

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 6 de diciembre de 2001 *

En el asunto C-353/99 P,

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. J. Aussant y los Sres. G. Maganza y M. Bauer, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

apoyado por

Reino de España, representado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante en casación,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo (T-14/98, Rec. p. II-2489), por el que se solicita que se anule dicha sentencia,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Heidi Hautala, miembro del Parlamento Europeo, representada por los Sres. O.W. Brouwer y T. Janssens, avocats, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante en primera instancia,

apoyada por

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. J.E. Collins, en calidad de agente, asistido por la Sra. H. Davies, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes en casación,

República de Finlandia, representada inicialmente por el Sr. H. Rotkirch, y posteriormente por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de Suecia, representado por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

y

República Francesa,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, el Sr. P. Jann, las Sras. F. Macken y N. Colneric y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues (Ponente) y C.W.A. Timmermans, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretaria: Sra. D. Louberman-Hubeau, jefa de división;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 13 de marzo de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de septiembre de 1999, el Consejo de la Unión Europea interpuso, con arreglo al artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo (T-14/98, Rec. p. II-2489; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual dicho Tribunal anuló la decisión del Consejo de 4 de noviembre de 1997 por la que se denegó a la Sra. Hautala el acceso al informe del grupo de trabajo «Exportaciones de armamento convencional» (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2000, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones del Consejo, así como la intervención del Reino de Dinamarca y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la Sra. Hautala.

Contexto jurídico

3 En relación con el contexto jurídico, el Tribunal de Primera Instancia señaló:

«1. El Acta final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, contiene una Declaración (nº 17) relativa al derecho de acceso a la información, (en lo sucesivo, “Declaración nº 17”) que enuncia lo siguiente:

“La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones.”

2. En la clausura del Consejo Europeo de Birmingham, el 16 de octubre de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron una declaración titulada “Una Comunidad próxima a sus ciudadanos” (Bol. CE 10-1992, p. 9), en la que destacaron la necesidad de hacer que la Comunidad fuera más abierta. Dicho compromiso fue reafirmado con motivo del Consejo Europeo de Edimburgo, el 12 de diciembre de 1992 (Bol. CE 12-1992, p. 7).

3. El 5 de mayo de 1993, la Comisión dirigió al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social la Comunicación 93/C 156/05 relativa al acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones (DO C 156, p. 5). Contenía los resultados de un estudio comparativo sobre el acceso del público a los documentos en los Estados miembros, así como en algunos países terceros, y llegaba a la conclusión de que parecía adecuado desarrollar en mayor medida el acceso a los documentos en el ámbito comunitario.

4. El 2 de junio de 1993, la Comisión adoptó la Comunicación 93/C 166/04 sobre la transparencia en la Comunidad (DO C 166, p. 4). En esta Comunicación la Comisión expuso los principios básicos que regulan el acceso a los documentos.
5. En el Consejo Europeo de Copenhague, el 22 de junio de 1993, se instó al Consejo y a la Comisión “a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información” (Bol. CE 6-1993, p. 16, apartado I.22).
6. En el marco de estas fases preliminares hacia la aplicación del principio de transparencia, el 6 de diciembre de 1993, el Consejo y la Comisión aprobaron un Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO L 340, p. 41; en lo sucesivo, “Código de conducta”), con objeto de fijar los principios que deben regir el acceso a los documentos que poseen.
7. El Código de conducta establece el siguiente principio general:

“El público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo.”
8. Define el término “documento” como “todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo”.

9. Las circunstancias que puede invocar una Institución para justificar la denegación de una solicitud de acceso a documentos se enumeran, en el Código de conducta, en los siguientes términos:

“Las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para:

— la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación),

— [...]

Las Instituciones también podrán denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de las mismas en mantener el secreto de sus deliberaciones.”

10. Por lo demás, el Código de conducta dispone lo siguiente:

“La Comisión y el Consejo adoptarán respectivamente las medidas necesarias para que los presentes principios puedan aplicarse antes del 1 de enero de 1994.”

11. Para garantizar la ejecución de este compromiso, el 20 de diciembre de 1993, el Consejo adoptó la Decisión 93/731/CE relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43; en lo sucesivo, “Decisión 93/731”).

12. El apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 dispone lo siguiente:

“No podrá concederse el acceso a un documento del Consejo cuando su divulgación pudiera menoscabar:

— la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación),

— [...]”»

Hechos que originaron el litigio

4 En cuanto a los hechos que originaron el litigio, el Tribunal de Primera Instancia hizo constar lo siguiente:

«13. La [Sra. Hautala] es miembro del Parlamento Europeo.

14. El 14 de noviembre de 1996 formuló una pregunta escrita al Consejo (pregunta escrita P-3219/96, DO 1997, C 186, p. 48) con el fin de obtener aclaraciones sobre los ocho criterios para la exportación de armamento establecidos por los Consejos Europeos de Luxemburgo, de junio de 1991, y de Lisboa, de junio de 1992. En particular, formuló las siguientes preguntas:

“¿Qué medidas tiene previsto emprender el Consejo para poner fin a la violación de los derechos humanos que se produce al amparo de la exportación de armamento procedente de Estados miembros de la Unión? ¿Por qué son secretas las orientaciones para definir de manera más precisa los criterios que ha presentado el Grupo de trabajo del Consejo relativo a la exportación de armamento convencional ante el Comité Político?”

15. El Consejo respondió el 10 de marzo de 1997 indicando, particularmente, lo siguiente:

“Uno de los ocho criterios se refiere al respeto de los derechos humanos en el país de destino final, problema que preocupa a todos los Estados miembros. Las conversaciones entre Estados miembros sobre este aspecto y otros de la política de exportación de armamento se desarrollan en el marco del Grupo sobre exportación de armamento convencional de la PESCE, que recibió el encargo de prestar especial atención a la aplicación de los ocho criterios con el objetivo de alcanzar una interpretación común de los mismos.

En su reunión de los días 14 y 15 de noviembre de 1996, el Comité Político [del Consejo] aprobó un informe del Grupo de Exportación de armamento convencional con el objetivo de seguir fortaleciendo la ejecución coherente de los criterios comunes. El Comité Político acordó también que el Grupo continúe vigilando de cerca este problema.

Pero las decisiones en sí de concesión de licencias de exportación siguen correspondiendo a las autoridades nacionales. El Consejo no está, por tanto, en disposición de comentar autorizaciones de exportación en concreto, ni políticas regionales de información al público en esta materia.”

16. Mediante escrito de 17 de junio de 1997, dirigido al Secretario General del Consejo, [la Sra. Hautala] pidió que le fuera entregado el informe mencionado en la respuesta del Consejo (en lo sucesivo, “informe controvertido”).
17. El informe controvertido fue aprobado por el Comité Político, pero nunca ha sido aprobado por el Consejo. Se elaboró en el marco del sistema especial de correspondencia europea “Coreu” —sistema adoptado como parte de la PESC con arreglo a las disposiciones del Título V del Tratado de la Unión Europea por los Estados miembros y la Comisión en 1995—, que no es objeto de difusión a través de los conductos habituales de distribución de documentos del Consejo. En la práctica de esta Institución, la red Coreu está reservada a las cuestiones comprendidas en el ámbito de aplicación del mencionado Título V. La difusión de documentos transmitidos a través de la red Coreu está limitada a un número restringido de destinatarios autorizados en los Estados miembros, a la Comisión y al Secretario General del Consejo.
18. Mediante escrito de 25 de julio de 1997, el Secretario General del Consejo denegó el acceso al informe controvertido, en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, señalando que contenía “informaciones extremadamente sensibles cuya divulgación menoscabaría el interés público en el ámbito de la seguridad pública”.
19. Mediante escrito de 1 de septiembre de 1997, [la Sra. Hautala] presentó una solicitud de confirmación, con arreglo al apartado 1 del artículo 7 de la Decisión 93/731.

20. La solicitud de confirmación fue examinada por el Grupo “Información” del Comité de Representantes Permanentes en su reunión de 24 de octubre de 1997 y por los miembros del Consejo en su sesión de 3 de noviembre de 1997, al término de la cual la mayoría simple necesaria consideró que debía responderse en sentido negativo. Cuatro delegaciones eran partidarias de su divulgación.
21. Mediante escrito de 4 de noviembre de 1997 (en lo sucesivo, “decisión [controvertida]”), el Consejo denegó la solicitud de confirmación en los siguientes términos:

“Me refiero a su escrito de 1 de septiembre de 1997, en el que, con arreglo al apartado 1 del artículo 7 de la Decisión 93/731/CE, usted formula una solicitud de confirmación con objeto de tener acceso al informe [controvertido (...)].

El Consejo ha reconsiderado su solicitud, basándose en un examen de dicho documento.

El Consejo ha llegado a la conclusión de que la divulgación del informe [controvertido (...)] podría afectar a las relaciones de la Unión Europea con países terceros.

Por consiguiente, debe denegarse el acceso a dicho documento, en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731/CE, con el fin de proteger el interés público en el ámbito de las relaciones internacionales.”

22. El informe controvertido incitó al Consejo a adoptar, el 8 de junio de 1998, el Código de conducta para las exportaciones de armamento. Este Código fue objeto de publicación.»

La sentencia recurrida

5 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 13 de enero de 1998, la Sra. Hautala solicitó la anulación de la Decisión controvertida.

6 En apoyo de su recurso, la Sra. Hautala invocó tres motivos basados en la infracción del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 (primer motivo), en la infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) (segundo motivo) y en la violación del principio fundamental de Derecho comunitario según el cual debe reconocerse a los ciudadanos de la Unión Europea el acceso más amplio y completo posible a los documentos de las instituciones comunitarias, así como del principio de la protección de la confianza legítima (tercer motivo), respectivamente.

7 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia se declaró competente para resolver el recurso. A este respecto, se manifestó del siguiente modo:

«40. Con carácter preliminar, procede recordar que, a tenor del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia puede examinar de oficio las causas de inadmisibilidad por motivos de orden público.

41. El hecho de que el informe controvertido se fundamente en el Título V del Tratado de la Unión Europea no influye en la competencia del Tribunal de Primera Instancia. En su sentencia [de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo (T.174/95, Rec. p. II-2289)] (apartados 81 y 82), el Tribunal de Primera Instancia ya declaró que la Decisión 93/731 se aplica a todos los documentos del Consejo, independientemente de su contenido. También afirmó que, con arreglo al artículo J.11, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (los artículos J a J.11 del Tratado de la Unión Europea han sido sustituidos por los artículos 11 UE a 28 UE), los actos adoptados con arreglo al artículo 151, apartado 3, del Tratado CE

(actualmente artículo 207 CE, apartado 3, tras su modificación) que constituye la base jurídica de la Decisión 93/731, son aplicables a las disposiciones relativas a las materias a que se refiere el Título V de dicho Tratado.

42. Así, de conformidad con la solución adoptada en la sentencia [Svenska Journalistförbundet/Consejo, antes citada] (apartado 85), a falta de disposiciones en contrario, se estará a lo dispuesto en la Decisión 93/731 respecto a los documentos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título V del Tratado de la Unión Europea. Por lo tanto, la circunstancia de que, en virtud del artículo L del Tratado de la Unión Europea [(actualmente artículo 46 UE, tras su modificación)], el Tribunal de Primera Instancia no sea competente para apreciar la legalidad de los actos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título V de dicho Tratado no obsta a su competencia para pronunciarse en materia de acceso del público a dichos actos.»

8 A continuación, el Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión controvertida tras acoger el primer motivo de la Sra. Hautala, que imputaba al Consejo haber estimado que no estaba obligado a considerar si podía conceder un acceso parcial autorizando la divulgación de pasajes del informe controvertido que no estaban amparados por la excepción relativa a la protección del interés público. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia observó:

«75. En lo que atañe a la tercera alegación [del primer motivo], sostenida por el Gobierno sueco, según la cual, mediante su negativa a conceder el acceso a los pasajes del informe controvertido no amparados en la excepción relativa a la protección del interés público, el Consejo infringió el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, debe señalarse que el Consejo considera que el principio de acceso a los documentos se aplica únicamente a los documentos como tales y no a los elementos de información que en ellos se hallen.

76. Así, corresponde al Tribunal de Primera Instancia determinar si el Consejo estaba obligado a considerar la posibilidad de conceder un acceso parcial. Dado que se trata de una cuestión de Derecho, el control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia no está limitado.
77. Al respecto, debe recordarse que la Decisión 93/731 es una medida de carácter interno adoptada por el Consejo sobre la base del apartado 3 del artículo 151 del Tratado CE. A falta de legislación comunitaria específica, el Consejo determina las condiciones en las que se tramitan las solicitudes de acceso a sus documentos (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, Rec. p. I-2169, apartados 37 y 38). Por lo tanto, si el Consejo lo deseara, podría conceder el acceso parcial a sus documentos a modo de una nueva política.
78. Ahora bien, la Decisión 93/731 no obliga expresamente al Consejo a examinar si puede conceder un acceso parcial a los documentos. Tampoco prohíbe explícitamente tal posibilidad, como ha reconocido el Consejo en la vista.
79. Atendido lo que precede, procede recordar, para la interpretación del artículo 4 de la Decisión 93/731, la base sobre la cual el Consejo adoptó dicha Decisión.
80. Debe señalarse que la Declaración nº 17 recomendaba a la Comisión presentar al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones. Este compromiso fue reiterado con motivo del Consejo Europeo de Copenhague de 22 de junio de 1993, el cual instó al Consejo y a la Comisión “a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información”.

81. En la exposición de motivos del Código de conducta, el Consejo y la Comisión hacen expresa alusión a la Declaración nº 17 y a las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, como base de su iniciativa. El Código de conducta establece el principio general según el cual el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos.
82. Además, el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de señalar, en su sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada (apartado 35), la importancia del derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas. Así, el Tribunal de Justicia recordó que la Declaración nº 17 vincula este derecho “al carácter democrático de las Instituciones”. En las conclusiones que presentó en el asunto en el que recayó dicha sentencia (Rec. 1996, p. 2171, punto 19), el Abogado General señaló, sobre el derecho subjetivo a la información, lo siguiente:

“El fundamento de dicho derecho debe más bien buscarse en el principio democrático, que representa uno de los elementos básicos de la construcción comunitaria, como consagran ahora el Preámbulo del Tratado de Maastricht y el artículo F [del Tratado de la Unión Europea (actualmente artículo 6 UE, tras su modificación)] de las Disposiciones Comunes.”

83. Refiriéndose a la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia señaló recientemente en la sentencia [Svenska Journalistförbundet/Consejo, antes citada,] (apartado 66) que:

“El objetivo de la Decisión 93/731 es traducir el principio que postula por un acceso de los ciudadanos a la información lo más amplio posible con el fin de reforzar el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración.”

84. A continuación, debe recordarse que, cuando se establece un principio general y se prevén excepciones a este principio, estas últimas deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general (véanse, en este sentido, las sentencias [del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997] WWF UK/Comisión [T-105/95, Rec. p. II-313], apartado 56, [y] [de 6 de febrero de 1998] Interporc/Comisión [T-124/96, Rec. p. II-231], apartado 49). En el presente asunto, se trata de interpretar el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, que enumera las excepciones al principio general mencionado.
85. Además, el principio de proporcionalidad exige que “las excepciones no traspasen los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo perseguido” (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1986, Johnston, C-222/84, Rec. p. 1651, apartado 38). En el caso de autos, según la motivación contenida en la decisión [controvertida], el objetivo perseguido por el Consejo al denegar el acceso al informe controvertido consiste en “proteger el interés público en el ámbito de las relaciones internacionales”. Pues bien, este objetivo puede alcanzarse incluso en el supuesto de que el Consejo se limite a censurar, previo examen, los pasajes del informe controvertido que puedan afectar a las relaciones internacionales.
86. En este contexto, en casos particulares en los que la extensión del documento o la de los pasajes que deban censurarse le supongan un trabajo administrativo inadecuado, el principio de proporcionalidad permite al Consejo ponderar, por una parte, el interés del acceso del público a dichas partes fragmentarias y, por otra, la carga de trabajo que de ello se derivaría. De este modo, en casos especiales, el Consejo podría salvaguardar el interés de una buena administración.
87. Habida cuenta de lo que precede, el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 debe interpretarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad. De ello se deduce que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder el acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones.

88. Como resulta del apartado 75 anterior, el Consejo no procedió a tal examen, por cuanto consideró que el principio de acceso a los documentos se aplica únicamente a los documentos como tales, y no a los elementos de información contenidos en ellos. Por consiguiente, la decisión [controvertida] adolece de un error de Derecho y debe, por ende, ser anulada.
89. De ello se desprende que no procede que el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie sobre los otros dos motivos invocados por [la Sra. Hautala] en apoyo de su recurso.»

El recurso de casación

Motivos y alegaciones de las partes

- 9 El Consejo, apoyado por el Gobierno de España, solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, desestime por infundado el recurso presentado en primera instancia, condene a la Sra. Hautala al pago de las costas de la primera instancia y se pronuncie sobre las costas del recurso de casación como resulte procedente.
- 10 Según el Consejo y el Gobierno español, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al interpretar la Decisión 93/731 en el sentido de que obliga al Consejo a examinar si debe conceder el acceso a la información incluida en un documento que no esté amparada por las excepciones enumeradas en el artículo 4 de dicha Decisión.

- 11 En primer lugar, el Consejo alega que, según el propio texto de la Decisión 93/731, que establece el acceso a «documentos» y no a la «información», dicha Decisión sólo se refiere a los documentos del Consejo como tales y no a los elementos de información que contienen. Sostiene que el Consejo debería examinar únicamente si el documento solicitado, tal como existe y sin alteración alguna, puede ser entregado o no. En estas circunstancias, a su juicio, el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al deducir de la Decisión 93/731 una obligación del Consejo consistente no en estimar una solicitud de acceso a un documento, sino en modificar tal documento y, por lo tanto, en crear un documento nuevo constituido únicamente por elementos de información que puedan ser divulgados, al único objeto de facilitar «información» al público. Además, afirma que semejante obligación es difícil de cumplir y entraña una carga administrativa considerable para el Consejo.
- 12 A continuación, el Consejo sostiene que, contrariamente a lo que declaró el Tribunal de Primera Instancia, el objetivo que la Decisión 93/731 pretende alcanzar no es consagrar un derecho a la «información», sino un derecho específico de acceso sólo a los «documentos» existentes del Consejo, idénticos a los que se encontraban a disposición de los miembros de la institución y sobre cuya base ésta haya adoptado una decisión. Por consiguiente, a su juicio, el Tribunal de Primera Instancia interpretó indebidamente la Decisión 93/731 «a la luz del principio de derecho a la información».
- 13 Por último, según el Consejo, a falta de un principio general de Derecho comunitario que confiera a los ciudadanos un derecho absoluto de acceso a sus documentos, el Tribunal de Primera Instancia aplicó erróneamente el principio de proporcionalidad. Este principio se refleja en la enumeración, que figura en el artículo 4 de la Decisión 93/731, de las circunstancias que justifican las excepciones al derecho de acceso a los documentos. Dicha enumeración, interpretada en sentido estricto y a la luz del objetivo que pretende alcanzar dicha Decisión, consistente en prever un acceso a los «documentos» del Consejo, permite garantizar plenamente, según éste, la observancia de dicho principio. En cambio, afirma el Consejo que de dicho principio no cabe deducir ningún derecho de acceso parcial a sus documentos.
- 14 Del mismo modo, el Gobierno español considera que, en el estado actual del Derecho comunitario, no existe un «principio del derecho a la información» tal

como consta en la sentencia recurrida. Por otra parte, el principio de proporcionalidad no puede obligar al Consejo a considerar el acceso parcial a un documento cuya divulgación podría poner en peligro uno de los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731, disposición que, en tal caso, obliga claramente al Consejo, a juicio de dicho Gobierno, a denegar el acceso al documento de que se trate.

- 15 Por el contrario, la Sra. Hautala solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas al Consejo. El Reino de Dinamarca, el Reino Unido, la República de Finlandia y el Reino de Suecia formulan idéntica solicitud.
- 16 Según la Sra. Hautala y dichos Gobiernos, la sentencia recurrida interpretó correctamente la Decisión 93/731 al obligar al Consejo a considerar un acceso parcial a los documentos que contienen información amparado por las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731.
- 17 Tal obligación del Consejo se deriva tanto del propio tenor de la Decisión 93/731 como del objetivo que ésta pretende alcanzar, consistente en garantizar un acceso de los ciudadanos a la información lo más amplio posible con el fin de reforzar el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la administración.
- 18 Según la Sra. Hautala, la misma conclusión se deriva de la obligación de interpretar el Derecho comunitario a la luz de los principios generales del Derecho comunitario, del que, a su juicio, forma parte el principio del derecho a la información. Así, considera que con el fin de garantizar un acceso de los ciudadanos a la información lo más amplio posible, el Consejo debe conceder un acceso parcial a los documentos cuando éstos no puedan divulgarse en su integridad.

- 19 La Sra. Hautala y los Gobiernos danés, del Reino Unido, finlandés y sueco consideran que la obligación de conceder un acceso parcial a los documentos del Consejo se desprende igualmente del principio según el cual las excepciones a una regla general deben interpretarse en sentido estricto, así como del principio de proporcionalidad.
- 20 Por último, según la Sra. Hautala, aun suponiendo que la Decisión 93/731 no obligue al Consejo a considerar un acceso parcial, éste se deriva directamente del principio fundamental de Derecho comunitario según el cual debe reconocerse a los ciudadanos de la Unión Europea el acceso más amplio y completo posible a los documentos de las instituciones de la Unión. Sostiene que el artículo 255 CE, apartado 1, incorporado por el Tratado de Amsterdam, confirma el derecho fundamental del ciudadano a acceder a los documentos de las instituciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 21 Como señaló el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si bien la Decisión 93/731 no obliga expresamente al Consejo a examinar si puede concederse un acceso parcial a los documentos, tampoco prohíbe explícitamente tal posibilidad.
- 22 Al interpretar la Decisión 93/731, el Tribunal de Primera Instancia, en primer lugar, recordó acertadamente la génesis de dicha Decisión en los apartados 80 y 81 de la sentencia recurrida. Así, en la declaración nº 17, con la rúbrica «Declaración relativa al derecho de acceso a la información», la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros estimó que «la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración» y recomendó que la Comisión presentara al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el “acceso del público a la

información” de que disponen las instituciones. Este compromiso se reafirmó en el Consejo Europeo de Copenhague de 22 de junio de 1993, que instó al Consejo y a la Comisión «a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información». Por lo demás, en la exposición de motivos del Código de conducta, el Consejo y la Comisión hicieron alusión expresa a la Declaración nº 17 y a las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, como base de su iniciativa. Por último, el Código de conducta establece el principio general según el cual el público tendrá «el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo».

- 23 Por consiguiente, del propio contexto en el que se adoptó la Decisión 93/731 se desprende que el Consejo y el Gobierno español sostienen equivocadamente que dicha Decisión sólo se refiere al acceso a los «documentos» como tales y no al acceso a los elementos de información contenidos en ellos.
- 24 Además, como recordó de forma muy pertinente el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 82 de la sentencia recurrida, en el apartado 35 de su sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, el Tribunal de Justicia señaló la importancia del derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas y recordó que la Declaración nº 17 vincula este derecho «al carácter democrático de las instituciones».
- 25 El objetivo que la Decisión 93/731 pretende alcanzar, además de garantizar el funcionamiento interno del Consejo en interés de una buena administración (sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, apartado 37), consiste en establecer a favor del público el acceso más completo posible a los documentos que posee el Consejo, por lo que toda excepción a ese derecho debe interpretarse y aplicarse en sentido estricto [véase, en este sentido, en relación con la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, relativa al acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58), la sentencia de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión (asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1), apartado 27].

- 26 Pues bien, la interpretación sostenida por el Consejo y el Gobierno español tendría el efecto de menoscabar, sin la menor justificación, el derecho de acceso del público a los elementos de información contenidos en un documento que no estén amparados por alguna de las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731. Se reduciría así considerablemente la eficacia de ese derecho.
- 27 Por último, contrariamente a lo que sostienen el Consejo y el Gobierno español, el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al considerar que el principio de proporcionalidad obliga asimismo al Consejo a considerar el acceso parcial a un documento que, por lo demás, contenga elementos de información cuya divulgación ponga en peligro uno de los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731.
- 28 Sobre el particular, el Tribunal de Primera Instancia recordó acertadamente en el apartado 85 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el principio de proporcionalidad exige que las excepciones no traspasen los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo perseguido.
- 29 Pues bien, además de que no se ha alegado razón alguna para justificar que una institución pueda mantener en secreto los elementos de información contenidos en un documento que no se hallen amparados por las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731, la denegación de acceso parcial constituye ciertamente una medida manifiestamente desproporcionada para garantizar la confidencialidad de los elementos de información a los que sea de aplicación alguna de dichas excepciones. Como señaló el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 85 de la sentencia recurrida, el objetivo perseguido por el Consejo al denegar el acceso al informe controvertido podría alcanzarse incluso en el supuesto de que el Consejo se limitara a censurar, previo examen, los pasajes del referido informe que puedan afectar a las relaciones internacionales.
- 30 El Tribunal de Primera Instancia aplicó también correctamente el principio de proporcionalidad cuando, al apreciar en el apartado 86 de la sentencia recurrida

la alegación del Consejo relativa a la carga administrativa excesiva que supondría la obligación de garantizar un acceso parcial a los documentos que posee, dejó a salvo la posibilidad de salvaguardar, en casos especiales, el interés de una buena administración.

- 31 Sin que sea necesario examinar si, como sostienen el Consejo y el Gobierno español, el Tribunal de Primera Instancia se basó indebidamente en la existencia de un «principio del derecho a la información», de las anteriores consideraciones se desprende que el Tribunal de Primera Instancia consideró acertadamente, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, que el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 debe interpretarse en el sentido de que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder el acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones y anuló la decisión controvertida tras afirmar que el Consejo no había procedido a tal examen porque, según esta institución, el principio de acceso a los documentos se aplica únicamente a los documentos como tales y no a los elementos de información contenidos en ellos.

- 32 Por consiguiente, procede desestimar el recurso de casación.

Costas

- 33 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento del recurso de casación con arreglo al artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Sra. Hautala ha pedido que se condene al Consejo. Al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas. Según el artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, el Reino de España, el Reino de Dinamarca, el Reino Unido, la República de Finlandia y el Reino de Suecia soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.
- 2) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.
- 3) El Reino de España, el Reino de Dinamarca, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Wathelet	
Skouris	Cunha Rodrigues	Timmermans	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de diciembre de 2001.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias