# PARLAMENTO EUROPEO

*2004* *2009*

*Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior*

15.1.2008

# DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre el informe anual 2006 sobre el acceso a los documentos de la UE (artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 y artículo 97, apartado 7, del Reglamento del PE)

**Parte A**

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Marco Cappato

# MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE

El acceso del público a los documentos de las instituciones de la UE se describe detalladamente en el presente documento de trabajo, que consta de cuatro secciones que se incluyen, respectivamente, en la Parte A (secciones I y II) y en la Parte B (secciones III y IV):

I) El marco jurídico antes y después del Reglamento (CE) nº 1049/2001.
II) Selección de la jurisprudencia más pertinente en este ámbito.
III) Comparación cuantitativa y cualitativa de los informes anuales de las tres instituciones principales (PE, Consejo y CE) por lo que respecta al acceso del público a los documentos.
IV) Propuestas de la sociedad civil y del Defensor del Pueblo Europeo sobre los aspectos que se pueden mejorar en la legislación comunitaria actual, y la forma de hacerlo, para garantizar a los ciudadanos de la UE la mayor transparencia posible con respecto a la legislación comunitaria y para aproximar los procesos de toma de decisiones al público.

## I) EL MARCO JURÍDICO DEL ACCESO DEL PÚBLICO A LOS DOCUMENTOS ANTES Y DESPUÉS DE 2001

El objetivo principal del Reglamento (CE) nº 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, consiste en «garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos» respetando los principios fundamentales de apertura y transparencia en el funcionamiento de las instituciones de la UE, tal como se establece en el artículo 255 del Tratado de Amsterdam, que garantiza el mayor nivel posible de apertura.

El artículo 255 contiene las siguientes disposiciones:

- Todos los ciudadanos de la Unión tienen derecho a acceder a los documentos de la UE;
- Deben determinarse una serie de límites y principios;
- Cada una de las instituciones debe elaborar unas normas específicas.

Desde el Tratado de Maastricht, el principio de «apertura» está consagrado en el Tratado de la UE. En **1993** se aprobó un **Código de conducta** relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión en el que se establece el derecho de acceso del público como norma rectora. Asimismo, se establece que todas las excepciones deben enumerarse de forma explícita y se define un marco de procedimiento con un calendario.
En 1995, el primer Defensor del Pueblo Europeo, el finlandés Jacob Södermann, inició una investigación a raíz de la cual todas las instituciones y todos los órganos de la UE aprobaron una serie de normas sobre el acceso del público a los documentos. Sin embargo, la situación de apertura de la UE dejaba aún mucho que desear. En consecuencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJE) y el Tribunal de Primera Instancia (TPI) dictaron una serie de **sentencias en las que se interpretaba el Código de conducta de 1993 y se establecían varios principios clave** por los que debe regirse el acceso a los documentos:

- Cada institución debe seguir las normas internas que haya aprobado;
- Todas las excepciones deben interpretarse y aplicarse de manera *estricta*;
- La institución debe llevar a cabo una evaluación concreta e individual de cada documento solicitado antes de decidir si debe permitirse el acceso;

- Los intereses del *ciudadano* deben prevalecer sobre los intereses de la institución;
- Debe concederse «acceso parcial» a un documento para las partes de un documento que no estén contempladas por una excepción.

Tras la introducción de un fundamento jurídico que permitía elaborar un reglamento comunitario, la **Comisión Europea presentó en febrero de 2000 una propuesta previa consulta** al Parlamento Europeo y al Consejo, con objeto de ampliar en la mayor medida posible el acceso a los documentos de conformidad con el principio de apertura. Mientras que el Parlamento se mostró claramente partidario de ampliar el acceso a los documentos del Consejo no sólo para los ciudadanos, sino también para el propio Parlamento Europeo, las opiniones en el seno del Consejo estaban divididas entre dos intereses opuestos: apertura y confidencialidad.

El objetivo del **Reglamento (CE) n° 1049/2001** se establece en el artículo 1 y consta de tres elementos:

- «definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos»;
- «establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho»;
- «promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos».

El ámbito del Reglamento incluye « [...] todos los documentos que obren en poder de una institución [...] en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea» (artículo 2, apartado 3).
El artículo 4 establece las normas relativas a las excepciones aplicables al principio general de acceso a todos los documentos que obren en poder de las tres instituciones.
El artículo 9 establece normas específicas para la tramitación de documentos sensibles.

El Reglamento (CE) n° 1409/2001 tenía por objeto lograr una mayor claridad en esta materia; sin embargo, su interpretación ha originado no pocas sentencias. Por consiguiente, es importante mencionar los asuntos más importantes en este ámbito con objeto de detectar los principales defectos del acto legislativo objeto de examen antes de intentar corregirlos.

## II) SELECCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA MÁS PERTINENTE EN ESTE ÁMBITO

Se enumeran a continuación algunas **sentencias** fundamentales en las que el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia han interpretado el Reglamento (CE) n° 1049/2001:
a) *Turco contra Consejo*[1] y *Sison contra Consejo*[2]: asuntos sobre la ***obligación de efectuar un***

[1] T-84/03 Sentencia del Tribunal de Primera Instancia y conclusiones del Abogado General de 29 de noviembre de 2007 en los asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P, Reino de Suecia y Maurizio Turco contra Consejo de la Unión Europea y otros).
[2] C-266/05 P, Recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) el 26 de abril de 2005 en los asuntos acumulados T-110/03, T-150/03 y T-405/03, Sisón contra Consejo, por la que el Tribunal de Primera Instancia desestima un recurso de anulación de la decisión del Consejo que deniega la solicitud presentada por el demandante para acceder a determinados documentos en los que se basó el Consejo para adoptar la Decisión 2002/848/CE, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/460/CE (DO L 295, p.

***examen concreto e individual de los documentos y de justificar una decisión***, en particular la posibilidad de hacer una excepción relativa a la carga de trabajo que conlleva la solicitud (*Verein für Konsumenteninformation contra Comisión*[3]);
b) *Mara Messina contra Comisión*[4] e *IFAW contra Comisión*[5]: asuntos relativos a la interpretación del artículo 4, apartado 5, por el que se rige el ***acceso a los documentos originarios de los Estados miembros***;
c) *Bavarian Lager contra Comisión*[6]**:** asunto sobre ***la interpretación de la excepción relativa a la protección del interés público y privado***.

**a)** ***Obligación de efectuar una evaluación concreta de los documentos y de justificar una decisión***

Se plantean algunos interrogantes:

- ¿Cómo se puede justificar la necesidad de confidencialidad sin divulgar el contenido del documento?
- ¿Constituye la carga de trabajo administrativo un límite para examinar cada documento de forma individual?

En el asunto *Turco* se abordaron algunas cuestiones fundamentales, como saber si todos los dictámenes jurídicos son confidenciales automáticamente y si la excepción relativa al asesoramiento jurídico es demasiado amplia. El Consejo afirmó que la divulgación de todo tipo de asesoramiento jurídico puede socavar la protección del servicio jurídico interno (artículo 4, apartado 2). El TPI dio la razón al Consejo, lo que llevó a la interposición de un recurso de casación contra la sentencia por parte de Suecia y Turco ante el TJE. El Abogado General del TPI afirmó en sus conclusiones sobre el asunto que el Reglamento contiene un principio de no divulgación del asesoramiento jurídico que afecta, entre otros, a los dictámenes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos de las instituciones sobre los proyectos de actos legislativos. Por otra parte, también afirmó que el TPI había malinterpretado la última frase del artículo 4, apartado 2, y había incurrido en un error de Derecho al afirmar que el interés público superior que puede justificar la divulgación de un documento debe ser, por norma, diferente del principio de transparencia. Asimismo, el Abogado General admitió que el Reglamento contiene una formulación legislativa totalmente contradictoria que ha causado problemas de interpretación. El TJE y los legisladores deberán resolver estos problemas en el marco de la revisión del Reglamento. El ponente considera que la excepción relativa al asesoramiento jurídico debería revisarse para garantizar que los dictámenes jurídicos elaborados durante el proceso de toma de decisiones sean en principio accesibles sobre la base del principio de transparencia.

En el asunto *Sison contra Consejo* se examinó cómo se puede justificar la no divulgación de

---

12), DO C 82 de 14.4.2007, p. 4.
[3] T-2/03 Sentencia del TPI de 13 de abril de 2005.
[4] T-76/02, Sentencia del TPI de 17 de septiembre de 2003.
[5] El asunto tiene por objeto la decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 26 de marzo de 2002, por la que se denegó a IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH el acceso a determinados documentos que la Comisión había recibido de la República Federal de Alemania en el curso de un procedimiento que concluyó con un dictamen favorable de la Comisión sobre la realización de un proyecto industrial en un lugar protegido por la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
[6] T-194/04 , sentencia del TPI de 8 de noviembre de 2007.

los documentos sensibles (tramitación especial, artículo 9). Por ejemplo, en la lucha contra el terrorismo, invocar la seguridad pública, el interés público (participación de país tercero) y cualquier referencia al contenido del documento invalidaría el objeto de la excepción en la que se basa.

La tramitación de documentos sensibles constituyó de hecho una parte fundamental de las negociaciones en torno al Reglamento (CE) nº 1049/2001. Cabe recordar aquí la denominada «*decisión Solana*» de 2000, por la que se permitió proteger de la divulgación la información clasificada como sensible. Sin embargo, en el Reglamento se llegó al siguiente compromiso: se contemplan todos los documentos sin excepción por su naturaleza, pero se establecen unas normas de procedimiento específicas para la tramitación de los llamados «documentos sensibles», junto con el requisito de efectuar un examen exhaustivo del documento solicitado. El TPI quedó satisfecho con los motivos de rechazo aducidos por parte del Consejo, que hizo referencia a la sensibilidad de los documentos y al hecho de que los emisores de los documentos en cuestión se habían opuesto a la divulgación de su identidad. Esta interpretación podría generar una situación peligrosa en la que los documentos que contengan palabras mágicas como«terrorismo» o «participación de un tercer país» queden excluidos automáticamente del acceso del público[7].

En *Verein für Konsumenteninformation contra Comisión* se denegó el acceso parcial a un documento debido a la carga desproporcionada de trabajo administrativo que conllevaría el examen de los documentos solicitados. El artículo 6 del Reglamento contempla la posibilidad de que la institución llegue a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante, pero no se prevé la denegación total del acceso, excepto en casos excepcionales y sometidos a determinadas condiciones. Según el TPI, el artículo 6, apartado 3, refleja la necesidad de «conciliar los intereses del solicitante con los propios de una buena administración». Sin embargo, la excepción relativa a la «carga administrativa» no está consagrada en el Reglamento y no se prevé nada que autorice a la institución a apartarse de la norma que establece el derecho de acceso parcial. Se plantea la duda de si la jurisprudencia anterior a la adopción del Reglamento y relativa a la «carga administrativa» debería incorporarse en el Reglamento (CE) nº 1049/2001.

Debería hacerse otra distinción entre excepción obligatoria y discrecional al derecho de acceso a los documentos. En el Código de conducta (régimen anterior a la adopción del Reglamento) se preveían dos tipos de excepciones:

- Excepciones obligatorias para proteger el interés público o privado como objetivo principal;
- Excepciones discrecionales para proteger el propio interés de la institución en la confidencialidad de sus procedimientos.

En el asunto *Sison contra Consejo* puede verse un ejemplo de excepción obligatoria: no se autorizó el acceso a documentos relativos a la lucha contra el terrorismo en virtud de la excepción obligatoria relativa a la protección del interés público[8]. No obstante, ¿se controló adecuadamente la justificación? ¿Qué prueba hay de que es cierto?

En el asunto *Turco contra Consejo* puede verse un ejemplo de excepción discrecional: el

[7] Darkness at the break of noon. The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents (Las tinieblas en pleno mediodía. La jurisprudencia sobre el Reglamento (CE) nº 1049/2001 sobre el acceso a los documentos), Common Market Law Review 43, p. 756.

[8] Artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1049/2001.

artículo 4 establece que no se autorizará un acceso automático si la divulgación de los documentos en cuestión supone un perjuicio para la protección de los «intereses comerciales», «los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico» y «el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría»[9], o incluso «el proceso de toma de decisiones»[10]. No obstante, puede autorizarse el acceso en caso de que la «divulgación revista un interés público superior» demostrado por el solicitante.

La expresión «asesoramiento jurídico» no precisa si afecta a todo el asesoramiento jurídico del servicio jurídico de la institución. Se suponía que para este tipo de solicitud se exigiría al menos una ponderación. En su Informe Anual 2003[11], el Defensor del Pueblo Europeo solicita que se distinga entre los distintos tipos de dictámenes jurídicos: los dictámenes elaborados en el contesto de procedimientos judiciales no deberán divulgarse, mientras que los dictámenes relativos a la legislación deberán revelarse, al menos una vez concluido el proceso legislativo. El Defensor del Pueblo también recordó que las instituciones públicas deben tener vocación de servicio.

***b) Documentos elaborados por los Estados miembros***

En el régimen anterior a la adopción del Reglamento, la «regla del autor» fijaba que a los documentos que obraban en poder de una institución pero cuyo autor era un tercero no se les aplicaba la legislación comunitaria sino la legislación nacional pertinente. El acceso no era concedido por la institución de la UE ante la que se presentaba la solicitud y no se exigía la presentación de una motivación.

En la jurisprudencia relativa al Reglamento (CE) n° 1049/2001 (*Mara Messina* e *IFAW)* no se hace ninguna referencia a la «regla del autor» pero en el artículo 4, apartado 4, se señala que la institución consultará a los terceros.

No obstante, en la Declaración nº 35 del Tratado de Amsterdam se señala que un Estado miembro podrá solicitar a las instituciones que no comuniquen a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo. Cabe preguntarse si esta excepción tiene carácter absoluto, si la posición de los Estados miembros reviste carácter especial entre los autores terceros y si se trata de un derecho de veto. En el asunto *Mara Messina contra Comisión,* el TPI apoyó la posición de la Comisión de no divulgar el documento originario del Estado miembro en cuestión pero no abordó el tema de si los Estados miembros disponen de un poder absoluto y sin restricciones para impedir la divulgación de los documentos originarios de éstos[12].

La situación se clarifica un poco más en el asunto *IFAW contra Comisión*, en el que el TPI aborda de modo más general los documentos originarios de terceros. Antes de su divulgación, las instituciones deben consultar al autor tercero del documento solicitado y el derecho de acceso podría restringirse exclusivamente mediante una negativa justificada por una de las

[9] Artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1049/2001.
[10] Artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1049/2001.
[11] Informe anual 2003 del Defensor del Pueblo Europeo, p.198
[12] *Darkness at the break of noon. The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to docume*nts (Las tinieblas en pleno mediodía. La jurisprudencia sobre el Reglamento (CE) nº 1049/2001 sobre el acceso a los documentos), *Common Market Law Review* 43, p. 773.

excepciones recogidas en el artículo 4. Según el TPI, la obligación de consultar a los terceros no afecta a la facultad de la institución de adoptar la decisión final[13]. No obstante, en virtud de la interpretación del TPI, una solicitud de un Estado miembro con arreglo al artículo 4, apartado 5, constituye un mandato vinculante para la institución. Además, el Estado miembro no está obligado a motivar la solicitud que presente y la institución no está facultada para examinar si está justificada. En todo caso, en opinión del TPI, el documento no está regulado por el Reglamento sino por las disposiciones nacionales del Estado miembro del que proceda. No ocurre lo mismo con otros tipos de documentos elaborados por terceros a los que no se aplica la «regla del autor» y la decisión es competencia exclusiva de las instituciones excepto en caso en que se trate de «documentos sensibles» cubiertos por el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1049/2001.

No obstante, en las conclusiones del Abogado General Maduro presentadas el 18 de julio de 2007[14], que tienen por objeto un recurso de casación interpuesto por el Reino de Suecia contra la sentencia del TPI de 30 de noviembre de 2004 en relación con el asunto T-168/02 IFAW (*Internationaler Tierschutz-Fonds*) contra Comisión, se recoge una posición más clara y razonable.

El demandante refuta la interpretación que hace el TPI aduciendo que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1049/01, en el que se basa la decisión, obliga a las instituciones a rechazar las solicitudes de acceso a un documento en su poder originario de un Estado miembro si dicho Estado miembro se opone a su divulgación.

El Abogado General hace hincapié en que en los dos años de aplicación del Reglamento, seis de los once recursos presentados ante el Tribunal de Primera Instancia contra decisiones negativas de la Comisión se referían a la aplicación del artículo 4, apartado 5. El asunto y la cuestión jurídica que plantea demuestran las interacciones recíprocas entre los distintos ordenamientos jurídicos (europeo y nacional) en materia de transparencia.

En sus conclusiones, el Abogado General hace las afirmaciones siguientes:
- ni el artículo 4, apartado 5, ni la Declaración nº 35 del Tratado de Amsterdam confirman de forma clara y sin ambigüedades el derecho de veto a los Estados miembros;
- la disposición en cuestión forma parte de un contexto jurídico caracterizado por la voluntad de reforzar la transparencia del funcionamiento de la UE y de sus instituciones. El acceso a los documentos de las instituciones se ha convertido en un derecho subjetivo concedido a raíz de la introducción por el Tratado de Amsterdam del artículo 255 CE y por el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Por consiguiente, los límites impuestos a este derecho deben interpretarse de modo restrictivo;
- el reconocimiento de un derecho de veto incondicional a los Estados miembros en lo que se refiere a la divulgación por parte de las instituciones de documentos transmitidos por ellos a las instituciones minaría gravemente el derecho fundamental de acceso a los documentos y la transparencia del proceso de toma de decisiones comunitario que dicho derecho se propone garantizar; lo contrario equivaldría a volver a introducir por la puerta trasera la regla del autor, que se ha abandonado desde que el Reglamento derogó el antiguo Código de conducta;

[13] Asunto T-168/02 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas,* apartados 54-56.
[14] Asunto C-64/05 P Reino de Suecia contra Comisión de las Comunidades Europeas y otros.

- el Abogado General concluye que la interpretación que hace el TPI del Reglamento en el sentido de conferir a los Estados miembros un derecho de veto en materia de divulgación por parte de la institución de documentos procedentes de éstos es un error. En su opinión, la institución puede rechazar la solicitud de no divulgación basada en la necesidad específica de confidencialidad derivada del Derecho nacional si considera que así lo exige la transparencia del proceso de toma de decisiones comunitario.

El 18 de diciembre de 2007, el TPI dictó sentencia en el marco del procedimiento de apelación, y señaló que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en errores de Derecho al declarar que la negativa a prestar su consentimiento previo a la divulgación de un documento, opuesta por un Estado miembro sobre la base del artículo 4, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1049/2001, no tiene por qué ser motivada y que, aun cuando carezca de motivación, es equivalente a un mandato a la institución de que se trata para que no divulgue el documento en cuestión[15]. Por consiguiente, también la Decisión de la Comisión de 26 de marzo de 2002 por la que denegaba a IFAW el acceso a una serie de documentos recibidos por la Comisión de parte de un Estado miembro se basa en una interpretación errónea del artículo 4, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1049/2001, es decir, un Estado miembro está facultado para oponerse discrecional e incondicionalmente a la divulgación de sus documentos que obran en poder de una institución sin estar obligado a fundamentar su oposición en los motivos de excepción enumerados en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento (CE) nº 1049/2001, ni a motivarla[16]. El artículo 4, apartado 5, sólo autoriza al Estado miembro a oponerse a la divulgación de documentos procedentes de él sobre la base de dichas excepciones y motivando debidamente su postura al respecto. Además, la institución a la que se dirige tal oposición debe confirmar la existencia de la motivación presentada por los Estados miembros y mencionarla en la decisión de denegación de acceso que adopte[17]. Esta sentencia por fin ha esclarecido en cierto modo la interpretación del tan controvertido artículo 4, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1049/2001 y podría servir de fuente de inspiración en el marco de la revisión de dicho Reglamento.

***c) La interpretación de la excepción relativa a la protección del interés público y privado***

El 8 de noviembre de 2007, el TPI dictó una sentencia en el asunto Bavarian Lager (T-194/04[18]) por la que se anuló una decisión de la Comisión Europea de no divulgar los nombres de todos los representantes del sector de la cerveza y de otros participantes en una reunión antimonopolio celebrada en 1996. El demandante, Bavarian Lager Co. Ltd, un importador de cerveza alemana establecido en el Reino Unido, consideraba que sus productos quedaban excluidos del mercado británico debido a las leyes que exigen que los establecimientos de despacho de bebidas alcohólicas adquieran sus productos a determinadas empresas cerveceras. Tras su reclamación a la Comisión, ésta decidió incoar un procedimiento jurídico contra el Gobierno del Reino Unido por incumplimiento en virtud del

[15] Asunto C-64/05 P Reino de Suecia contra Comisión de las Comunidades Europeas y otros, apartado 95.
[16] Asunto C-64/05 P Reino de Suecia contra Comisión de las Comunidades Europeas y otros, apartado 98.
[17] Asunto C-64/05 P Reino de Suecia contra Comisión de las Comunidades Europeas y otros, apartado 99.
[18] Recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 18 de marzo de 2004 por la que se desestima una solicitud presentada por la demandante con objeto de obtener acceso completo al acta de una reunión celebrada en el marco de un procedimiento por incumplimiento y de declaración de que la Comisión actuó erróneamente al poner fin al procedimiento incoado contra el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE),).

artículo 226 del Tratado CE. Se convocó una reunión con representantes del sector cervecero y funcionarios británicos, de la que se excluyó a Bavarian Lager. Posteriormente, el Reino Unido modificó su ley y el asunto se archivó. Bavarian Lager solicitó el acceso a la lista completa de participantes en la reunión y la Comisión facilitó el acta de la reunión pero borró los nombres de cinco participantes, aduciendo que dos de las personas afectadas se habían negado expresamente a que se revelara su identidad y que no había logrado ponerse en contacto con las otras tres. La Comisión afirmó que la divulgación de esos cinco nombres habría supuesto un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, protegida por el Reglamento (CE) nº 45/2001 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios. Sin embargo, el Tribunal adujo que debe garantizarse el derecho de acceso a los documentos que contienen datos personales siempre que la divulgación de esos datos no suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona en cuestión. El mero hecho de que un documento contenga datos personales no significa necesariamente que se ponga en peligro la intimidad o la integridad de las personas de que se trata. El acta en cuestión no contenía las opiniones personales de las personas afectadas, sino las posiciones de los órganos a los que representaban[19].

La Comisión Europea aún puede apelar contra esta sentencia ante el TJE dentro de un plazo de dos meses, limitándose únicamente a la cuestión de Derecho, pero todavía no se ha adoptado ninguna decisión oficial.
Se trata de la primera sentencia que intenta conciliar dos intereses diferentes y contradictorios recurriendo al Reglamento (CE) nº 1049/2001, que tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos, y al Reglamento (CE) nº 45/2001 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios.
Esta sentencia judicial tendrá repercusiones muy importantes sobre las cuestiones de transparencia en general, ya que a partir de ahora quienes intenten influir sobre la Comisión deben saber que la Comisión puede publicar su identidad y sus actividades de representación de intereses a pesar de las normas vigentes en materia de protección de datos[20].

El objetivo perseguido por el Reglamento (CE) nº 1049/2001 era aumentar el grado de apertura de la Unión, pero las aspiraciones y expectativas creadas se han visto seriamente comprometidas por la interpretación del TPI.

Cada documento debería ser objeto de un examen concreto e individual si bien la interpretación ha excluido a determinadas categorías de documentos (asesoramiento jurídico, documentos sensibles); se hace una excepción en caso de «carga administrativa», si bien no se recoge en el Reglamento; el derecho de acceso (así como la posibilidad de garantizar por lo menos un acceso parcial) está limitado frecuentemente, y los documentos originarios de un Estado miembro están sometidos a una especie de «veto», mientras que la obligación de las instituciones de presentar razones motivadas está muy limitada.

El acceso a los documentos administrativos debería ser más generoso. El aumento de la transparencia de las labores del Consejo aumentaría la participación de los ciudadanos y de

[19] Véanse los apartados 123-125 y 131 de la sentencia del CPI T-194/04.
[20] Véase el apartado 137 de la sentencia del CPI T-194/04.

los parlamentos nacionales. La jurisprudencia posterior a la aplicación del Reglamento (CE) nº 1049/2001 demuestra la clara y palpable necesidad de revisar dicho Reglamento.