 por lo que respecta al acceso a los documentos relativos a materias del Tratado Euratom. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 305 del Tratado CE establece que las disposiciones del Tratado CE no afectarán a las estipulaciones del Tratado Euratom. Por tanto, el artículo 255 del Tratado CE y el Reglamento 1049/2001 se aplican a falta de disposiciones contrarias en el Tratado Euratom o en el Derecho derivado basado en éste[22]. Sobre esta base, sólo los documentos clasificados en virtud de los regímenes de secreto previstos por el Reglamento (EURATOM) n° 3 de 1958, relativo a la aplicación del artículo 24 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, se sitúan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento 1049/2001.

2.3.3. Concepto de "documentos que obren en poder de una institución"

Según el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento, éste "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". Por "institución", se entenderá el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (artículo 1 del Reglamento). Sin embargo, el Reglamento no precisa en qué condiciones un documento "obra en poder" de una institución, ni qué se entiende por "institución".

La cuestión se plantea en términos diferentes para cada una de las instituciones:

- El ***Parlamento Europeo*** comprende, por una parte, a los diputados, algunos de los cuales tienen un mandato (el Presidente, los Vicepresidentes y los Cuestores), los órganos (la Mesa, las Conferencias de Presidentes de Grupos, comisiones y delegaciones), los grupos políticos, las comisiones y las delegaciones y, por otra parte, la Secretaría General.

- El ***Consejo*** está compuesto por los representantes de los Estados miembros a nivel ministerial; sus trabajos son preparados por el Comité de Representantes Permanentes y por las comisiones y grupos de trabajo; está asistido por una Secretaría General.

- La ***Comisión*** está compuesta por los Miembros y por un conjunto de servicios administrativos.

El ***Parlamento*** precisó en su reglamento interno qué se entiende por un "documento del Parlamento"[23]. Este concepto cubre todo contenido elaborado o recibido por los diputados titulares de un mandato, órganos rectores del Parlamento, comisiones o delegaciones interparlamentarias, o por la Secretaría del Parlamento. Los documentos elaborados por los diputados o por los grupos políticos se considerarán documentos del Parlamento, a efectos del acceso a los mismos, si se han presentado en virtud del Reglamento interno. El Parlamento considera pues que los documentos

---

22 En un recurso prejudicial, el asunto 328/85 *Deutsche Babcock c/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Rec. 1987, p. 5119, el Tribunal interpretó el primer apartado del artículo 232 del Tratado CE (ahora art. 305 CE) en el sentido de que el Tratado CE y las disposiciones adoptadas en aplicación de éste se aplican a las materias correspondientes al Tratado CECA a falta de disposiciones específicas en este Tratado o en las normativas adoptadas sobre la base de éste; este razonamiento se aplica por analogía al segundo apartado del artículo 305.

23 Reglamento interno del PE, 1er y 2º párrafos del apartado 2 del artículo 172.

elaborados por los diputados o por los grupos políticos, o aún no presentados, así como los documentos de terceros que obren en poder de los diputados, no forman parte del ámbito de aplicación del Reglamento.

El ***Consejo*** no definió en su reglamento interno qué se entiende por "documento del Consejo". No obstante, aclaró la diferencia entre los documentos del Consejo propiamente dicho y los de los Estados miembros (véase el apartado 3.5.2).

La ***Comisión*** no presentó una definición de "documento de la Comisión" en sus medidas de aplicación. Todo documento que obre en poder del Presidente, un Vicepresidente, un Miembro de la Comisión o un miembro de un gabinete se considerará documento de la Comisión al igual que los documentos que obren en poder de uno de sus servicios. Además, de acuerdo con la jurisprudencia[24], los documentos elaborados por los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución se asimilan a los documentos de la Comisión[25].

2.3.4. Documentos en forma de registros sonoros o audiovisuales

Esta clase de solicitudes afectan principalmente al ***Parlamento***. En efecto, todas sus reuniones se graban, y estas grabaciones son archivadas, inicialmente por el servicio responsable y posteriormente en los archivos centrales del Parlamento.

La tramitación de las solicitudes de acceso a los registros sonoros plantea problemas específicos. Conviene en primer lugar analizar el contenido del registro con el fin de determinar si puede divulgarse en virtud del Reglamento 1049/2001. Posteriormente, es necesario realizar copias sin deteriorar el contenido del registro. Los problemas se agravan cuando debe concederse un acceso parcial.

Las solicitudes de acceso a las grabaciones audiovisuales de las sesiones plenarias generan para los servicios del Parlamento una carga de trabajo desproporcionada, dado el volumen de las grabaciones. Los servicios del Parlamento consideran que los ciudadanos deberían justificar tales solicitudes, en particular, en el caso de solicitudes repetitivas.

La ***Comisión*** ha recibido muy pocas solicitudes de acceso a grabaciones; el servicio competente ha respondido invitando al solicitante a escucharlas en sus locales.

2.3.5. Documentos y sistemas de información electrónicos

La definición dada por el Reglamento engloba los documentos conservados exclusivamente en soporte electrónico (formatos Word, PDF y HTML, por ejemplo). Sin embargo, se plantea la cuestión de aplicar esta definición a las bases de datos. Éstas no se presentan como colecciones de documentos, sino como conjuntos de datos, en constante evolución. Los sistemas de gestión financiera y contable constituyen ejemplos de bases de datos que no corresponden a una definición clásica de "documento".

---

24 Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-188/97, *Rothmans c/Comisión*, Rec. 1999, p. II-2463 (apartado 62).

25 Véase el apartado 2 del artículo 7 de la Decisión de 28.6.1999, DO L 184 de 17.7.1999, p. 25.

La práctica de la ***Comisión*** consiste en considerar como documento cualquier informe extraído de estos sistemas, que corresponda a su explotación normal.

2.4. Ámbito de aplicación temporal

El Reglamento, aplicable a partir del 3 de diciembre de 2001, garantiza el derecho de acceso a todos los documentos que obren en poder de las instituciones. La ampliación del derecho de acceso a los documentos procedentes de terceros se aplica también a los documentos recibidos por las instituciones antes del 3 de diciembre de 2001. Existe pues, respecto a los documentos de terceros, un efecto retroactivo. Esto se compensa parcialmente con la consulta del tercero autor (véase el apartado 3.5).

2.5. Conclusiones

- **El régimen de acceso, aunque no cubre aún el conjunto de las instituciones y órganos comunitarios, se ha ampliado más allá del Parlamento, el Consejo y la Comisión.**
- **Las tres instituciones conceden el derecho de acceso a los ciudadanos de los países terceros y a las personas jurídicas sin residencia o domicilio social en la UE, pero esta práctica no la siguen las otras instituciones, los órganos y las agencias.**
- **El concepto de "documento" debería ser mejor precisado a la luz de la aplicación practica del reglamento.**
- **El Reglamento beneficia principalmente a los especialistas; debe realizarse un esfuerzo de información del gran público.**

3. LOS LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO

Este capítulo contiene un análisis de la aplicación, por cada una de las tres instituciones, de las excepciones al derecho de acceso resultantes de las disposiciones de los artículos 4 y 9 del Reglamento.

3.1. Reseña general de la aplicación de las excepciones en 2002

Los informes anuales señalan, para el año 2002, los índices de respuestas positivas siguientes, tras la tramitación de las solicitudes confirmatorias:

	Acceso total	Acceso parcial
Consejo	76,4%	12,2%
Comisión	62,4%	8,3%
El ***Parlamento*** denegó el acceso en 9 casos de 528 solicitudes admisibles, lo que representa un índice de respuestas positivas del 98,3%. Un caso de denegación dio lugar a una solicitud confirmatoria, tras la que se concedió un acceso parcial.		

Por lo que respecta al desglose de las denegaciones de solicitudes iniciales según los principales motivos de excepción, es el siguiente:

Excepción	PE	Consejo	Comisión
Seguridad pública		**22,9%**	
Relaciones internacionales		**24,5%**	1,8%
Protección de datos personales	**22,2%**	0,2%	5,2%
Procedimientos jurisdiccionales y asesoramiento jurídico	**55,6%**	11,4%	3,7%
Inspecciones, investigaciones y auditorias			**35,9%**
Protección del proceso de toma de decisiones	11,1%	**28,0%**	8,6%
Combinación de varias excepciones		10,5%	**38,0%**

Conviene sin embargo tener en cuenta que estas cifras son meramente orientativas; no son, en efecto, ni comparables ni exhaustivas. Los datos del Consejo y de la Comisión se refieren exclusivamente a las solicitudes de acceso a documentos que no se encuentran aún en el ámbito público y que deben por tanto ser objeto de un análisis de perjuicio (*harm-test*), mientras que el servicio del Registro del Parlamento registra todas las solicitudes de acceso que se le dirigen oficialmente. Debido a la naturaleza de las actividades del Parlamento, la mayoría de sus documentos oficiales son comunicables al público, incluso cuando aún no son accesibles. En cambio, las solicitudes dirigidas al Consejo y a la Comisión se refieren frecuentemente a documentos cuya divulgación perjudicaría a intereses protegidos por las disposiciones del Reglamento. Por último, las cifras anteriormente mencionadas no son exhaustivas, en la medida en que las solicitudes se tramitan a veces por medio de otros canales, como los servicios de información al público.

La frecuencia de los casos de denegación por cada excepción indica la importancia relativa de la excepción en relación al conjunto de las decisiones negativas de la institución en cuestión. En efecto, la disparidad constatada en la aplicación de las excepciones refleja las diferencias entre las misiones y las actividades de las instituciones, y no una interpretación diferente de las disposiciones del Reglamento:

- Las decisiones negativas del ***Parlamento*** se justifican en más de la mitad de los casos por la necesidad de proteger el asesoramiento jurídico.
- Las restricciones aplicadas por el ***Consejo*** contemplan principalmente la protección de sus actividades en los ámbitos de la cooperación intergubernamental (política exterior y seguridad, defensa y cooperación en materia de justicia y asuntos de interior) así como su proceso de deliberación; en este último caso, frecuentemente se concede un amplio acceso parcial.

- El motivo de excepción más significativo con mucho para la ***Comisión*** se refiere a la protección de las actividades de inspección, investigación y auditoría; habida cuenta del gran número de casos de denegación basados en varias excepciones, entre las que figura la protección de las investigaciones, este motivo de excepción justifica, al menos parcialmente, cerca de dos tercios de las decisiones negativas.

3.2. Las excepciones absolutas

Las excepciones previstas en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento son obligatorias y absolutas: siempre que la divulgación de un documento cause un perjuicio a uno de los intereses contemplados, el acceso a dicho documento debe denegarse. La institución no dispone de un poder discrecional y el perjuicio no debe ponderarse con ningún otro interés.

3.2.1. Protección de la seguridad pública

Este motivo de excepción, presente en todas las legislaciones nacionales, parece revestir una menor importancia por lo que respecta a las competencias actuales de la Comunidad. Este motivo se aplica en los ámbitos de la política exterior y de seguridad y de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior. Al ser el ***Consejo*** el que aplica principalmente estas políticas, es éste quien invoca fundamentalmente esta excepción.

3.2.2. Protección de la defensa y los asuntos militares

Esta excepción no estaba prevista en el Código de conducta conjunto del Consejo y la Comisión, al no tener la Comunidad en aquel momento ninguna competencia en el ámbito de la defensa. La integración en la Unión Europea de la Unión Europea Occidental dio lugar al nacimiento de una política europea de seguridad y defensa.

Inicialmente, los documentos clasificados relativos a esta política se excluyeron del derecho de acceso mediante una decisión del Consejo[26]. Desde la entrada en vigor del Reglamento, el derecho de acceso se amplía explícitamente a esta categoría de documentos. Sin embargo, habida cuenta de la necesidad de proteger este ámbito de actividad especialmente sensible, el Reglamento introdujo esta nueva excepción, así como disposiciones específicas relativas a los documentos "sensibles" (véase el punto 3.2). Esta excepción sólo se utiliza en casos muy excepcionales: el ***Consejo*** y la ***Comisión*** la invocaron de forma marginal en 2002 en solicitudes iniciales (menos del 1% de los casos) y no la han utilizado en solicitudes confirmatorias.

3.2.3. Protección de las relaciones internacionales

Por "relaciones internacionales" se entiende las relaciones entre las instituciones comunitarias y los países terceros o las organizaciones internacionales. Esta excepción cubre un espectro bastante amplio: relaciones bilaterales o multilaterales, políticas, comerciales o vinculadas a la ayuda al desarrollo. En 2002, fue invocada principalmente por el ***Consejo***.

[26] Decisión de 14 de agosto de 2000 (2000/527) que modifica la Decisión 93/731.

En el caso del ***Consejo***, las denegaciones se refieren en general a intercambios con terceros países u organizaciones internacionales en el ámbito de la política exterior y seguridad o en el de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior.

La ***Comisión*** ha invocado esta excepción con el fin de proteger las negociaciones con terceros países, bilaterales o multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Estas decisiones dieron lugar a tres denuncias al Defensor del Pueblo europeo, presentadas por ONG. Una de estas denuncias fue archivada; se trataba de la negativa a divulgar documentos internos de la Comisión elaborados en preparación de conferencias transatlánticas. El Defensor del Pueblo europeo aceptó la argumentación de la Comisión según la cual la divulgación de estos documentos afectaría a las relaciones comerciales con Estados Unidos[27].

El ***Parlamento*** se negó a divulgar la banda sonora de una reunión no pública con parlamentarios de un tercer país, con el fin de que no se vieran afectadas las relaciones con este país.

3.2.4. Protección de la política financiera, monetaria o económica

Esta excepción tiene por objeto proteger intereses esenciales de la Comunidad y de los Estados miembros, y está más vinculada a las competencias específicas de la Comunidad que las dos primeras. A pesar de ello, el ***Consejo*** y por la ***Comisión*** la han invocado de forma muy marginal (menos del 1% de los casos de denegación en 2002).

3.2.5. Protección de la intimidad y la integridad de la persona

El derecho de acceso a los documentos debe tener en cuenta el derecho a la protección de los datos personales. Esto se refleja en la letra b) del apartado 1 del artículo 4, que contiene una remisión explícita a la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales. Esta materia está regulada por el Reglamento 45/2001[28]. Cuando una solicitud de acceso se refiera a datos personales, se aplican la excepción prevista en el Reglamento 1049/2001 y la remisión al Reglamento 45/2001. Los documentos en cuestión, o al menos las partes de estos documentos que contengan datos personales, sólo podrán divulgarse en la medida en que se cumplan las condiciones previstas en el Reglamento 45/2001.

En la práctica, sin embargo, la articulación entre los dos Reglamentos es bastante sutil. Según la definición del Reglamento 45/2001, se consideran datos personales toda información sobre una persona física identificada o identificable[29]. Se plantea por lo tanto la cuestión de determinar en qué medida la divulgación de nombres de personas, que constituye un tratamiento de datos personales, puede efectuarse con

---

[27] Denuncia 1128/2001/IJH

[28] Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos de la Comunidad y sobre la libre circulación de estos datos, DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

[29] Letra a) del artículo 2 del Reglamento 45/2001.

arreglo a las normas relativas a la protección de datos personales[30]. A este respecto, cabe pensar, además de en los nombres de los funcionarios y agentes en el marco de sus actividades al servicio de las instituciones, en el caso de las personas citadas en un documento, que figuren en una lista de participantes en una reunión, que participen en programas comunitarios o que envíen correspondencia a las instituciones.

El número de solicitudes referentes a datos personales sigue siendo escaso. En un caso, la negativa a comunicar las listas de asistencia a las reuniones de un comité de expertos de los Estados miembros dio lugar a un recurso judicial[31].

La cuestión de la divulgación de la identidad de las personas ya se había planteado antes de la entrada en vigor de los Reglamentos 1049/2001 y 45/2001, en el caso de una solicitud de comunicación de los nombres de las personas que participaron en una reunión organizada por la Comisión[32]. Entonces, la Comisión aplicó los principios contenidos en la Directiva 95/46/CE[33] con el fin de resolver la cuestión sopesando los intereses en juego en cada caso. Con la entrada en vigor de los Reglamentos 1049/2001 y 45/2001 puede mantenerse el mismo enfoque. La decisión sobre el acceso a los documentos que contengan datos personales debe resultar de una ponderación de los derechos e intereses en juego, a saber, por una parte la información del público y, por otra, la protección de las personas afectadas. Este balance debe efectuarse caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.

Cabe también señalar diferencias de cobertura entre los dos Reglamentos. Por una parte, el Reglamento 45/2001 sólo cubre las materias que corresponden total o parcialmente al ámbito de aplicación del Derecho comunitario, y en consecuencia no cubre ni la PESC ni la JAI, mientras que estos dos ámbitos de actividad están cubiertos por el Reglamento 1049/2001. Por otra parte, contrariamente a este último, el Reglamento 45/2001 se aplica a todas las instituciones y a todos los órganos comunitarios.

3.3. Régimen especial para los documentos sensibles

El Reglamento 1049/2001 prevé en su artículo 9 un régimen especial para los llamados documentos "sensibles"[34]:

---

30 Las dos primeras sentencias relativas a la interpretación de la protección de datos se dictaron en 2003, véase C-465/00, sentencia de 20.5.2003, *Österreichischer Rundfunk e.o.* (sentencia « Rechnungshof »), Rec.2003, p.I-4989 y C-101/01, sentencia de 6.11.2003, *Lindqvist*, aún no publicada en la Recopilación.

31 Asunto pendiente T-170/03, *British American Tobacco (Inverstments) Ltd c/Comisión.*

32 Denuncia 713/98/IJH, informe especial del Defensor del Pueblo europeo y Resolución A5-423/2001 del Parlamento.

33 Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

34 Según el artículo 9 del Reglamento 1049/2001, un documento es sensible cuando está clasificado al menos como "CONFIDENTIEL UE" con el fin de proteger el interés público tal como se define en la letra a) del apartado 1 del artículo 4 de este mismo Reglamento; sólo los documentos emitidos por las instituciones, las agencias, los Estados miembros, los terceros países o las organizaciones internacionales pueden calificarse de "sensibles".

– la tramitación de las solicitudes de acceso a documentos sensibles estará a cargo únicamente de las personas autorizadas a conocer el contenido de dichos documentos;

– los documentos sensibles se incluirán en el registro o se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor[35].

Sin embargo, el concepto de documento "sensible" sólo coincide parcialmente con el sistema de clasificación de los documentos previsto en las normas de seguridad del Consejo y de la Comisión[36]. Entre los documentos clasificados, se consideran "sensibles" sólo aquellos que:

– tengan al menos la clasificación de "CONFIDENTIEL UE"

– estén dirigidos a proteger un ámbito de interés público (seguridad pública, defensa, relaciones internacionales, política financiera, monetaria o económica)

– y que emanen de una institución o de una agencia comunitaria, de un Estado miembro, de un tercer país o de una organización internacional.

Esta definición excluye por tanto los documentos clasificados "RESTREINT UE", así como los documentos clasificados "CONFIDENTIEL UE", "SECRET UE" o "TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET" pero que no se refieran a uno de los ámbitos de interés público (por ejemplo, los documentos relativos a investigaciones de la OLAF o que contengan información relativa a la vida privada) o que no emanen de una autoridad pública (por ejemplo, documentos proporcionados por una empresa al amparo de la confidencialidad).

Si bien las normas de seguridad vigentes en la Comisión y en el Consejo se han adoptado sin perjuicio de los instrumentos que aplican el derecho de acceso a los documentos, esta divergencia entre documentos "sensibles" y "clasificados" es una fuente potencial de incoherencias. La misma lógica de la clasificación requiere, en efecto, que todos los documentos clasificados estén sujetos a las mismas normas.

Las normas de seguridad de las instituciones no añaden excepciones suplementarias, sino que definen el método de tratamiento de los documentos clasificados. Cuando un documento clasificado es objeto de una solicitud de acceso, el perjuicio causado por su divulgación se examinará al igual que para cualquier otro documento. Si en el momento del examen ninguna de las excepciones es de aplicación, el documento deberá desclasificarse y divulgarse. No hay por tanto riesgo de que una clasificación abusiva pueda retirar documentos del derecho de acceso.

En la práctica, no obstante, esta divergencia aún no ha suscitado problemas concretos. Cabe señalar que el número de documentos clasificados que obran en poder del Consejo y la Comisión es escaso y que las solicitudes de acceso a estos documentos son infrecuentes. El Parlamento no tiene documentos sensibles y aún no ha adoptado normas de seguridad propias. Sin embargo, el Parlamento y el Consejo

---

35 Véanse los apartados 3.4.3. y 5.2.

36 Decisión 2001/264 del Consejo, DO L 101 de 11.4.2001, p. 1.
Decisión 2001/844 de la Comisión, DO L 317 de 3.12.2001, p. 1.

celebraron el 20 de noviembre de 2001 un acuerdo interinstitucional relativo al acceso del Parlamento a los documentos e información sensibles del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa. El Parlamento adoptó el 23 de octubre de 2003 una decisión relativa a la aplicación de este acuerdo[37].

3.4. Las excepciones sujetas a un examen del interés público

Los motivos de excepción citados en los apartados 2 y 3 del artículo 4 del Reglamento son también obligatorios, pero deben sopesarse con el interés del público en tener conocimiento del contenido de los documentos en cuestión. Cuando este interés sea preponderante, los documentos se divulgarán a pesar de que sea aplicable una excepción.

3.4.1. Protección de intereses comerciales

Esta excepción permite proteger no sólo los secretos comerciales o la propiedad intelectual de una persona física o jurídica, sino también sus intereses comerciales en un sentido más amplio, incluyendo por ejemplo los aspectos de reputación comercial. Esta excepción la invoca casi exclusivamente la ***Comisión***.

En la mayoría de los casos, el motivo de la denegación derivaba de la necesidad de proteger los datos comunicados por empresas, tanto en el marco de investigaciones relativas al respeto de las normas de competencia como con el fin de obtener un contrato de obras o de suministro a raíz de un concurso lanzado por la Comisión. La solicitud de acceso procedía por lo general de una empresa competidora.

En una serie de casos, la denegación no se refería tanto a la información comunicada por la empresa como a los datos cuya divulgación habría afectado a su reputación, lo que habría podido generar pérdidas de cuotas de mercado. También en este caso se trataba de proteger los intereses comerciales de la empresa.

La negativa a comunicar documentos con el fin de proteger intereses comerciales dio lugar a varios recursos ante el Tribunal de Primera Instancia. No obstante, en cada una de estos asuntos, la protección de los intereses comerciales se alegó junto con otros motivos de denegación[38].

3.4.2. Protección de los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico

Este motivo de denegación, alegado por las tres instituciones, cubre dos casos: por una parte, la protección del desarrollo de un procedimiento contencioso pendiente ante un órgano jurisdiccional y, por otra parte, la protección de la independencia del asesoramiento jurídico.

El concepto de "protección de los procedimientos judiciales" tiene un alcance limitado: sólo cubre los documentos elaborados a efectos de un procedimiento judicial determinado (memorias o escritos presentados, documentos internos relativos a la instrucción del asunto en curso, comunicaciones con el servicio jurídico de la institución o con un despacho de abogados). Este motivo de excepción no

---

[37] El acuerdo y la decisión de aplicación figuran en el anexo VII del Reglamento del Parlamento.

[38] Asuntos T-68/02 y T-159/02, *Masdar (UK) Ltd c/Comisión,* T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH c/Comisión* y T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation c/Comisión,* pendientes todos ellos.

permite denegar el acceso a los documentos administrativos vinculados al objeto del litigio[39].

La protección del "asesoramiento jurídico" no figuraba expresamente en las normas relativas al acceso a los documentos anteriores al Reglamento 1049/2001. Sin embargo, la jurisprudencia ya había reconocido en sucesivas ocasiones la necesidad de asignarles una protección particular, considerando que debía protegerse la facultad, para las instituciones comunitarias, de solicitar asesoramiento jurídico independiente[40] [41] [42]. La inclusión de una excepción específica en el Reglamento no hace sino confirmar esta jurisprudencia.

No obstante, la interpretación y el alcance de esta excepción destinada a proteger el asesoramiento jurídico ha dado lugar a divergencias de opiniones, especialmente entre las instituciones y el Defensor del Pueblo europeo. Éste considera que cabe distinguir, por una parte, los dictámenes emitidos en el marco de la actividad legislativa, que deberían hacerse públicos una vez finalizado el proceso de toma de decisiones y, por otra parte, los dictámenes relativos a un procedimiento contencioso. La excepción prevista en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento sólo se aplicaría a esta segunda categoría[43].

Varios Miembros del Parlamento Europeo comparten la opinión del Defensor del Pueblo europeo y consideran que la práctica del propio Parlamento es demasiado restrictiva. Un Miembro presentó esta cuestión al Tribunal de Primera Instancia[44].

En un caso concreto, el Defensor del Pueblo europeo consideró que era razonable denegar el acceso a un dictamen jurídico que no formaba parte del proceso legislativo, ni de un procedimiento contencioso, en ausencia de un interés público superior que justificase su divulgación[45].

3.4.3. Protección de las actividades de investigación

Se trata del motivo de excepción más frecuentemente invocado por la ***Comisión*** (35,9% de los casos de denegación en 2002). La importancia de este motivo de excepción se explica por el creciente número de solicitudes de acceso a documentos relativos a procedimientos de infracción y a expedientes en materia de política de competencia. A ello se añade el interés que suscitan las actividades de investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), así como las auditorías relativas a proyectos y programas financiados por fondos comunitarios.

---

39 Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-92/98, *Interporc Im-und ExportGmbH c/Comisión,* Rec. 1999, p. II-3521.

40 Resolución del Presidente del Tribunal de Primera Instancia, de 3 de marzo de 1998, en el asunto T-610/97R*, Carlsen e.o. c/Consejo*, antes citado (véase, en particular, el apartado 46).

41 Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 8 de noviembre de 2000, en el asunto T-44/97, *Ghignone e.o. c/Consejo*, antes citado.

42 Resolución del Tribunal, de 23 de octubre de 2002, asunto C-445/00, *Austria c/Consejo*, aún no publicada.

43 Véase el informe especial del Defensor del Pueblo europeo al Parlamento Europeo a raíz de la denuncia 1542/2000 (PB)SM con fecha de 12 de diciembre de 2002, y el proyecto de recomendación de 27 de marzo de 2003 relativo a la denuncia 1015/2002/(PB)IJH.

44 Asunto pendiente T-84/03, *Turco c/Consejo.*

45 Denuncia 412/2003/GG.

Sólo la accesibilidad de los documentos vinculados a ***procedimientos de infracción*** ha dado lugar a sentencias del Tribunal, dictadas sobre la base de la decisión 94/90 (el Código de conducta). La práctica de la Comisión es conforme a esta jurisprudencia, que sigue siendo plenamente pertinente bajo el régimen del Reglamento 1049/2001. En sucesivas ocasiones, el Tribunal de Primera Instancia ha considerado que el objetivo de encontrar una solución amistosa entre la Comisión y el Estado miembro interesado antes de la sentencia del Tribunal justifica, en virtud de la protección de las actividades de investigación, la denegación del acceso a los documentos relativos a los procedimientos de infracción[46]. En el caso de una denuncia contra la negativa a revelar correspondencia con un Estado miembro en un procedimiento de infracción no archivado, el Defensor del Pueblo europeo también consideró que esta denegación se justificaba sobre la base de la excepción prevista en el 3er guión del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento[47].

La Comisión, deseosa de encontrar un justo equilibrio entre la necesidad de proteger las investigaciones relativas a las presuntas infracciones y el interés público de una mayor transparencia en este ámbito, ha fijado unas directrices específicas para la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos relativos a procedimientos de infracción[48].

El razonamiento del Tribunal en los asuntos mencionados anteriormente se aplica, *mutatis mutandis*, a procedimientos similares al procedimiento de infracción, tales como el examen de las ayudas estatales y la notificación de reglas y normas técnicas[49].

La negativa a comunicar informes de auditoría con el fin de proteger una investigación relativa a posibles irregularidades dio lugar a un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia[50], así como a varias denuncias ante el Defensor del Pueblo europeo.

3.4.4. Protección del proceso de toma de decisiones

La excepción prevista en el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento 1049/2001 permite a las instituciones proteger, bajo ciertas condiciones, las deliberaciones internas previas a la toma de decisiones. Esta excepción, cuyo objetivo es garantizar que las decisiones se tomen al amparo de presiones externas indebidas, es aplicable a las tres instituciones.

Las condiciones para la aplicación de esta excepción son sin embargo muy estrictas. En efecto, a diferencia de las otras excepciones que se aplican cuando la divulgación de un documento perjudica al interés protegido, en este caso la divulgación debe "perjudicar gravemente" al proceso de toma de decisiones. La distinción entre el

---

46 En particular, las sentencias en los asuntos T-105/95, *WWF UK c/Comisión*, Rec. 1997, p. II-313 (apartados 62 y siguientes) y T-191/99, *Petrie c/Comisión,* Rec. 2001, p. II-3677 (apartados 67 y siguientes).

47 Denuncia 1437/2002/IJH.

48 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 28 de febrero de 2003, referencia SEC (2003) 260/3.

49 En el asunto T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH c/Comisión,* el solicitante impugna la aplicabilidad de esta jurisprudencia a los expedientes de las ayudas estatales.

50 Asuntos pendientes T-68/02 y T-159/02, *Masdar (UK) Ltd c/Comisión.*

concepto de perjuicio y de perjuicio "grave" es muy teórica y difícil de determinar de forma concreta. Más que un examen de la gravedad del perjuicio causado, será su ponderación con el interés público de la divulgación del documento lo que determinará la decisión de hacerlo público o no.

La existencia de un perjuicio grave es especialmente difícil de demostrar cuando, en aplicación del segundo párrafo del apartado 3 del artículo 4, la denegación se refiere a una decisión adoptada. En efecto, el proceso de toma de decisiones de la institución sobre un expediente concreto ha finalizado y la divulgación de un documento preparatorio elaborado en el marco de las deliberaciones internas sobre dicho acto debería perjudicar gravemente a la capacidad de la institución para tomar decisiones futuras. El análisis del perjuicio corre el riesgo de convertirse en un ejercicio demasiado abstracto.

Por otra parte, el Reglamento sólo contempla el proceso de toma de decisiones interno de cada institución y obvia el carácter interinstitucional de la toma de decisiones a nivel comunitario. Cuando la Comisión transmite su propuesta al Parlamento y al Consejo, finaliza su propio proceso de toma de decisiones; esto sólo constituye una etapa en el proceso de toma de decisiones comunitario. La divulgación de documentos de la Comisión relativos a una materia sobre la cual no se ha alcanzado una decisión final puede perjudicar al proceso de toma de decisiones de las otras instituciones, por ejemplo al desarrollo de una conciliación.

En la práctica, la protección del proceso de toma de decisiones se refiere casi exclusivamente al Consejo y a la Comisión. En el Parlamento, los debates en comisión y en sesión plenaria son públicos, y los documentos elaborados en los grupos políticos y no presentados se sitúan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento.

3.4.5. Ponderación de intereses con el interés público de la divulgación

La ponderación del interés público de una divulgación con el interés que se pretende proteger es uno de los ejercicios más difíciles en la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos.

Esta "excepción a las excepciones" se aplica cuando se cumplen dos condiciones:

– existe un interés ***público*** en divulgar la información contenida en un documento;

– este interés debe ser ***preponderante*** en relación al interés que se quiere proteger.

El interés público es un concepto jurídico bastante poco determinado. Es difícil fijar criterios que permitan constatar la existencia de un interés público, general, en divulgar una información. Sin embargo, está claro que el interés del solicitante, en la medida en que éste, por su propia iniciativa, ha justificado su solicitud, no constituye en sí un interés público. Por otra parte, es posible alegar que existe siempre un interés público por la divulgación de información que obra en poder de las autoridades públicas.

La cuestión de la existencia o no de un interés público en divulgar un documento determinado parece por tanto bastante académica. En cambio, el verdadero problema consiste en determinar si el interés de la divulgación justifica que no se tenga en

cuenta el perjuicio que se causaría a uno de los intereses protegidos por el Reglamento, como los intereses comerciales de una empresa, por ejemplo.

No existen normas que permitan determinar, *a priori*, que el interés público de la divulgación de un documento es preponderante con relación al perjuicio que causaría la divulgación a uno de los intereses públicos o privados protegidos por el Reglamento. Al tener que efectuarse una ponderación de los intereses en un momento determinado, tales normas no pueden establecerse. En cada caso concreto debe medirse el perjuicio y evaluarse si prevalece el interés en que el público conozca la información que contiene. Sin embargo, las decisiones que se tomen en casos concretos podrán servir posteriormente de referencia y permitir así desarrollar una práctica administrativa.

En todas las solicitudes examinadas hasta ahora, las instituciones concluyeron que el interés público de la divulgación de los documentos solicitados no era preponderante y no justificaba hacer caso omiso de la excepción.

En la mayoría de los casos en los que el propio solicitante ha alegado el interés público superior de la divulgación, lo que es frecuente en las solicitudes confirmatorias, los argumentos presentados traslucían un interés personal del solicitante. Ahora bien, el interés de un particular no puede nunca justificar el que se obvie la excepción, ya que cualquier documento que se haga accesible a raíz de una solicitud entra en el ámbito público y es accesible para cualquier otra persona.

Varios solicitantes consideraron, basándose, en particular, en el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, que el principio general de la transparencia constituye en sí un interés público superior que justifica la divulgación de un documento. Por último, los investigadores han esgrimido a veces el argumento del carácter científico de su solicitud con el fin de demostrar la existencia de un interés público superior en divulgar los documentos deseados. Estos argumentos no pueden tenerse en cuenta, ya que privarían de su esencia a las excepciones previstas en el Reglamento. El interés público de una divulgación constituye en efecto una "excepción a la excepción", que debe aplicarse de manera restrictiva. En un caso concreto, el Defensor del Pueblo europeo consideró que el hecho de que un documento se solicitara con fines científicos constituía en efecto un interés público de la divulgación del documento, pero que este interés no era preponderante[51].

Incluso cuando el solicitante no lo menciona, la institución examina de oficio si existe un interés público superior que justifique la divulgación. No obstante, esta ponderación sólo puede efectuarse sobre la base de los elementos de apreciación de que dispone la institución. Cualquier argumento formulado por el solicitante permite afinar la ponderación. Así pues, aunque la carga de la prueba no incumbe únicamente al solicitante, queda claro que en la práctica le corresponderá en general proporcionar los elementos que permitan establecer la existencia de un interés público superior en divulgar un documento, a pesar de la aplicabilidad de una excepción. El Defensor del Pueblo europeo se ha expresado en este sentido[52].

---

51 Denuncia 412/2003/GG, antes citada.

52 *Ídem.*

3.5. El acceso a los documentos de terceros

3.5.1. Régimen general

El apartado 4 del artículo 4 del Reglamento 1049/2001 estipula que en el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos. En caso de oposición del tercero autor a la divulgación de su documento, y si la institución considera que no es aplicable ninguna excepción, el Consejo y la Comisión han previsto en sus medidas de aplicación que el tercero deberá ser informado de la intención de hacer el documento accesible, y que éste dispondrá de un plazo de 10 días laborables para oponerse a la divulgación. En cualquier caso, la decisión corresponde a la institución. En la práctica, las denegaciones están motivadas por lo general, y se tiene en cuenta la oposición del tercero autor. Es muy raro que las instituciones notifiquen al autor su intención de divulgar un documento en contra de su opinión, e incluso en los casos que se han presentado, la divulgación no ha dado lugar a un procedimiento contencioso.

3.5.2. Documentos originarios de los Estados miembros

El apartado 5 del artículo 4 prevé un régimen especial para las solicitudes relativas a documentos procedentes de un Estado miembro. En virtud de esta disposición, que incorpora la Declaración n° 35 aneja al acta final del Tratado de Amsterdam, un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

Las solicitudes de acceso a documentos originarios de los Estados miembros afectan principalmente a la ***Comisión***. El ***Consejo*** ha dado una interpretación restrictiva del concepto de "documento originario de un Estado miembro", que tiene en cuenta el hecho de que los representantes de los Estados miembros participen en sus trabajos. Según esta interpretación, en el marco de su participación en los trabajos del Consejo y sus comités y grupos, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros o sus delegados no son personas o entidades externas a la institución, sino que forman parte de ella. En cambio, los documentos elaborados por un Estado miembro que expresan posiciones de este Estado miembro como tal y no en su calidad de miembro del Consejo en el curso de sus trabajos, deben considerarse documentos originarios de un tercero.

La formulación del apartado 5 del artículo 4 no precisa en qué medida las instituciones deben respetar la opinión negativa emitida por un Estado miembro respecto a la divulgación de uno de sus documentos. Sin embargo, la ausencia de tal obligación privaría a esta disposición de eficacia, pues en este caso la posición de los Estados miembros no sería diferente de la de los otros terceros. La posición privilegiada de los Estados miembros con relación a los otros terceros se explica por el hecho de que el Reglamento no afecta a las legislaciones nacionales sobre acceso a los documentos. No correspondería a las instituciones tomar una decisión contraria a una decisión tomada por un Estado miembro en aplicación de su propia legislación nacional.

El Tribunal de Primera Instancia confirmó esta interpretación en una sentencia dictada el 17 de septiembre de 2003. En efecto, el Tribunal desestimó el recurso,

considerando que la Comisión se había negado con mucha razón a dar acceso a documentos originarios de las autoridades italianas, que se habían opuesto a su divulgación[53]. Esta cuestión también es objeto de otros cinco recursos, que siguen pendientes, y de una denuncia al Defensor del Pueblo europeo, que se ha archivado[54].

El número de casos en que el acceso se ha denegado a raíz de la oposición manifestada por el Estado miembro del que procede un documento es escaso: esta cláusula sólo ha sido aplicada por la Comisión y sólo intervino en un 2,1% de las decisiones negativas en 2002. En general, las autoridades nacionales se han opuesto a la divulgación de documentos a los que ya se había denegado el acceso sobre la base de su propia legislación o que no habrían divulgado si se les hubieran solicitado a ellas.

A pesar de su escasa frecuencia, las denegaciones de acceso a petición del Estado miembro han dado lugar a un número relativamente elevado de recursos. De los once recursos interpuestos ante el Tribunal de Primera Instancia contra decisiones negativas de la Comisión, seis se refieren a la aplicación de esta excepción (véase *supra*).

3.5.3. Documentos sensibles

En virtud del régimen especial previsto por el artículo 9 del Reglamento para los documentos "sensibles" (véase el apartado 3.3), la autoridad de origen de tal documento puede oponerse a su divulgación, así como a su inscripción en el registro (apartado 3 del artículo 9). Las instituciones deberán respetar la oposición del tercero autor. Se trata pues de otra excepción al régimen general, según el cual la última palabra corresponde a las instituciones. Las solicitudes de acceso a documentos sensibles originarios de terceros son infrecuentes.

3.6. Divulgación parcial de documentos

Con creciente frecuencia, las instituciones conceden un acceso parcial a sus documentos (12,16% el ***Consejo,*** 8,3% la ***Comisión*** y 2 casos el ***Parlamento*** en 2002). En las solicitudes tramitadas por el ***Parlamento,*** así como en la mayoría de los casos tramitados por la ***Comisión***, se encubrió información con el fin de proteger la integridad de un individuo o intereses comerciales. Por lo que respecta a los documentos del ***Consejo***, se trataba en general de encubrir la información que permitiría identificar a las delegaciones que hubieran expresado una opinión en el examen de propuestas legislativas, en tanto no se hubieran cerrado los debates sobre el expediente[55].

La práctica del acceso parcial permite una mayor transparencia frente al público, protegiendo al mismo tiempo los intereses que se verían perjudicados por una divulgación total. Esta práctica puede sin embargo generar una carga de trabajo

---

53 Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-76/02 *Messina contra Comisión*, antes citado.

54 Asuntos T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH c/Comisión* T-187/03, *Scippacercola c/Comisión*, ***T-139/03*** *y* ***T-151/03****, Nuova Agricast srl c/Comisión y* ***T-287/03****, S.I.M.S.A. srl c/Comisión;* denuncia al Defensor del Pueblo europeo 1753/2002/GG.

55 El nombre de las delegaciones no se encubre sin embargo cuando se trata de reservas de estudio parlamentario o lingüístico.

considerable. A este respecto, la jurisprudencia ha reconocido que, con el fin de preservar el interés de una buena administración, en casos particulares donde el volumen del documento o el de los pasajes que deben censurarse implicaría para las instituciones una carga administrativa inadecuada, éstas pueden aplicar el principio de proporcionalidad y ponderar, por una parte el interés del acceso del público a estas partes y, por otra parte, la carga de trabajo que ello conllevaría[56].

3.7. Accesibilidad de los documentos de más de treinta años

En virtud del Reglamento n° 354/83 de 1 de febrero de 1983[57], modificado por el Reglamento n° 1700/2003 de 22 de septiembre de 2003[58], relativo a la apertura al público de los archivos históricos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, todos los documentos de las instituciones comunitarias quedarán abiertos al público una vez transcurrido un plazo de treinta años. Esta norma tiene un número limitado de excepciones: sólo los documentos que contengan datos personales o información que pueda afectar a intereses comerciales, así como los documentos sensibles cuya clasificación se haya mantenido más de treinta años, no se harán públicos de oficio.

El Reglamento relativo a la apertura de los archivos históricos se sitúa en la misma línea que el apartado 7 del artículo 4 del Reglamento 1049/2001, que establece que podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario. El texto del Reglamento n° 354/83 se ha adecuado a las disposiciones del Reglamento 1049/2001, tal como prevé el artículo 18 del mismo.

La única divergencia que subsiste entre el régimen de acceso a los documentos de menos de treinta años y el régimen de acceso a los archivos históricos se refiere a la cobertura institucional: el Reglamento sobre archivos históricos se aplica a todas las instituciones y a todos los órganos de la Unión Europea, así como a las agencias comunitarias.

3.8. Acceso a los documentos comunitarios en virtud de una legislación nacional

El Reglamento 1049/2001 no tiene por objeto ni por efecto modificar las legislaciones nacionales sobre acceso a los documentos. No obstante, con el fin de garantizar una determinada coherencia en la tramitación de las solicitudes de acceso a documentos comunitarios por las autoridades nacionales, el artículo 5 del Reglamento prevé una consulta a la institución autora por el Estado miembro que reciba una solicitud de acceso a un documento originario de esta institución, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho

---

56 Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-14/98 *Hautala c/Consejo*, antes citado (apartado 86), confirmado por la sentencia del Tribunal en el asunto C-353/99 P *Consejo c/Hautala*, antes citado (apartado 30); sentencias del Tribunal de Primera Instancia en los asuntos T-204/99 *Mattila c/Consejo y Comisión*, antes citados (apartados 68 y 69) y T-211/00 *Kuijer c/Consejo*, Rec. 2002, p. II-485 (apartado 57).

57 DO L 43 de 15.2.1983, p. 1.

58 DO L 243 de 27.9.2003, p. 1.

documento. La respuesta del Estado miembro a la solicitud de acceso no deberá poner en peligro la consecución de los objetivos del Reglamento 1049/2001.

Esta disposición constituye el corolario del apartado 5 del artículo 4 del Reglamento, que permite a un Estado miembro oponerse a que las instituciones divulguen sus documentos. En la medida en que el Reglamento no afecta a las legislaciones nacionales, no existe sin embargo un paralelismo total. En efecto, una institución a la que se presenta una solicitud de acceso a un documento originario de un Estado miembro no deberá divulgarlo si las autoridades nacionales de las que procede se oponen a ello. El Estado miembro al que se presente una solicitud de acceso a un documento originario de una institución aplicará su propia legislación. El artículo 5 del Reglamento no hace sino concretar el principio de lealtad enunciado en el artículo 10 del Tratado CE. Por tanto, el Estado miembro deberá consultar a la institución de origen en caso de duda y tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del Reglamento. En la práctica, el Estado miembro velará por conciliar las disposiciones del Reglamento con las de su propia legislación.

Tras la entrada en vigor del Reglamento 1049/2001, las consultas procedentes de los Estados miembros son relativamente escasas. Algunos Estados miembros tienen más tendencia a consultar a las instituciones, en particular, cuando la demanda se refiere a un procedimiento de infracción. Otros Estados miembros han divulgado escritos de requerimiento y dictámenes motivados sin consulta previa a la Comisión. La información relativa a las prácticas de los Estados miembros sobre este tema sigue siendo muy fragmentaria, y no es por tanto posible evaluar la importancia de la divulgación de documentos originarios de las instituciones comunitarias por las autoridades nacionales en virtud de sus legislaciones.

3.9. Casos no previstos por el Reglamento

Hasta ahora, las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento 1049/2001 han permitido justificar adecuadamente la negativa a dar acceso a documentos cuya divulgación sería perjudicial. En efecto, contrariamente a algunas legislaciones nacionales, el Reglamento no contiene una lista detallada y precisa de casos de excepción, sino que determina los intereses públicos o privados que deben protegerse. Los servicios encargados de aplicar el Reglamento procuran por tanto comprobar que la divulgación de un documento no perjudica uno de estos intereses. No se han conocido casos en los que la divulgación perjudicaría a un interés distinto de los previstos en el artículo 4 del Reglamento.

Cabe sin embargo destacar el carácter muy restrictivo del apartado 3 del artículo 4, cuya formulación no permite proteger determinados documentos preparatorios relativos a un acto ya adoptado por una institución y que contenga información cuya divulgación sería contraria al interés de dicha institución. Además, este artículo permite solamente proteger el proceso de toma de decisiones en el interior de una institución, y no el proceso interinstitucional que culmina con la adopción final de un acto.

Por otra parte, en aras de la claridad, sería procedente, con el fin de proteger algunos intereses determinados, prever excepciones específicas que cubran estos casos, en vez de alegar una excepción de carácter general en virtud de una interpretación amplia.

Por último, el Convenio de Århus prevé una excepción particular que no tiene equivalente en el Reglamento. En virtud de esta excepción, una solicitud de acceso a información medioambiental podrá denegarse si su divulgación afectase al medio ambiente al que se refiere la información; el texto cita el ejemplo de los lugares de reproducción de especies amenazadas[59].

3.10. Compatibilidad de las normas de acceso específicas con el régimen general del Reglamento

El Reglamento 1049/2001 establece un régimen general de acceso del público a los documentos de la Comisión. El legislador ha tratado de evitar que de la aplicación de normas específicas que rigen el acceso a los documentos, información o expedientes en el marco de procedimientos particulares puedan resultar restricciones de acceso contrarias al Reglamento. A tal efecto, el Reglamento prevé que la Comisión examinará la compatibilidad de estas normas específicas con el régimen general de acceso (apartado 2 del artículo 18).

Del análisis efectuado por la Comisión de estas cláusulas se desprende que éstas pueden agruparse en dos categorías:

(1) algunas normas deben considerarse casos particulares de la aplicación de una de las excepciones generales previstas en el artículo 4 del Reglamento;

(2) otras cláusulas conceden a una parte afectada o interesada por un procedimiento determinado un derecho de acceso a documentos, cuya divulgación al público afectaría a uno de los intereses protegidos por el Reglamento.

En ninguno de los dos casos ha detectado la Comisión ninguna incompatibilidad con las disposiciones del Reglamento. Hasta ahora, la práctica ha confirmado esta conclusión. La lista de las cláusulas que han sido objeto de este análisis se comunicó al Parlamento y al Consejo con ocasión de la reunión del Comité interinstitucional celebrada en Estrasburgo el 23 de septiembre de 2003.

Se plantea sin embargo la cuestión de la ampliación y la codificación de las normas que conceden un acceso privilegiado, más allá del derecho de acceso del público. En efecto, se ha constatado que a veces se ha invocado el Reglamento para hacer valer un derecho de acceso particular a falta de disposiciones específicas.

[59] Letra h) del apartado 4 del artículo 4 del Convenio.

3.11. Conclusiones

A la luz de la experiencia adquirida hasta ahora, cabe sacar las siguientes conclusiones:

- **Más de dos de cada tres solicitudes reciben una respuesta favorable**
- **Sólo algunas de las excepciones previstas en el Reglamento se han invocado con frecuencia; la disparidad de datos estadísticos refleja las diferencias entre las misiones y las actividades de las tres instituciones**
- **El régimen de las excepciones permite globalmente una protección adecuada de los intereses**
- **Si bien la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones permite proteger el proceso de toma de decisiones interno de cada institución, no tiene suficientemente en cuenta el carácter interinstitucional de la toma de decisiones**
- **La aplicación de la excepción relativa a la protección de datos personales resulta complicada debido a las dificultades de articulación entre el Reglamento 1049/2001 y el Reglamento 45/2001**
- **El concepto de "documento sensible" del Reglamento 1049/2001 no coincide con el sistema de clasificación previsto por las normas de seguridad**
- **El concepto de interés público superior de una divulgación no puede definirse a priori, sino que debe ser objeto de una ponderación en cada caso**
- **Si bien los casos de denegación debidos a la oposición del Estado miembro de origen son poco numerosos, la experiencia de la Comisión muestra que esta excepción es muy controvertida**
- **La consulta de los Estados miembros a las instituciones no es sistemática**

4. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL DERECHO DE ACCESO

En este capítulo se examinan los aspectos de procedimiento de la aplicación del Reglamento, la carga de trabajo que genera, las posibilidades de recurso y la cooperación entre las tres instituciones afectadas.

4.1. Admisibilidad de las solicitudes

La única condición fijada por el Reglamento para que una solicitud sea admisible es que esté formulada por escrito, en una de las lenguas oficiales de la Comunidad. Las tres instituciones precisaron en sus medidas de aplicación las modalidades para presentar una solicitud. Éstas pueden enviarse por correo postal, por fax o por correo electrónico. Las tres instituciones han fijado en Internet una dirección electrónica a la que pueden enviarse las solicitudes, y los solicitantes que lo deseen pueden utilizar a tal efecto el formulario electrónico disponible en los sitios web del Parlamento y de

la Comisión. Se envía un acuse de recibo al solicitante, salvo si la respuesta puede enviarse a vuelta de correo.

Cada vez se presentan más solicitudes por correo electrónico. En muchos casos, la dirección electrónica no permite identificar al solicitante. El Reglamento establece que el solicitante no debe justificar su solicitud. Nada se opone, sin embargo, a que las instituciones exijan una información útil mínima para la tramitación de las solicitudes, como el nombre y la dirección para el envío de documentos en papel y, en su caso, para la facturación, así como el perfil profesional, con fines estadísticos, para evaluar los efectos prácticos del Reglamento. La generalización de un formulario electrónico, como el utilizado por el servicio de Registro del Parlamento, permitiría obtener la información mínima que debe proporcionarse en una solicitud presentada por correo electrónico.

4.2. Plazos de respuesta

En algunos casos, las instituciones han debido prolongar el plazo de respuesta de 15 días laborables, ya que la solicitud no podía tramitarse en este plazo. Este problema afecta principalmente a la Comisión, que recibe numerosas solicitudes amplias o complejas. La prolongación del plazo se debe en general a los siguientes problemas:

- la búsqueda y la localización de los documentos (sobre todo cuando se trata de documentos antiguos);
- la identificación de los documentos solicitados cuando las solicitudes son amplias y poco precisas;
- la disponibilidad limitada de las personas con los conocimientos adecuados para determinar el perjuicio que causaría la divulgación de los documentos solicitados;
- la necesidad de consultar a los terceros autores;
- la traducción de las solicitudes y las respuestas.

4.3. Solicitudes complejas, voluminosas o abusivas – proporcionalidad

Algunas solicitudes de acceso dirigidas a la ***Comisión*** y al ***Parlamento*** son vagas, en particular, cuando se refieren a "todos los documentos relativos" a un ámbito de actividades o a un tema determinado. Un gran número de solicitudes (principalmente dirigidas a la Comisión) son por otra parte muy extensas, en particular, las que se refieren a expedientes enteros (por ejemplo en asuntos de ayudas estatales o de competencia). Es difícil tramitar estas solicitudes, en la medida en que el Reglamento prevé únicamente la posibilidad de prolongar el plazo de respuesta, de invitar al solicitante a que concrete su solicitud si es demasiado imprecisa y no permite identificar los documentos contemplados, o de encontrar una solución equitativa cuando la solicitud se refiere a un documento muy largo o a un gran número de documentos (véanse los apartados 2 y 3 del artículo 6 del Reglamento). Puede encontrarse una solución equitativa, por ejemplo, limitando la solicitud en el tiempo. También es posible invitar al solicitante a que acuda a consultar los expedientes in situ. No obstante, estas soluciones no son siempre suficientes. En el caso de solicitudes desproporcionadas, la Comisión ya ha invocado el principio de proporcionalidad respondiendo al solicitante que la tramitación de su petición supondría una sobrecarga administrativa que afectaría al principio de buena administración (por analogía con el acceso parcial – véase el punto 3.6). Se han presentado al Tribunal de Primera Instancia dos decisiones de denegación de la

Comisión basadas en el principio de proporcionalidad; estos asuntos siguen pendientes[60].

El ***Parlamento*** es la única institución que conserva de manera sistemática los registros sonoros o audiovisuales; se trata principalmente de las reuniones de sus comisiones y sus sesiones plenarias. Sus servicios reciben un número creciente de solicitudes de acceso a estos registros, que son a menudo muy voluminosos. En los casos en que a estos registros sólo puede accederse parcialmente, el borrado de las partes cubiertas por una excepción al derecho de acceso genera una carga de trabajo muy importante.

A diferencia de algunas legislaciones nacionales, el Reglamento no contiene disposiciones relativas a las solicitudes abusivas, repetitivas o manifiestamente infundadas. Tales solicitudes implican una carga de trabajo desproporcionada, en detrimento de la tramitación de las solicitudes procedentes de ciudadanos que realmente buscan información. La única defensa de que disponen las instituciones es alegar el principio de proporcionalidad (véase *supra*) o tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante, tal como prevé el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento.

Ciertas solicitudes sistemáticas y repetitivas pueden constituir un uso abusivo de la normativa. Se trata por ejemplo de solicitudes dirigidas manifiestamente a alimentar de forma regular campañas sistemáticamente hostiles a las políticas comunitarias. Estos solicitantes profesionales, que agotan asimismo las vías de recurso de que disponen, ponen a las instituciones a la defensiva presentando solicitudes que éstas no pueden satisfacer y que son manifiestamente contrarias al espíritu de la normativa.

4.4. Modalidades del acceso – facturación

El Reglamento prevé que el acceso a los documentos se realizará bien mediante consulta in situ, o mediante entrega de una copia (en papel o en soporte electrónico).

La gran mayoría de los documentos se envían en forma electrónica, si bien los documentos más antiguos se envían generalmente en papel. En algunos casos en que el volumen de los documentos ha sido muy importante, se ha invitado al solicitante a que acuda a consultarlos in situ.

En sus medidas de aplicación del Reglamento, las instituciones previeron un sistema de facturación facultativo para el suministro de documentos de más de 20 páginas. No obstante, la facultad de facturar apenas se utiliza, debido a lo engorroso del procedimiento y a que el coste de la facturación y la recaudación sería superior a los importes ingresados. En el caso de solicitudes muy voluminosas, el hecho de informar al solicitante de que la entrega de los documentos le será facturada puede tener un efecto disuasorio. Sin embargo, este efecto es limitado, ya que el factor de coste más importante, la investigación y el cotejo de los documentos, no puede facturarse.

---

60 Asuntos T-2/03 *Verein für Konsumenteninformation c/Comisión* y T-170/03, *British American Tobacco (Investments) Ltd c/Comisión, anteriormente citados.*

La facultad de facturar debería mantenerse, en particular, en los casos de solicitudes verdaderamente voluminosas, pero convendría simplificar el procedimiento de facturación y cobro.

4.5. Consulta de los terceros

En sus normas internas, las tres instituciones han previsto un procedimiento de consulta de los terceros. Esta consulta debe hacerse por escrito (en general por correo electrónico). El ***Parlamento*** impone un plazo de respuesta perentorio de 5 días laborables, el ***Consejo*** prevé un "plazo razonable" y la ***Comisión*** un plazo de al menos cinco días laborables; sin embargo, en los dos casos, la consulta debe permitir a las instituciones respetar los plazos de respuesta fijados por los artículos 7 y 8 del Reglamento.

Cuando se trata de documentos originarios de los Estados miembros, se ha convenido que los miembros del Grupo de información del Consejo desempeñarán el papel de puntos de contacto. Por tanto, a estos últimos deberán dirigirse las solicitudes de consulta.

Por regla general, los terceros respetan unos plazos de respuesta razonables.

La consulta de los terceros autores genera sin embargo una carga administrativa importante, especialmente en el caso de solicitudes voluminosas relativas a expedientes completos que contienen numerosos documentos originarios de varios autores. La consulta de los terceros debería estar prevista explícitamente como un motivo de prolongación del plazo de respuesta.

Por otra parte, las instituciones se han comprometido a consultarse de manera sistemática en caso de solicitudes de acceso a documentos originarios de alguna de las otras dos instituciones[61]. A tal efecto, concluyeron un "*memorándum de acuerdo"*, firmado el 9 de julio de 2002 por los representantes de los tres Secretarios Generales. Este *memorándum* ha funcionado muy bien en la práctica hasta ahora, y las respuestas a la consulta son habitualmente muy rápidas.

4.6. Recurso administrativo interno

El Reglamento prevé explícitamente un recurso administrativo interno contra toda decisión que deniegue el acceso a un documento (considerando 13 y artículos 7 y 8). Este recurso, llamado *solicitud confirmatoria*, reviste la forma de una renovación de la solicitud inicial con el fin de obtener una revisión de la posición de la institución. Toda decisión (parcialmente) negativa informa al solicitante de la posibilidad de presentar una solicitud confirmatoria en el plazo de 15 días laborables tras la recepción.

Las solicitudes confirmatorias son examinadas por una instancia independiente de la que tomó la decisión inicial.

En el ***Parlamento***, las decisiones iniciales son adoptadas por el Secretario General o por un funcionario habilitado, salvo si la solicitud se refiere a un documento sensible.

---

[61] Véase el apartado 2 del artículo 15 del Reglamento 1049/2001.

En este último caso, y para las solicitudes confirmatorias, la decisión corresponde a la Mesa.

En el ***Consejo***, las decisiones iniciales son tomadas también por la Secretaría General. El poder de decisión sobre las solicitudes confirmatorias corresponde al Consejo. Normalmente, las decisiones se adoptan por mayoría simple a propuesta del Grupo de información y del Coreper.

La ***Comisión*** opera de manera más descentralizada, debido al tamaño de sus servicios y a las responsabilidades propias de cada Dirección General. Las decisiones iniciales son adoptadas por el Director General interesado o por un funcionario habilitado por este último. El Secretario General decide, por delegación de poder del Órgano colegiado, acerca de las solicitudes confirmatorias. Con el fin de garantizar la independencia de la OLAF en materia de investigaciones, el poder de decisión se delega al Director General de esta Oficina cuando los documentos solicitados se refieren a sus actividades de investigación[62]. Las solicitudes iniciales relativas a documentos de la Secretaría General y la OLAF se tramitan a nivel de Directores con el fin de mantener la posibilidad de un nuevo examen independiente de las solicitudes por el Secretario General o por el Director General de la OLAF.

El sistema de toma de decisiones a dos niveles (solicitudes iniciales y confirmatorias) ha funcionado bien. Ofrece al solicitante una vía de recurso sencilla, sin trámites, así como una garantía de que su solicitud será reexaminada por una instancia distinta a la que decretó la denegación inicial. Esto se deduce, en particular, del número de decisiones iniciales modificadas en la fase de solicitud confirmatoria (33,1% en la Comisión). Sin embargo, habida cuenta de la longitud del proceso de decisión relativo a las solicitudes confirmatorias, el plazo de respuesta de 15 días es en general insuficiente.

4.7. Vías de recurso externas

En caso de confirmarse la denegación, se informa al solicitante acerca de las vías de recurso que están a su disposición contra la decisión negativa: interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia o presentar una denuncia al Defensor del Pueblo europeo.

En el año 2002, el número de recursos y denuncias con relación al número de solicitudes fue el siguiente:

	PE	**Consejo**	**Comisión**
Número de solicitudes iniciales	637	2394	991
Número de solicitudes confirmatorias	1	43	96
Número de denuncias al Defensor del Pueblo	-	3	4
Número de recursos ante el Tribunal	-	1	6

[62] Actividades citadas en los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la Decisión 1999/352.

De las siete denuncias presentadas ante el Defensor del Pueblo europeo:

- cinco se archivaron sin constatación de mala administración[63]
- una dio lugar a una observación crítica[64]
- una fue seguida de un proyecto de recomendación pero se archivó puesto que una cuestión similar está pendiente en el Tribunal de Primera Instancia[65].

El Tribunal sólo se ha pronunciado en un caso, desestimando el recurso del solicitante[66].

En algunos casos de solicitudes dirigidas a la ***Comisión***, el solicitante ha tratado de obtener documentos cuyo acceso le había sido denegado por un órgano jurisdiccional nacional. Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden exigir que la Comisión le comunique documentos[67]. Sin embargo, los documentos transmitidos en el marco de tal solicitud se destinan exclusivamente a dicho órgano jurisdiccional y no podrán divulgarse.

4.8. Carga administrativa para las instituciones afectadas

La tramitación de las solicitudes de acceso en las instituciones ha generado una carga de trabajo bastante considerable desde el inicio de la aplicación del Reglamento, tanto debido al considerable aumento del número de solicitudes como a su creciente complejidad. Las cuestiones que reciben una amplia cobertura en los medios de comunicación suelen generar múltiples solicitudes. La tramitación de las solicitudes constituye a menudo una carga suplementaria para servicios que ya están muy ocupados. Por último, las solicitudes complejas y voluminosas requieren una movilización de recursos administrativos de los servicios afectados que puede ser muy importante e incluso excesiva, según la naturaleza y el volumen de los documentos solicitados.

La tramitación de las solicitudes de acceso implica a menudo un importante trabajo de identificación y búsqueda de los documentos pertinentes, en particular en la ***Comisión***. Cuando una solicitud se refiere a un expediente completo, el concepto de "expediente" a ojos del solicitante no corresponde siempre a la lógica según la cual los servicios responsables organizan sus expedientes.

Las tres instituciones han iniciado la realización de proyectos ambiciosos relativos a la gestión y el archivo electrónicos de los documentos. En el futuro, el registro sistemático de los documentos en registros electrónicos internos facilitará la identificación y la búsqueda de los documentos y las permitirá reducir la carga de trabajo generada por la búsqueda de los documentos.

Con el fin de poder garantizar la mejor aplicación posible del Reglamento, las instituciones han organizado acciones importantes de sensibilización, información y

---

63 Denuncias 736/2002/GG, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG y 1795/2002/IJH.

64 Denuncia 648/2002/IJH.

65 Denuncia 1015/2002/(PB)IJH.

66 Asunto T-76/02, *Messina c/Comisión,* antes citado.

67 Resoluciones del Tribunal de 13.7.1990 y de 6.12.1990 en el asunto C-2/88 Imm. *Procedimiento penal contra Zwartveld e.o.*, Rec. 1990, p. I-3365 y I-4405.

formación de su personal (en particular, mediante la publicación de guías internas o la organización de módulos de formación). Estas acciones deben proseguirse y reforzarse con el fin de aumentar el conocimiento por parte de los funcionarios de las normas sobre acceso a los documentos.

4.9. Cooperación interinstitucional

El Reglamento se aplica a tres instituciones cuyas misiones y métodos de funcionamiento son muy diferentes. Sin embargo, con el fin de garantizar una aplicación coherente del acceso a los documentos, el Reglamento ha previsto, en el apartado 2 del artículo 15, la creación de un Comité interinstitucional *"encargado de examinar las mejores prácticas, tratar los posibles conflictos y examinar la evolución futura del acceso del público a los documentos"*.

Este Comité está compuesto por representantes políticos de las tres instituciones. Sus trabajos son preparados por los Secretarios Generales o sus representantes. Esta composición de alto nivel, tanto del propio Comité como del grupo preparatorio, no permite celebrar reuniones con una frecuencia regular.

Asimismo, la vocación del Comité interinstitucional es discutir las cuestiones políticas que plantea la aplicación del Reglamento. Ahora bien, resulta que la aplicación del Reglamento suscita numerosas cuestiones técnicas o jurídicas que no pueden plantearse a los mandatarios políticos sin haber sido examinadas detenidamente por los servicios encargados de la aplicación del Reglamento. La coordinación en estos servicios operativos se ha hecho hasta ahora sobre una base puntual.

4.10. Conclusiones

- **Las instituciones, y sobre todo la Comisión, reciben con regularidad solicitudes de acceso voluminosas o poco precisas**
- **El Reglamento no contiene disposiciones relativas a las solicitudes abusivas, repetitivas o manifiestamente infundadas; las instituciones se ven a veces obligadas a invocar el principio de proporcionalidad**
- **El respeto de los plazos a veces difícil, en particular, por la complejidad de las solicitudes y por la necesidad de consultar a los terceros autores**
- **El número de recursos y denuncias sigue siendo escaso con relación al volumen de la demanda**
- **La aplicación del Reglamento genera una carga de trabajo no desdeñable para las instituciones; sin embargo, la modernización de la gestión de los documentos permitirá a largo plazo reducir esta carga de trabajo**
- **Determinadas solicitudes sistemáticas y repetitivas constituyen manifiestamente un uso abusivo de la normativa**

5. PUBLICIDAD E INFORMACIÓN ACTIVA

El objeto del Reglamento 1049/2001 es fijar, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE, las condiciones en las que los ciudadanos pueden obtener, previa petición, el acceso a los documentos del Parlamento, el Consejo y la Comisión. Aunque el Reglamento contempla la información llamada "pasiva", contiene algunas disposiciones relativas a la información "activa", especialmente la creación de registros públicos y el acceso directo a los documentos por vía electrónica. Por otra parte, el Reglamento se integra en una política más global de información del público, de la que constituye una parte fundamental.

5.1. Los registros

El artículo 11 del Reglamento prevé que cada institución pondrá a disposición del público un registro de documentos con acceso por medios electrónicos, destinado a permitir a los ciudadanos gozar de manera concreta de su derecho de acceso. Sólo el ***Consejo*** disponía ya de un registro público en Internet antes de la entrada en vigor del Reglamento 1049/2001; de acuerdo con las disposiciones del mismo, el ***Parlamento*** y la ***Comisión*** abrieron sus registros el 3 de junio de 2002[68].

5.1.1. Naturaleza de los registros

Estos registros deberán permitir a los ciudadanos identificar los documentos susceptibles de interesarles. Son herramientas de ayuda a la investigación, pero no condicionan en modo alguno el derecho de acceso a los documentos. Por una parte, el hecho de que los documentos estén mencionados en el registro no los hace automáticamente accesibles al público y, por otra parte, los documentos no recogidos en el registro podrán ser objeto de solicitudes de acceso al igual que los que sí figuran en él.

5.1.2. Contenido

El Reglamento no define las categorías de documentos que deben figurar en el registro. No obliga a las instituciones a disponer de un registro que cubra la totalidad de los documentos que reciben o que producen. Tal exhaustividad sería por otra parte imposible, habida cuenta de la muy amplia definición del concepto de documento que figura en la letra a) del artículo 3 del Reglamento.

Los registros deben sin embargo ser exhaustivos con relación a su ámbito documental; una vez determinadas las familias de documentos que abarca la cobertura del registro, todos los documentos pertenecientes a estas familias deberán estar registrados.

Para cada documento registrado, el registro contiene uno o más números de referencia, el tema, el título o una breve descripción del contenido, así como las fechas de recepción o de elaboración y de registro. Para los documentos que son directamente accesibles, un hipervínculo permite acceder al texto íntegro (véase el apartado 5.2).

---

[68] El registro del Consejo es accesible desde el 1.1.1999.

Los datos recogidos en el registro están concebidos de forma que no afecten a la protección de los intereses contemplados por las excepciones del artículo 4 del Reglamento. Así pues, un título abreviado puede sustituir a un título completo que revelaría información cuya divulgación sería perjudicial.

Una única excepción está prevista en la inscripción de un documento en los registros: se trata del caso de los documentos "sensibles" según lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento, que sólo se incluirán en un registro con el consentimiento del emisor. El informe anual que debe presentar cada institución deberá mencionar el número de documentos sensibles no inscritos en el registro. En 2002, el Parlamento Europeo no elaboró ni recibió documentos sensibles. Tampoco hay documentos "sensibles" en el ámbito documental del registro de la Comisión. Por lo que se refiere al Consejo, de los 250 documentos clasificados al menos como "CONFIDENTIEL UE", menos de un tercio no han sido objeto de una mención en el registro.

5.1.3. Ámbito documental

El ***Parlamento*** ha definido una amplia cobertura de su registro, que cubre no sólo los documentos vinculados a los trabajos parlamentarios, sino también la correspondencia enviada a la institución y a su Presidente. Inicialmente, el registro contenía las referencias de los documentos más recientes, y en la actualidad se están incluyendo los más antiguos. El Parlamento tiene también la intención de ampliar el registro a los documentos administrativos.

El registro del ***Consejo*** cubre todos los documentos "estándar", es decir, los documentos vinculados a los trabajos del Consejo que se presentan a uno de sus órganos (grupos de trabajo, Coreper y formaciones del Consejo).

Habida cuenta de la gran cantidad de documentos que maneja y de su organización descentralizada, la ***Comisión*** optó inicialmente por un registro de los documentos registrados y divulgados por la Secretaría de la Secretaría General y vinculados a la actividad legislativa y reglamentaria de la institución. Esta cobertura incluye los órdenes del día y las actas verbales de las reuniones de la Comisión, así como los documentos de las series COM, C y SEC. Este registro se añade al registro de la correspondencia del Presidente, así como a otras fuentes de información existentes. Fue completado recientemente con el registro público de los documentos relativos a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución ("comitología"), transmitido al Parlamento en el marco de su "derecho de inspección"[69]. Para la comodidad del usuario, a todas estas herramientas de información se puede acceder a partir de un mismo portal. En el futuro, se prevé una mayor integración de los registros y otras herramientas de información.

La cobertura de estos registros, y especialmente el de la Comisión, está destinada a ampliarse progresivamente. Inicialmente, las instituciones favorecieron la inclusión de los documentos legislativos, que son documentos cuya accesibilidad directa es prioritaria con arreglo al apartado 2 del artículo 12 del Reglamento.

---

[69] Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

5.1.4. Utilización de los registros

La entrada en servicio de los registros ha generado un aumento del número de solicitudes de acceso, pero este efecto se observa principalmente en el ***Parlamento*** y en el ***Consejo***. Este último, en efecto, constató en 1999, año de la entrada en servicio del registro, un aumento de la demanda del orden de un 70%. El Parlamento observó un aumento espectacular de la demanda después del 3 de junio de 2002: 117 solicitudes de enero a mayo de 2002 y 520 de junio a diciembre de 2002. En la Comisión, la demanda aumentó de manera más gradual durante 2002.

En el ***Parlamento*** y en el ***Consejo***, la gran mayoría de las solicitudes de acceso derivan de la consulta de los registros. La práctica totalidad de las solicitudes dirigidas al Parlamento se introducen por medio del formulario electrónico asociado al registro. En la ***Comisión***, apenas una escasa parte de las solicitudes se refiere a documentos identificados a partir de los dos registros, el de los documentos COM, C y SEC y el de la correspondencia del Presidente. La mayoría de las solicitudes se refieren a expedientes (de infracción, de ayudas estatales, de concentraciones) y no a documentos específicos. Además, las solicitudes dirigidas a la Comisión no se refieren en general a la actividad legislativa, sino a las misiones de control de la aplicación del Derecho comunitario.

La experiencia del Parlamento y el Consejo muestra que los registros permiten formular solicitudes más precisas y contribuyen por tanto a reducir la carga administrativa de la identificación y búsqueda de los documentos.

5.2. El acceso directo a los documentos y la difusión de información

El Reglamento no fija criterios para la accesibilidad directa de los documentos, sino que establece en su artículo 12 que los documentos deberán ponerse *"en la medida de lo posible"* a disposición directa del público, en forma electrónica o a través de un registro. Este objetivo de accesibilidad directa contempla en particular los documentos legislativos.

Las tres instituciones han definido, en sus reglamentos internos, las categorías de documentos que, en la medida de lo posible, son directamente accesibles por vía electrónica (en particular, mediante la creación de vínculos entre las referencias recogidas en el registro y los textos íntegros) o bien solicitándolas de nuevo automáticamente[70].

Gran parte de los documentos que figuran en los registros de las tres instituciones está ya accesible en su texto íntegro. A medida que se va ampliando la cobertura de los registros, el número de documentos accesibles de oficio debería aumentar considerablemente. Actualmente, cerca de la mitad de los documentos recogidos en los registros del Parlamento y el Consejo son directamente accesibles. El registro de la Comisión incluye vínculos con las versiones finales de los documentos COM en el sitio EurLex de la Oficina de Publicaciones. Se está trabajando para asociar al registro un directorio de los documentos no publicados por la OPOCE pero que

[70] Anexo XV al reglamento interno del Parlamento
Artículo 11 de la Decisión 2001/840 del Consejo
Artículo 9 del Anexo a la Decisión 2001/937 de la Comisión

deberán ser directamente accesibles, como las versiones iniciales de los documentos COM tras la adopción de la versión final.

Además de los documentos que son accesibles a través de los registros, las tres instituciones han desarrollado considerablemente en estos últimos años la información que se divulga al público en sus sitios de Internet. Éstos contienen muchos datos destinados a la información general del público. El servidor EUROPA permite, desde un portal común, acceder de manera guiada a estos distintos sitios. Además, el sitio de cada una de las tres instituciones contiene vínculos hacia los registros de las otras instituciones. Este dispositivo se completa con los servicios de respuesta a las solicitudes de información del público (EuropeDirect y buzones electrónicos).

5.3. La asistencia a los solicitantes

Con el fin de facilitar el ejercicio por los ciudadanos de su derecho de acceso, las tres instituciones han publicado un folleto común que proporciona al público una información general relativa a sus documentos y a los medios de acceder a ellos. Este folleto está disponible en papel y en versión electrónica en el portal común de las instituciones en el servidor EUROPA. A partir de este portal, el ciudadano puede acceder a los sitios específicos de las tres instituciones que contienen información más detallada sobre sus trabajos y sobre el acceso a sus documentos, así como a los registros.

Este conjunto de información permite en un gran número de casos formular solicitudes precisas y específicas. Sin embargo, cuando una institución recibe una solicitud que no es lo suficientemente precisa, invita al solicitante a delimitar aún más el objeto de su investigación y le asiste a tal efecto, en particular explicando las modalidades de utilización del registro. Muy a menudo, esta asistencia se efectúa mediante un intercambio de mensajes electrónicos. En caso necesario, un contacto telefónico con el solicitante permite aclarar la solicitud. En algunos casos, la institución elabora una lista de documentos susceptibles de interesar al solicitante, con el fin de permitirle determinar mejor aquellos que desea obtener. Por último, en otros casos, informa al solicitante de los sitios que existen en Internet donde podrá encontrar una serie de informaciones que le permitirán concretar su solicitud.

También puede suceder que el solicitante no desee obtener documentos concretos, sino información más general. En estos casos, las solicitudes son tramitadas por servicios de información tales como el “Correo del Ciudadano” del Parlamento, la unidad “Información del público” del Consejo o el servicio "EuropeDirect" de la Comisión.

5.4. Conclusiones

- **La creación de registros públicos por las tres instituciones permite a los ciudadanos una búsqueda más fácil de los documentos que pueden interesarles**
- **En el caso de la Comisión, es deseable una mayor integración de sus registros y de las otras herramientas de información**
- **Una parte sustancial de los documentos que constan en los registros son directamente accesibles en su texto íntegro**
- **Cada institución ha creado un servicio de información al público que tramita las solicitudes de información de carácter general**
- **Se divulga una gran cantidad de información a través de los sitios específicos de Internet de las tres instituciones; en caso necesario, se proporciona una asistencia más individualizada a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de acceso a los documentos**

6. BALANCE Y PERSPECTIVAS

El análisis efectuado en los capítulos 2 a 5 ha puesto de relieve los puntos fuertes y las deficiencias del propio Reglamento y de la forma en que se aplica. Procede ahora evaluar en qué medida el Reglamento ha permitido lograr el objetivo de otorgar el acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones comunitarias y garantizar así una mejor información y una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

6.1. Generalización del derecho de acceso

Si bien el derecho de acceso no se extiende a los documentos de todos los organismos comunitarios, tiende a cubrir un número creciente de instituciones y órganos. El Reglamento 1049/2001 es en adelante aplicable a las agencias, y las instituciones y órganos no contemplados en el artículo 255 del Tratado, a excepción del Tribunal de Justicia, han adoptado voluntariamente normas de acceso.

El reglamento sobre la aplicación a las instituciones y órganos de la CE de las disposiciones del Convenio de Århus ampliará el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las instituciones y órganos comunitarios. Por último, el proyecto de Tratado constitucional elaborado por la Convención prevé un derecho de acceso "a los documentos de las instituciones, organismos y agencias de la Unión". Existe pues una perspectiva real de que el derecho de acceso a los documentos se generalice a todos los organismos de la Unión.

Esta evolución no pone fin sin embargo a la diferenciación entre los ciudadanos y residentes de la Unión por una parte y los ciudadanos de países terceros no residentes en un Estado miembro o las personas jurídicas no establecidas en el territorio comunitario por otra. El Convenio de Århus no recoge esta distinción, pero el proyecto de Tratado constitucional la mantiene. En aras de la equidad y la claridad, sería deseable suprimir esta diferencia de tratamiento voluntariamente.

6.2. Precisión del ámbito de aplicación material

El Reglamento proporciona una definición muy amplia del concepto de "documento", pero no precisa sus límites. Así pues, no contiene criterios relativos al grado de oficialidad de los documentos, y los mensajes informales son por tanto documentos al igual que los actos oficiales. Por otra parte, el Reglamento tampoco precisa lo que cubre el concepto de institución. El Parlamento ha precisado el concepto de "documento del Parlamento" en su reglamento interno, delimitando así el ámbito de aplicación del Reglamento por lo que se refiere a los documentos originarios de los grupos políticos y de los miembros individuales no investidos de un mandato de la institución.

6.3. Aplicación del régimen de excepciones

Las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento corresponden a los límites habituales al derecho de acceso tal como figuran en la mayoría de las legislaciones nacionales, así como en la recomendación (2002) 2 del Consejo de Europa y en el Convenio de Århus. La legislación comunitaria en materia de acceso a los documentos no es ni más ni menos restrictiva que la que está vigente en la mayoría de los países.

En la práctica, resulta que sólo algunas excepciones se han invocado de manera regular; se trata de la protección:

- de la seguridad pública y las relaciones internacionales, alegada, en particular, por el Consejo en el marco de las actividades que dependen del segundo y del tercer pilar;
- de los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico;
- del proceso de deliberación interno;
- de las actividades de inspección, investigación y auditoría, alegada solamente por la Comisión.

Para el año 2002, el índice global de respuestas positivas se sitúa en una franja del 70 al 98%. Los índices de respuestas positivas varían según las instituciones, pero las cifras no son fácilmente comparables. Sin embargo, si se tiene en cuenta el hecho de que, para el Consejo y la Comisión, los porcentajes de respuestas positivas se refieren exclusivamente a documentos que aún no eran accesibles, el Reglamento ha permitido situar un número considerable de documentos suplementarios en el ámbito público.

La aplicación de la excepción relativa a la protección de los "datos personales" es delicada debido a las dificultades de articulación entre el Reglamento 1049/2001 y el Reglamento relativo a la protección de los datos personales (45/2001).

El proceso de toma de decisiones no está protegido de la misma forma que los demás intereses contemplados por el artículo 4 del Reglamento. La exigencia de un "perjuicio grave" parece excesiva y la demostración de la existencia de tal "perjuicio grave" conduce a razonamientos muy teóricos. Por otra parte, esta excepción debería permitir proteger no sólo el proceso de toma de decisiones de la institución que es destinataria de la solicitud de acceso, sino también el de las otras instituciones afectadas por la toma de decisión en el caso en cuestión.

Las instituciones no se han enfrentado a casos en los que hayan tenido que divulgar documentos a falta de una excepción basada en el Reglamento, cuando dicha divulgación era perjudicial. Sin embargo, podrían presentarse casos problemáticos. Así pues, la protección del medio ambiente no constituye un motivo de denegación de acceso en virtud del Reglamento 1049/2001. Habida cuenta de la próxima aplicabilidad del Convenio de Århus a las instituciones comunitarias, convendría examinar la oportunidad de prever una excepción específica, tal como prevé el Convenio.

En general, sería procedente, a la luz de la experiencia adquirida y en aras de la claridad, prever excepciones específicas que cubran casos determinados.

6.4. Carga de trabajo generada por la aplicación práctica del Reglamento

Esta cuestión comprende dos aspectos.

Por una parte, las instituciones deberán asignar los recursos necesarios para la correcta aplicación del reglamento relativo al acceso a los documentos. A falta de recursos adecuados, serían cuestionados los propios principios de acceso a los documentos y de transparencia. Se trata no sólo de proveer los medios necesarios en personal y material, sino de garantizar también la formación y la información de las personas afectadas. El acceso a los documentos es una actividad horizontal que afecta a un gran número de personas que trabajan en las instituciones.

Por otra parte, el Reglamento no contempla de forma explícita el problema de las solicitudes voluminosas, repetitivas, abusivas o infundadas. Si bien una definición de este tipo de solicitud es arriesgada, convendría evitar que la carga administrativa desproporcionada generada por algunas solicitudes penalizase a los ciudadanos que formulan de buena fe solicitudes de acceso a documentos que responden a una verdadera necesidad de información. La posibilidad de facturar los gastos de copia y envío tiene un efecto disuasorio limitado, por lo que convendría afinar el concepto de proporcionalidad, ya consagrado por la jurisprudencia cuando se trata de conceder un acceso parcial aislando las partes de los documentos a las que no se aplican las excepciones.

En dos casos de solicitudes especialmente voluminosas, la Comisión aplicó el principio de proporcionalidad por analogía a la situación de un acceso parcial. Estas dos decisiones fueron objeto de recurso ante el Tribunal de Primera Instancia. Procede por tanto esperar la sentencia del Tribunal antes de seguir explorando esta vía.

6.5. Función del Reglamento en la política de información al público

El objetivo del Reglamento 1049/2001 consiste en hacer el trabajo de las instituciones más transparente y acercar así las instituciones a los ciudadanos. La transparencia no es un objetivo en sí, sino que permite una mayor participación del público en el proceso de toma de decisiones, reforzando el carácter democrático de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la administración europea.

La aplicación del Reglamento ha marcado una etapa importante en el desarrollo de la política de transparencia en la Unión Europea. En efecto, en más de dos tercios de las solicitudes de acceso que han recibido, las tres instituciones han divulgado

documentos aún no publicados, haciendo al mismo tiempo directamente accesibles un número creciente de documentos.

La experiencia tiende sin embargo a confirmar que el Reglamento ha beneficiado principalmente a los especialistas en asuntos europeos y que, por tanto, no puede considerarse como el instrumento privilegiado de información de los ciudadanos. La búsqueda de documentos no publicados de una institución comunitaria presupone, en efecto, un cierto grado de familiarización con las competencias y las actividades de la Unión.

Por tanto, aún falta hacer un esfuerzo de información hacia el gran público, en un doble sentido: el ciudadano debe mantenerse mejor informado de las actividades de la Unión mediante una política activa de información, y debe ser conocedor de su derecho a obtener el acceso a los documentos de las instituciones.

6.6. Recurso al Reglamento con el fin de hacer valer derechos de acceso particulares

El Reglamento 1049/2001 tiene por objetivo hacer accesibles al público los documentos cuya divulgación no perjudica ni el interés público ni intereses privados determinados. No está destinado a determinar las condiciones en las que algunas personas pueden obtener un acceso privilegiado a documentos que no pueden divulgarse al gran público.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado, especialmente en la Comisión, que a veces se ha invocado el Reglamento con el fin de obtener tal acceso privilegiado. A este respecto cabe señalar dos casos de recurso inadecuado al Reglamento:

- Algunas personas han intentado, a través del Reglamento, obtener la comunicación de documentos a los que se había denegado el acceso en el marco de un procedimiento específico, alegando el derecho general a la transparencia. Ha sido el caso, por ejemplo, de despachos de abogados que intentaban obtener, en virtud del Reglamento 1049/2001, documentos a los que no habían obtenido acceso en virtud del derecho de acceso al expediente concedido a las partes interesadas, bien porque los documentos solicitados no eran siquiera accesibles a las partes, o bien porque actuaban en nombre de un tercero. Tales solicitudes pueden obstaculizar el funcionamiento de los servicios encargados de gestionar los expedientes en cuestión, que corresponden generalmente a las actividades de investigación de la Comisión.
- En otros casos, personas que pueden alegar un interés específico en un expediente que les afecta, han invocado el Reglamento a falta de normas específicas al respecto. Este caso se presenta, en particular, en el marco de la contratación de funcionarios u otros agentes, concursos o auditorías. En una serie de ámbitos, hay una carencia de normas relativas al derecho de acceso a los expedientes para las partes interesadas, más allá del derecho de acceso del público.

6.7. Adecuación del Reglamento 1049/2001

El Reglamento 1049/2001 es aplicable desde hace dos años y la experiencia adquirida en su aplicación no ha suscitado problemas que justifiquen una adaptación a corto plazo de la legislación. Conviene por tanto adquirir más experiencia y esperar a que se desarrolle una jurisprudencia significativa antes de contemplar una modificación de los textos que regulan el acceso del público a los documentos. Sin

embargo, sería conveniente ir previendo medios que permitan una mayor protección de las instituciones contra las solicitudes manifiestamente abusivas.

El nuevo Tratado que resultará de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental puede ampliar el derecho de acceso a los documentos y reforzar los diálogos de las instituciones con la sociedad civil. En este sentido, el Reglamento deberá ser objeto de una revisión en profundidad. Cuanto menos, deberá permitirse generalizar su aplicabilidad, habida cuenta de las diferentes misiones de las instituciones, órganos y agencias de la Unión. El Reglamento se convertirá así en una ley marco, cuyas medidas de aplicación deberán precisarse en los reglamentos internos de los organismos en cuestión. Por otra parte, convendrá situar aún más el derecho de acceso en el contexto de la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión.

La revisión del Reglamento podría realizarse paralelamente al proceso de ratificación del nuevo Tratado, sobre la base de una experiencia más rica y de una jurisprudencia nueva. Con el fin de orientar la reflexión, convendría lanzar un debate público sobre la transparencia en las instituciones europeas. Teniendo en cuenta los resultados de esta amplia consulta podrán formularse propuestas concretas con vistas a una refundición del Reglamento 1049/2001.

7. ACCIONES PROPUESTAS

Sobre la base del análisis de la aplicación del Reglamento y de las conclusiones que se puedan extraer en esta fase, podrían realizarse una primera serie de acciones a corto plazo con el fin de consolidar el derecho de acceso del público e incluirlo aún más en una política de información del público. A más largo plazo, convendrá examinar en qué medida se requiere una revisión de las propias disposiciones legislativas.

7.1. Acciones a corto plazo

7.1.1. Recomendación de adaptar las normas de acceso a las del Reglamento 1049/2001

Las tres instituciones podrían reiterar su llamada a las otras instituciones y órganos comunitarios, invitándolos a que adopten normas de acceso a sus documentos, similares o equivalentes a las del Reglamento 1049/2001.

Tal revisión de las normas podría coincidir muy oportunamente con la entrada en vigor del Reglamento sobre la aplicación a las instituciones y órganos de la CE de las disposiciones del Convenio de Århus. Al generalizar así el derecho de acceso voluntariamente, las instituciones y órganos anticiparían una probable modificación del Tratado.

7.1.2. Recomendación de ampliar el derecho de acceso a toda persona física o jurídica, sin condiciones de nacionalidad o residencia

En el mismo espíritu, las tres instituciones podrían adoptar una recomendación por lo que respecta a las otras instituciones, órganos y agencias, invitándolos a ampliar el beneficio del derecho de acceso a través de sus medidas de aplicación a toda persona física o jurídica, sin condiciones de nacionalidad o residencia.

7.1.3. Desarrollo de los registros y del acceso directo a los documentos

La Comisión podría iniciar los trabajos necesarios con el fin de lograr una mayor integración de sus registros públicos de documentos.

Podría lanzarse un estudio dirigido a comprobar la viabilidad de una ampliación de la cobertura de los registros de la Comisión a otras categorías de documentos. Esto dependerá en gran medida del estado en que se encuentre la modernización de la gestión de los documentos.

El número de documentos cuyo texto es directamente accesible en Internet podría aumentarse considerablemente, y en particular las categorías contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 9 de las medidas de aplicación de la Comisión.

De acuerdo con una decisión tomada por el Comité interinstitucional en su reunión de 23.9.2003, las tres instituciones deberán poner de relieve las relaciones entre los documentos cuyas referencias figuran en sus registros mediante un sistema de hipervínculos que permitan al usuario navegar por un tema concreto o por un procedimiento determinado utilizando las herramientas de información de las tres instituciones.

7.1.4. Desarrollo de las otras herramientas de información

La difusión de la información en el servidor EUROPA podría coordinarse en mayor medida entre las tres instituciones.

Las herramientas de información general al público, como EuropeDirect, podrían ser objeto de una promoción más activa.

Convendría estudiar los medios para racionalizar las distintas redes de puntos de información y coordinarlas aún más, tanto dentro de la Comisión como entre las instituciones.

7.1.5. Refuerzo de la cooperación interinstitucional

La cooperación entre las tres instituciones ya está consolidada, tanto en el nivel político como en el de los servicios operativos. Deberán establecerse mecanismos de intercambio de experiencias con las otras instituciones y órganos que aplican normas similares, así como con las agencias.

El Comité interinstitucional deberá revisar periódicamente las prácticas administrativas de las tres instituciones, a la luz de la jurisprudencia y de las decisiones del Defensor del Pueblo europeo.

Deberá establecerse una metodología común para el registro y la contabilización de las solicitudes de acceso, con el fin de poder elaborar los informes anuales de las tres instituciones con un modelo uniforme.

7.1.6. Formación adecuada de los responsables del acceso a los documentos de las agencias y otras instituciones

Como apoyo a las recomendaciones formuladas en los apartados 7.1.1 y 7.1.2, convendría organizar sesiones de información y formación de los funcionarios y

agentes que se encargarán de la aplicación de las normas de acceso en las otras instituciones, órganos y agencias. Deberá ponerse a su disposición material didáctico.

7.2. Acciones a más largo plazo

7.2.1. Inventario de los ámbitos en los que existe una carencia de normas de acceso específicas

En un primer momento, es necesario realizar un inventario de todos los sectores en los que existe una carencia o una insuficiencia de normas específicas de acceso al expediente para las personas que tienen un interés particular. Posteriormente, habrá que suplir las lagunas de estas disposiciones.

7.2.2. Examen de la necesidad o la oportunidad de modificar el Reglamento 1049/2001

Tal examen será útil en cuanto se haya desarrollado una jurisprudencia significativa, hayan adquirido experiencia en la aplicación del Convenio de Århus las instituciones y órganos comunitarios, y esté en curso el proceso de ratificación del Tratado constitucional. Si, a raíz de este examen, resultase indispensable realizar una refundición del Reglamento, antes de que se presente una propuesta de revisión deberá celebrarse un amplio debate público.