

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

de 22 de marzo de 2011 *

En el asunto T-233/09,

Access Info Europe, con domicilio social en Madrid, representada por los Sres. O.W. Brouwer y J. Blockx, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. C. Fekete y el Sr. M. Bauer, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

República Helénica, representada por la Sra. E.-M. Mamouna y el Sr. K. Boskovits, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

y por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. E. Jenkinson y el Sr. S. Ossowski, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. L.J. Stratford, Barrister,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto la anulación de la decisión del Consejo, de 26 de febrero de 2009, por la que se deniega el acceso a determinada información contenida en una nota de 26 de noviembre de 2008 en relación con un propuesta de reglamento relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera),

integrado por los Sres. J. Azizi, Presidente, y la Sra. E. Cremona y el Sr. S. Frimodt Nielsen (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. N. Rosner, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de octubre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

¹ A tenor del artículo 255 CE:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.

3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos.»

- 2 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 (DO L 145, p. 43), define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones al que se refiere el artículo 255 CE, apartado 2.

- 3 El artículo 4 del citado Reglamento define varias excepciones al derecho de acceso a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión recogido en el artículo 2 de dicho Reglamento para todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su residencia en un Estado miembro.

- 4 En particular, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001, dispone:

«Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.»

- 5 A tenor del artículo 207 CE, apartado 3:

«El Consejo establecerá su reglamento interno.

A efectos de la aplicación [...] del artículo 255 [CE, apartado 3], el Consejo fijará en dicho reglamento las condiciones en las que el público tendrá acceso a los documentos del Consejo. A efectos del presente apartado, el Consejo definirá los casos en los que deba considerarse que actúa en su capacidad legislativa a fin de permitir un mayor

acceso a los documentos en esos casos, sin menoscabo de la eficacia de su proceso de toma de decisiones. En cualquier caso, cuando el Consejo actúe en su capacidad legislativa, se harán públicos los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto, así como las declaraciones en el acta.»

Hechos que dieron origen al litigio

- 6 Mediante correo electrónico de 3 de diciembre de 2008, la demandante, la asociación Access Info Europe, solicitó al Consejo de la Unión Europea, en aplicación del Reglamento n° 1049/2001, acceso a una nota de 26 de noviembre de 2008, dirigida por su Secretario General al grupo de trabajo sobre la información establecido por el Consejo, en relación con la propuesta de reglamento del Parlamento y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo, «documento solicitado»). Ese documento recoge las propuestas de enmiendas o de nuevas redacciones comunicadas por varios Estados miembros en la reunión del grupo de trabajo de 25 de noviembre de 2008.

- 7 Mediante correo electrónico de 17 de diciembre de 2008, el Consejo concedió a la demandante un acceso parcial al documento solicitado. La versión comunicada a la demandante incluía las propuestas antes citadas sin permitir, sin embargo, identificar al Estado miembro autor de las mismas. Para justificar la negativa a comunicar esta información, el Consejo indicó que su divulgación perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones, y que no era exigida por un interés público superior, lo que permitía aplicar la excepción al derecho de acceso a los documentos recogida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001.

- 8 Mediante correo electrónico de 16 de enero de 2009, la demandante presentó una solicitud confirmatoria al amparo del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.

- 9 Mediante decisión adoptada el 26 de febrero de 2009 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Consejo reiteró, a través de su Secretario General, su negativa a divulgar, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, los elementos del documento solicitado que permitían identificar a los Estados miembros autores de las diferentes propuestas comunicadas en la reunión del grupo de trabajo sobre la información de 25 de noviembre de 2008. A raíz de una pregunta sobre el estado del procedimiento formulada por la demandante, el Consejo le comunicó la decisión impugnada en un correo electrónico de 3 de abril de 2009. En dicho correo, el Consejo indica igualmente que ya había enviado a la demandante una copia de la decisión impugnada en un escrito remitido el 26 de febrero de 2009.

- 10 En la decisión impugnada el Consejo invoca las razones siguientes para fundamentar que la divulgación de la identidad de los autores de las diferentes propuestas de enmiendas perjudicaría gravemente su proceso de toma de decisiones y no viene exigida por un interés público superior.

«El grupo de trabajo “Información”, instancia preparatoria del Consejo responsable de la propuesta, se reunió en varias ocasiones para proceder a un primer examen de la propuesta [de reglamento relativo al acceso del público a los documentos presentada por la Comisión el 30 de abril de 2008 y actualmente debatida por las dos ramas de la autoridad legislativa en el marco del procedimiento de codecisión]. En el marco de esas discusiones, las delegaciones manifestaron sus opiniones iniciales sobre las modificaciones que contenía la propuesta. Esas discusiones se encuentran todavía en una fase preliminar y no hemos comprobado que se haya alcanzado ninguna convergencia de puntos de vista ni hemos extraído conclusiones sobre las cuestiones planteadas. Las contribuciones escritas contenidas en el documento solicitado se refieren a tres cuestiones particularmente sensibles en el contexto de las discusiones preliminares con el Consejo y que no han sido, hasta la fecha, examinadas en profundidad en el grupo de trabajo “Información”. Habida cuenta de que el proceso de toma de

decisiones está todavía en su fase inicial, que las cuestiones delicadas planteadas en el documento solicitado aún no han sido objeto de discusiones en detalle y que todavía no se ha podido encontrar una línea de actuación clara sobre esas cuestiones, la divulgación del nombre de las delegaciones de las que emanaron las propuestas contenidas en el documento solicitado perjudicaría gravemente la eficacia del proceso de toma de decisiones del Consejo, comprometiendo la capacidad de éste para llegar a un acuerdo sobre ese asunto y, en particular, reduciría el margen de maniobra de las delegaciones para alcanzar un compromiso en el seno del Consejo.

En efecto, el riesgo de comprometer gravemente el proceso de toma de decisiones del Consejo es razonablemente previsible y no puramente hipotético. Si fuera preciso que los documentos relativos al punto de vista expresado por escrito por las delegaciones sobre cuestiones particularmente sensibles fueran divulgados en su totalidad durante el proceso de toma de decisiones, algunas delegaciones se verían incitadas a no presentar su punto de vista por escrito y a limitarse a los intercambios orales con el Consejo y sus instancias preparatorias, lo que no implica la redacción de documentos. Ello perjudicaría considerablemente la eficacia del proceso interno de toma de decisiones del Consejo, obstaculizando las discusiones internas complejas sobre el proyecto de acto, y también resultaría perjudicial para la transparencia global del proceso de toma de decisiones del Consejo.

El Consejo ha ponderado, por una parte, el interés público relativo a la eficacia de su proceso interno de toma de decisiones y, por otra, el interés público consistente en el fortalecimiento de la transparencia, que garantiza que las instituciones de la Unión Europea puedan disfrutar de una mayor legitimidad y que sean más responsables frente a los ciudadanos, en particular cuando actúan en su capacidad legislativa. Precisamente a raíz de esta ponderación, el Secretario General decidió, en respuesta a la solicitud inicial, divulgar el contenido del documento solicitado, suprimiendo el nombre de las delegaciones afectadas. Esta solución permite, por una parte, que los ciudadanos examinen, de conformidad con los principios democráticos, la información

en la que se basa el proyecto de acto legislativo debatido en el seno del Consejo y, por otra, preservar la eficacia del proceso de toma de decisiones del Consejo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 207 CE, apartado 3.

Asimismo, el Consejo examinó la posibilidad de apreciar, delegación por delegación, si el nombre de los Estados miembros afectados podía ser divulgado. Sin embargo, esa vía se descartó, ya que llevaría a una apreciación extremadamente arbitraria, que podría a su vez ser impugnada. La solución adoptada no impide, por supuesto, que las delegaciones afectadas expresen públicamente su propia propuesta como ellas deseen.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 12 de junio de 2009, la demandante interpuso el presente recurso.

- 12 Mediante auto de 23 de noviembre de 2009, el Presidente de la Sala Tercera del Tribunal admitió la intervención de la República Helénica y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo.

- 13 Previo informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Tercera) decidió abrir la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, instó al Consejo a responder a varias preguntas y a presentar una copia de los diferentes documentos del Consejo sobre la propuesta de reglamento relativo al acceso del público a los documentos presentada por la Comisión el 30 de abril de 2008 que están disponibles para el público en esa fase del procedimiento legislativo.

14 Mediante escrito de 29 de julio de 2010, el Consejo respondió a las preguntas del Tribunal y presentó los documentos solicitados, sobre los que la demandante pudo pronunciarse en la vista.

15 En la vista de 6 de octubre de 2010 se oyeron las observaciones de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal.

16 La demandante solicita al Tribunal que:

— Anule la decisión impugnada.

— Condene al Consejo a pagar las costas de la demandante y de los coadyuvantes.

17 El Consejo solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad manifiesta del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

18 La República Helénica solicita al Tribunal que desestime el recurso.

19 El Reino Unido solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

Sobre el inicio del plazo de recurso

— Alegaciones de las partes

20 El Consejo alega que el recurso es manifiestamente inadmisibile por ser extemporáneo. El plazo de recurso previsto por el artículo 230 CE, párrafo quinto, no comienza

el 3 de abril de 2009, fecha en la que se comunicó por correo electrónico la decisión impugnada a la demandante, sino el 26 de febrero de 2009, fecha en la que el Consejo le comunicó dicha decisión por correo no certificado. En el caso de autos, la decisión impugnada fue adoptada por el Consejo el 26 de febrero de 2009. El escrito que acompañaba a esa decisión se preparó y firmó en la misma fecha. A continuación fue registrado en el servicio de correos y expedido inmediatamente por correo postal no certificado a la dirección indicada por la demandante. En ocho años de aplicación del Reglamento n° 1049/2001, nunca se hizo saber al Consejo que se hubiera perdido una respuesta de éste. Por lo tanto, el Consejo tiene motivos para creer que la demandante recibió la decisión impugnada. Por consiguiente, el plazo de recurso, que empezó a correr el 26 de febrero de 2009, expiraba el 6 de mayo de 2009, una vez transcurrido el plazo de dos meses incrementados con un plazo de distancia de diez días en aplicación del artículo 102, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal. Así pues, el recurso es extemporáneo, ya que se presentó el 12 de junio de 2009, es decir, más de cinco semanas después de la expiración del plazo previsto.

²¹ En el supuesto de que no pudiera demostrarse con certeza la regularidad de la notificación, el Consejo señala que la demandante podía, desde el 26 de febrero de 2009, tener conocimiento de la decisión impugnada. En el caso de autos, el público tenía acceso al proyecto de respuesta a la solicitud confirmatoria desde el 20 de febrero de 2009, a través del registro de documentos del Consejo. Además, ese proyecto había sido comunicado a la demandante en respuesta a su solicitud el 2 de marzo de 2009, mientras que la información relativa a la adopción de dicho proyecto era pública desde el 26 de febrero de 2009. Al esperar un mes, es decir, hasta el 3 de abril de 2009, para solicitar la comunicación del texto adoptado sobre la base del proyecto de respuesta comunicado el 2 de marzo, la demandante no respetó lo que el Consejo estima un plazo razonable para tener conocimiento de la decisión impugnada.

²² La demandante sostiene que no recibió ningún escrito del Consejo en el que se la informara de la decisión impugnada antes del 3 de abril de 2009, fecha en la que recibió notificación de la decisión impugnada por correo electrónico. En cuanto a la afirmación de que podría haber tenido conocimiento de la decisión impugnada consultando

el registro público del Consejo, la demandante señala que el registro al que se refiere el Consejo contiene únicamente un borrador de respuesta y no el documento final.

— Apreciación del Tribunal

- ²³ A tenor del artículo 230 CE, párrafo quinto, el recurso de anulación deberá interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.
- ²⁴ Según el artículo 102, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, dicho plazo debe ampliarse, por razón de la distancia, en un plazo único de diez días.
- ²⁵ Del artículo 254 CE, apartado 3, resulta que las decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación.
- ²⁶ En el caso de autos, no se discute que la decisión impugnada haya sido comunicada por el Consejo a la demandante el 3 de abril de 2009. Esa decisión figura en anexo a un correo electrónico del Consejo mediante el que la Secretaría General respondía a un correo electrónico de la demandante que solicitaba que se la informara del estado del procedimiento. La demandante confirma que tuvo conocimiento de esa respuesta el 3 de abril de 2009, lo que permite acreditar la notificación de la decisión impugnada a su destinatario en el sentido del Tratado.

27 Esta conclusión no es desvirtuada por la argumentación del Consejo con la que trata de demostrar que la notificación de la decisión impugnada a la demandante se produjo el 26 de febrero de 2009. En efecto, el Consejo no ha acreditado que el escrito que según él envió a la demandante llegara efectivamente a su destinatario antes del 3 de abril de 2009. Además, el Consejo reconoce que envió la decisión impugnada por «correo no certificado», circunstancia que no le permite demostrar la recepción y aún menos la fecha de recepción de ese correo por su destinatario en España. A falta de un correo certificado con acuse de recibo, de un correo electrónico o de un fax seguido de un mensaje de recepción, no queda demostrada la alegación del Consejo de que su respuesta enviada el 26 de febrero de 2009 fue recibida por la demandante ese mismo día o poco después. El inicio del plazo de recurso es el 3 de abril de 2009, fecha en la que el Consejo notificó la decisión impugnada a la demandante por correo electrónico.

28 Además, en cuanto a la alegación del Consejo de que la demandante tuvo conocimiento del contenido de la decisión impugnada al conocer el proyecto de respuesta confirmatoria el 2 de marzo de 2009, procede recordar que del propio tenor del artículo 230 CE, párrafo quinto, resulta que el criterio de la fecha de toma de conocimiento del acto impugnado como inicio del plazo de recurso presenta carácter subsidiario con respecto a los de la publicación o de la notificación (véase la sentencia del Tribunal de 27 de noviembre de 2003, Regione Siciliana/Comisión, T-190/00, Rec. p. II-5015, apartado 30, y la jurisprudencia citada). Por consiguiente, aun cuando quedase demostrada, la toma de conocimiento de la decisión impugnada por la demandante no puede considerarse el inicio del plazo de recurso, dado que, en el caso de autos, esa decisión le fue notificada el 3 de abril de 2009 en aplicación del artículo 254 CE, apartado 3. Cuando existe una notificación al destinatario, para el cálculo del plazo de recurso previsto por el artículo 230 CE, párrafo quinto, debe tenerse en cuenta esa fecha y no la fecha en que se tuvo conocimiento del acto, que sólo se toma en consideración con carácter subsidiario en el supuesto de que no haya notificación. En cualquier caso, por lo que se refiere a la demostración misma de la toma de conocimiento, es pacífico entre las partes que el único documento disponible en el registro público del Consejo es un proyecto de decisión y no la decisión impugnada. Por lo tanto, la demandante no podía tener conocimiento del contenido y de

los motivos del acto que se pronuncia sobre la solicitud confirmatoria con arreglo al Reglamento n° 1049/2001.

- 29 Por consiguiente, dado que el recurso se presentó en la Secretaría del Tribunal el 12 de junio de 2009, es decir, dentro del plazo de dos meses a contar desde la notificación de la decisión impugnada el 3 de abril de 2009 incrementado con un plazo único de diez días, no es extemporáneo. Procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta al respecto por el Consejo.

Sobre el interés de la demandante en obtener la anulación de la decisión impugnada

- 30 En el escrito de contestación, el Consejo indica que el público puede acceder a una versión íntegra del documento solicitado en el sitio de Internet de la organización Statewatch desde el 26 de noviembre de 2008. En respuesta a las cuestiones planteadas en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Consejo precisó en qué dirección electrónica era posible tener acceso a esa versión. Se refirió asimismo al informe de la House of Lords Select Committee on the European Union (comisión especial sobre la Unión Europea de la House of Lords, Reino Unido; en lo sucesivo, «comisión “Unión Europea”»), relativo a la posición del Reino Unido sobre la propuesta de revisión del Reglamento n° 1049/2001, que daba fe de una reunión organizada el 18 de marzo de 2009 con los representantes del Gobierno del Reino Unido en la que se abordaron las consecuencias de la divulgación antes mencionada. Durante la vista, el Consejo indicó que, aunque la divulgación no autorizada de la versión íntegra del documento solicitado por la organización Statewatch se produjo muy rápidamente, a saber, en su opinión, a finales del mes de noviembre de 2008, no tenía conocimiento de ello cuando adoptó la decisión inicial de 17 de diciembre de 2008 y la decisión confirmatoria de 26 de febrero de 2009 relativa a la solicitud de acceso presentada por la demandante.

- 31 En el escrito de réplica, la demandante alega que no tenía conocimiento de la versión íntegra del documento solicitado en el momento en que presentó su solicitud de acceso a los documentos. En la vista, la demandante indicó también que pudo tener conocimiento de la versión íntegra del documento solicitado en mayo o en junio de 2009 a raíz de las discusiones que mantuvo con otras asociaciones interesadas en temas de transparencia. Como consecuencia de esa divulgación, la demandante dispone ahora, por lo tanto, de una copia de la versión íntegra del documento solicitado al Consejo.
- 32 En ese contexto, podría sostenerse que la demandante no se ve realmente afectada por la decisión impugnada, dado que dispone ya de la información cuya divulgación solicita, y que, por lo tanto, no puede pretender tener un interés suficiente en obtener la anulación de la decisión impugnada.
- 33 A este respecto, debe recordarse que el interés de la demandante en ejercitar la acción debe existir, habida cuenta del objeto del recurso, en el momento de la interposición, so pena de que se declare la inadmisibilidad. El objeto del litigio debe subsistir, al igual que el interés en ejercitar la acción, hasta que se dicte la resolución judicial so pena de sobreseimiento, lo que supone que el recurso ha de poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto. Si el interés de la demandante en ejercitar la acción desaparece durante el procedimiento, una resolución del Tribunal sobre el fondo no podrá procurar beneficio alguno a dicha demandante (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2007, *Wunenburger/Comisión*, C-362/05 P, Rec. p. I-4333, apartados 42 y 43, y la jurisprudencia citada).
- 34 En el caso de autos, la divulgación de la versión íntegra del documento solicitado en el sitio de Internet de la organización Statewatch, a finales del año 2008, así como la toma de conocimiento del contenido de esa versión por la demandante en mayo o en junio de 2009, no permiten considerar que ésta no tenga o haya dejado de tener interés en solicitar la anulación de la decisión impugnada por las razones que se exponen a continuación.

35 En primer lugar, desde la perspectiva de los principios, es jurisprudencia reiterada que un demandante puede seguir teniendo interés en solicitar la anulación de un acto de una institución para evitar que la ilegalidad en que supuestamente incurre dicho acto se repita en el futuro. Este interés en ejercitar la acción se deriva del artículo 266 TFUE, párrafo primero, según el cual las instituciones de las que emane el acto anulado estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. No obstante, tal interés en ejercitar la acción sólo puede existir si la supuesta ilegalidad puede repetirse en el futuro, con independencia de las circunstancias del asunto en que el demandante interpuso recurso (véase la sentencia *Wunenburger/Comisión*, citada en el apartado 33 *supra*, apartados 50 a 52, y la jurisprudencia citada). Así sucede en el presente asunto, ya que, por una parte, la ilegalidad alegada por la demandante se basa en una interpretación de una de las excepciones previstas por el Reglamento n° 1049/2001 que el Consejo puede claramente reiterar con ocasión de una nueva solicitud y que, por otra parte, la demandante, como asociación que tiene por objeto promover la transparencia en la Unión Europea, puede presentar en el futuro solicitudes de acceso análogas que se refieran al mismo tipo de documentos.

36 En segundo lugar, debe señalarse que el autor de la divulgación de la información controvertida a la demandante no es el Consejo, que reconocería de este modo el interés del público en obtener la divulgación de tal información, sino un tercero que no ha respetado la normativa aplicable al acceso del público a los documentos del Consejo. A este respecto, la demandante indica que no sabía que esa información estaba disponible en el sitio de Internet de la organización Statewatch cuando presentó su solicitud inicial y su solicitud confirmatoria de acceso a los documentos, y el Consejo precisa que tampoco lo sabía cuando respondió a esas solicitudes. Por lo tanto, ni la demandante ni el Consejo tenían conocimiento de ese hecho cuando se desarrolló el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la decisión impugnada. Por consiguiente, la demandante tiene derecho a que el Tribunal se pronuncie sobre la legalidad de esa decisión, que le perjudica, ya que se trata de la única decisión que le ha sido notificada hasta la fecha y que le reconoce sólo acceso parcial al documento solicitado sobre la base de una de las excepciones previstas por el Reglamento n° 1049/2001. El comportamiento de la organización Statewatch es irrelevante para apreciar el interés de la demandante en obtener la anulación de dicha decisión (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 17 de junio de 1998, *Svenska Journalistförbundet/Consejo*,

T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 69, en un asunto en que la demandante estaba ya en posesión de algunos documentos solicitados al Consejo que le habían sido remitidos por las autoridades competentes de un Estado miembro).

- ³⁷ De las consideraciones anteriores resulta que, aunque haya podido obtener el contenido de la información cuyo acceso le denegó el Consejo, la demandante dispone de un interés en obtener la anulación de la decisión impugnada.

Sobre el fondo

- ³⁸ En apoyo de su recurso, la demandante alega dos motivos. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001. El segundo motivo se basa en la falta de motivación. Procede comenzar el análisis examinando el primer motivo.

Alegaciones de las partes

- ³⁹ La demandante recuerda que el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto garantizar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y otorgar el efecto más amplio posible al derecho de acceso del público a los documentos, en particular en el caso en que las instituciones actúan en su capacidad legislativa. El acceso del público a los documentos de las instituciones constituye el principio y la denegación la excepción, que debe interpretarse restrictivamente.

40 En cuanto a la afirmación de que el margen de maniobra de las delegaciones se reduciría si se las identificara, la demandante alega que en la decisión impugnada no se ofrece ninguna explicación que la fundamente. Las delegaciones formulan opiniones y enmiendas que permiten al Consejo definir su posición. Por lo tanto, el acceso del público a esas posiciones permite a los Estados miembros y a las instituciones ser responsables frente a los ciudadanos. Aun suponiendo que la identificación de las delegaciones las exponga al riesgo de una presión exterior, ese riesgo no es suficiente para justificar la aplicación de la excepción invocada, ya que es inherente a la exigencia de responsabilidad y al principio de participación de los ciudadanos que fundamentan el Reglamento n° 1049/2001. En cuanto a la fijación de las posiciones alegada por el Consejo, la demandante recuerda que la simple afirmación de la existencia de un perjuicio no basta para acreditarlo. El Consejo no demuestra en qué ha perjudicado al espíritu de confianza en el seno de las delegaciones la divulgación del documento solicitado en el sitio de Internet de la organización Statewatch. Además, la única circunstancia en la que una delegación necesita mantener en secreto su posición es aquella en la que dicha delegación desea mantener un doble lenguaje y tener una posición cuando participa en las reuniones del Consejo y otra cuando se dirige al público, incluidos sus propios ciudadanos. Ahora bien, ese no es el objetivo del Reglamento n° 1049/2001.

41 En cuanto a la afirmación de que las delegaciones dejarían de presentar sus puntos de vista por escrito si pudieran ser identificadas, la demandante señala que, en principio, todo lo que se dice o escribe durante la fase preparatoria de la adopción de un acto legislativo debe ser puesto a disposición del público a efectos de información y control. En el caso de autos, los posibles efectos negativos de la divulgación de la identidad de los autores de propuestas son sólo marginales. No hay nada que permita defender que esa divulgación disuadiría a las delegaciones de presentar sus opiniones por escrito.

42 Por lo que atañe a la existencia de un interés público superior, la demandante alega que, aunque se comprometiera el proceso de toma de decisiones por las razones

invocadas en la decisión impugnada, ese interés justifica la identificación de las delegaciones nacionales. El interés del público en la divulgación no se limita a la capacidad de controlar a los Estados miembros o al Consejo, sino que se extiende también a la posibilidad de que los ciudadanos participen en el procedimiento legislativo. Por lo tanto, no basta con hacer públicas las posiciones adoptadas por las delegaciones sin identificarlas.

- 43 El Consejo, en apoyo de su alegación de que el acceso del público a las partes del documento solicitado que no han sido comunicadas reduce el margen de maniobra de las delegaciones, señala que el artículo 255 CE y el Reglamento n° 1049/2001 no exigen que el procedimiento legislativo deba ser objeto de una transparencia completa. En su opinión, las reglas aplicadas por el Consejo en relación con el acceso del público a los documentos legislativos tienen en cuenta más bien el equilibrio al que se refiere el artículo 207 CE, apartado 3, entre un acceso más amplio del público a sus actividades de legislador y la protección de su proceso de toma de decisiones. El Reglamento interno del Consejo indica los casos en que éste actúa en su capacidad legislativa [artículo 7 de la Decisión 2006/683/CE, Euratom, del Consejo, de 15 de septiembre de 2006, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 285, p. 47; en lo sucesivo, «Reglamento interno»)], y a qué documentos legislativos puede acceder el público directamente (artículo 11, apartados 5 y 6, del anexo II del Reglamento interno). Una vez adoptado un acto legislativo, el público puede acceder a los documentos que contienen las posiciones individuales de las delegaciones (véase el artículo 11, apartado 6, del anexo II del Reglamento interno). Cuando las discusiones todavía están en curso, el público también puede acceder al contenido de esos documentos, con la salvedad del nombre de las delegaciones que formulan las propuestas y de las partes que se incluyen en las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 (véanse las directrices aprobadas por el Coreper el 8 de marzo de 2002 sobre determinadas cuestiones de principio que resultan de la aplicación del Reglamento n° 1049/2001). Si bien las delegaciones saben que el contenido de su posición sobre los expedientes legislativos se hará público durante su examen, sin embargo confían en que se mantenga la confidencialidad de su nombre hasta que se adopte el acto legislativo. Por consiguiente, es necesario garantizar que el nombre de las delegaciones no sea divulgado al público para preservar su margen de maniobra durante las discusiones preliminares sobre la propuesta de la Comisión. Permitir un acceso del público a la totalidad de las contribuciones escritas en el marco de un procedimiento legislativo en curso fijaría las posiciones de las delegaciones, ya que éstas dispondrían de menor margen para modificar su posición durante los debates y justificar frente a la opinión pública de sus

países una solución de compromiso que pudiera apartarse de su posición inicial, lo que comprometería gravemente las posibilidades de alcanzar un compromiso.

44 En respuesta a la alegación relativa a la ausencia de elementos de prueba que demuestren en qué medida la divulgación del nombre de las delegaciones en cuestión perjudica gravemente el proceso de toma de decisiones en curso, el Consejo –apoyado por la República Helénica y por el Reino Unido– sostiene que ese perjuicio grave queda suficientemente demostrado en la decisión impugnada, en particular en cuanto a la existencia de un riesgo razonablemente previsible y no meramente hipotético. En primer lugar, de la decisión impugnada se desprende que las discusiones que tuvieron lugar en el Consejo sobre la propuesta de la Comisión se consideraban particularmente sensibles. La revisión de la legislación comunitaria que regula el derecho de acceso del público a los documentos, percibida por muchos como un derecho fundamental, suscita un interés considerable en el público. Algunas propuestas adoptadas en el marco de esa revisión fueron recibidas con hostilidad por los medios de comunicación, lo que provocó serias críticas en el público. En segundo lugar, el grupo de trabajo no se ha decidido todavía sobre las propuestas de las delegaciones. Por lo tanto, la presión pública puede repercutir en la capacidad de las delegaciones para presentar y defender libremente sus posiciones preliminares y, por consiguiente, puede falsear el debate en el Consejo. Si las delegaciones estuviesen privadas de la posibilidad de examinar tranquilamente, en el marco del Consejo, cuestiones sensibles y controvertidas relacionadas con el Reglamento n° 1049/2001, el Consejo tendría dificultades en hacer que la revisión del texto avanzara. Las posturas preliminares presentadas por las delegaciones en el plano técnico no se corresponden necesariamente con la posición defendida por el Estado miembro afectado en una fase posterior del procedimiento. En estas circunstancias, existe el riesgo de que la divulgación de posiciones preliminares obstaculice la celebración de debates abiertos en el seno del Consejo y dé lugar a malentendidos.

45 En apoyo de la afirmación realizada en la decisión impugnada de que la identificación de las delegaciones que han formulado propuestas las llevaría a no seguir presentando sus puntos de vista por escrito, el Consejo declara que, a raíz de la divulgación no autorizada en Internet del documento solicitado realizada por la organización

Statewatch, puede calibrar el perjuicio directo causado al proceso de toma de decisiones en este supuesto. En el caso de autos, la difusión del documento solicitado perjudicó el espíritu de confianza en el seno del grupo de trabajo y las delegaciones adoptaron una actitud particularmente prudente a la hora de difundir sus posiciones por escrito, sobre todo las que podían suscitar críticas o controversia en el público. El examen de una propuesta legislativa no puede realizarse sobre la base de meros intercambios orales entre las delegaciones. Si las delegaciones se abstuvieran de presentar sus posiciones por escrito, los ciudadanos ya no tendrían la posibilidad de ejercer un control sobre esas posiciones por la simple razón de que ya no existiría un documento pertinente, lo que perjudicaría gravemente el principio de transparencia.

46 En respuesta a la alegación relativa a la necesaria demostración del perjuicio causado concretamente al proceso de toma de decisiones por la divulgación de la versión íntegra del documento solicitado en el sitio de Internet de la organización Statewatch, el Consejo –apoyado por la República Helénica y por el Reino Unido– recuerda que la propuesta de la Comisión fue presentada a las dos ramas de la autoridad legislativa el 30 de abril de 2008. El expediente legislativo se encuentra todavía en la fase de primera lectura. A la espera de la conclusión formal de la primera lectura del Parlamento, las discusiones en el seno del Consejo se limitaron a intercambios preliminares sobre aspectos técnicos en las instancias preparatorias, sin perspectiva inmediata de llevar las negociaciones sobre el expediente legislativo al nivel político, en el que el Consejo puede definir su posición sobre la propuesta de la Comisión. Se pone de manifiesto la lentitud poco habitual del proceso legislativo, ya que la adopción de actos legislativos según el procedimiento de codecisión en primera lectura dura por término medio 16,2 meses. La falta de progreso en el procedimiento legislativo da fe del carácter extremadamente sensible y controvertido de ese asunto y del hecho de que existe una verdadera dificultad en encontrar una convergencia entre las diferentes posiciones.

47 Por lo que se refiere a la existencia de un interés público superior, el Consejo recuerda que su negativa a identificar a las delegaciones en el marco de un procedimiento legislativo en curso no supone un obstáculo al control ejercido por los ciudadanos sobre los gobiernos en los Estados miembros. El interés en que los gobiernos se responsabilicen

de las posiciones que adoptan en relación con una propuesta legislativa no puede constituir un interés público superior en el sentido del Reglamento. Además, el Reino Unido señala que las demandas generales relativas a la transparencia no son suficientes para constituir un interés público general que justifique la divulgación.

Respuestas a las cuestiones planteadas por el Tribunal

⁴⁸ En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal planteó preguntas escritas al Consejo relativas, en particular, a la afirmación que figura en el escrito de contestación según la cual, desde el 26 de noviembre de 2008, el público puede acceder a una versión íntegra del documento solicitado en el sitio de Internet de la organización Statewatch, lo que le permite «calibrar el perjuicio directo que ocasionó a su proceso de toma de decisiones el acceso del público a todas las posiciones escritas de las delegaciones que figuran en el documento solicitado». En respuesta a la primera cuestión planteada en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Consejo indicó lo que se expone a continuación para explicar más detallada y concretamente en qué medida la identificación de las delegaciones que formularon propuestas plasmadas en el documento solicitado representa un perjuicio grave para su proceso de toma de decisiones.

⁴⁹ En primer lugar, el Consejo alega que, desde la divulgación de la versión íntegra del documento solicitado, su Secretaría General difundió sólo cuatro documentos que contenían propuestas escritas formuladas por delegaciones relativas al procedimiento legislativo en cuestión, a saber, los documentos n° 8778/09, de 17 de abril de 2009, n° 9716/09, de 11 de mayo de 2009, n° 10443/09, de 27 de mayo de 2009, y n° 11065/09, de 16 de junio de 2009. A este respecto, el Consejo declara que todas las propuestas realizadas en esos documentos se dirigen a modificar la propuesta de la Comisión en el sentido de una mayor transparencia. No se formuló ninguna propuesta contraria a ese principio desde la divulgación realizada por la organización Statewatch. Pues bien, en opinión del Consejo, no puede presumirse que todas las delegaciones sean favorables a una mayor transparencia en todas las cuestiones examinadas en el grupo

de trabajo. Lo demuestra el hecho de que no se haya alcanzado todavía ninguna convergencia entre las delegaciones en relación con una posición del Consejo relativa a la propuesta legislativa. Por lo tanto, el Consejo considera que las delegaciones cuyas posiciones podían tener un impacto más negativo en la opinión pública por ser contrarias a la transparencia se abstuvieron de presentar su posición por escrito desde que se divulgó la versión íntegra del documento solicitado en el sitio de Internet de la organización Statewatch.

50 En segundo lugar, para demostrar el grave perjuicio al proceso de toma de decisiones, el Consejo se refiere a las intervenciones de los representantes del Gobierno del Reino Unido ante la comisión «Unión Europea» en relación con el estado de las discusiones, en el seno del Consejo, sobre la propuesta de reglamento relativo al acceso del público a los documentos. En respuesta a una cuestión relativa a la «utilidad» de la divulgación realizada por la organización Statewatch sobre los progresos de las discusiones en el Consejo, uno de los representantes del Gobierno del Reino Unido señaló en particular que el documento solicitado constituía una «instantánea» y que no reflejaba necesariamente la coherencia de esas negociaciones. Dicho representante añadió que, por lo tanto, no existía certeza de que el hecho de sacar esas discusiones y las posiciones de los Estados miembros de su contexto tuviera alguna utilidad. En su opinión, ello no hace sino crear confusión. Añadió también que el problema consiste en determinar en qué medida los Estados miembros pueden ser sinceros o abiertos si temen que, en cualquier momento, puedan hacerse públicas sus reflexiones sobre la materia. Según el Consejo, de lo expuesto resulta claramente que la divulgación de la versión íntegra del documento solicitado tuvo repercusiones negativas sobre la sinceridad y la exhaustividad en las discusiones en el grupo de trabajo del Consejo, impidiendo que las delegaciones consideraran soluciones o modificaciones diferentes para alcanzar una convergencia de opiniones sobre las cuestiones más controvertidas.

51 En tercer lugar, el Consejo alega que el nivel de detalle en los informes de la Secretaría General sobre el estado de las discusiones que se refieren al expediente legislativo en el grupo de trabajo del Consejo ha evolucionado con el tiempo. Si su primer informe

de 26 de enero de 2009, que figura en el documento n° 5671/09, indicaba los nombres de las delegaciones de las que partían las observaciones y sugerencias sobre la propuesta de la Comisión, su último informe de 22 de julio de 2009, objeto del documento 10859/1/09 REV 1, ya no precisa de qué delegaciones partieron las observaciones y sugerencias formuladas oralmente en las reuniones del grupo, sino que utiliza las expresiones «cierto número de delegaciones», «otras delegaciones», «un gran número de delegaciones» sin identificar a las delegaciones en cuestión. Habida cuenta de lo anterior, pueden calibrarse claramente las repercusiones directas de la divulgación no autorizada de la versión íntegra del documento solicitado sobre la exhaustividad de los documentos preparatorios del Consejo elaborados en el marco del expediente legislativo en cuestión. Dado que los documentos preparatorios son ante todo herramientas de trabajo para el Consejo, que le permiten rendir cuentas de cómo avanza el trabajo relativo a un proceso de toma de decisiones concreto y, por consiguiente, facilitar el seguimiento del trabajo sobre el expediente, resulta extremadamente importante que su contenido sea lo más completo posible. Si, como ilustra el presente caso, el Consejo tuviera que tener en cuenta el riesgo de divulgación no autorizada, ello influiría sin ninguna duda en el modo en que se redactan los documentos preparatorios, y la información sensible –como la que se ha mencionado antes– no figuraría en ellos. Por lo tanto, los documentos preparatorios ya no podrían responder a su objetivo principal.

52 En respuesta a la segunda cuestión planteada en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, mediante la cual el Tribunal pedía al Consejo que indicara cuáles eran las cuestiones particularmente sensibles abordadas por las propuestas de las delegaciones de los Estados miembros expuestas en el documento solicitado y en qué medida esas cuestiones podían apartarse de las cuestiones que pueden plantearse en el marco de un procedimiento legislativo clásico en el que pueden contemplarse distintas posibilidades en la fase preliminar de las discusiones, el Consejo señala que el carácter sensible del documento solicitado reside en su estado y en su contenido.

53 Por lo que se refiere al estado del documento solicitado, el Consejo recuerda que, hasta la fecha de adopción de la decisión impugnada, las contribuciones escritas incluidas

en el documento solicitado no habían sido objeto de discusiones pormenorizadas en el grupo de trabajo del Consejo. Habida cuenta también de que las propuestas que figuran en el documento solicitado tratan de reforzar las excepciones previstas en el Reglamento n° 1049/2001, resultaba razonable imaginarse que la presión externa de los grupos militantes en el ámbito de la transparencia perjudicara especialmente la capacidad de las delegaciones de presentar y defender libremente sus posiciones preliminares, y que, por lo tanto, afectara negativamente a la sinceridad en los debates en el Consejo.

- 54 Por lo que atañe a su contenido, el Consejo indica que el documento solicitado contiene propuestas que tratan de fortalecer la protección de los dictámenes jurídicos, de los procedimientos de infracción y de los datos de carácter personal estableciendo una exclusión del ámbito de aplicación del reglamento propuesto y reforzando las excepciones enumeradas en el reglamento en vigor. En opinión del Consejo, esas propuestas son particularmente controvertidas, no sólo porque pueden ser criticadas por limitar el principio del acceso más completo posible a los documentos, sino también porque puede considerarse que restringen la interpretación amplia que el juez de la Unión ha dado al principio de transparencia. Por lo tanto, esas propuestas son extremadamente difíciles de defender ante la opinión pública, en especial si se las considera fuera de su contexto legislativo.

Apreciación del Tribunal

- 55 En vista de los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 1049/2001, en particular del hecho, recordado en su segundo considerando, de que el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas, y del hecho de que dicho Reglamento tiene por objeto, tal como señalan su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar el acceso más completo posible a los documentos, las excepciones a este derecho enumeradas en su artículo 4 deben

interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, Rec. p. I-11389, apartado 66).

- 56 Por consiguiente, la consagración del acceso más completo posible del público implica el derecho de éste a que se divulgue todo el contenido de los documentos solicitados, derecho que sólo puede limitarse por la aplicación estricta de las excepciones previstas en el Reglamento n° 1049/2001. Si la excepción afecta sólo a una parte del documento solicitado, las otras partes del documento se pueden divulgar. En estas circunstancias la transparencia permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático.
- 57 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, estas consideraciones tienen especial relevancia, evidentemente, cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa, como resulta del sexto considerando del Reglamento n° 1049/2001, según el cual se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos precisamente en tal caso. La transparencia a este respecto contribuye a reforzar la democracia, al permitir que los ciudadanos controlen toda la información que ha constituido el fundamento de un acto legislativo. En efecto, la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la actividad legislativa es una condición del ejercicio efectivo, por aquéllos, de sus derechos democráticos (sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartado 46).
- 58 Además, debe señalarse que, en virtud del artículo 207 CE, apartado 3, párrafo segundo, el Consejo está obligado a definir los casos en los que deba considerarse que actúa en su capacidad legislativa a fin de permitir un mayor acceso a los documentos en tales casos (sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 57 *supra*, apartado 47).

- 59 Por otra parte, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de ésta (sentencia del Tribunal de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec. p. II-1121, apartado 69). En principio, esa aplicación sólo se justifica en caso de que la institución haya valorado previamente si el acceso al documento podría perjudicar concreta y efectivamente el interés protegido. Por otra parte, para poder ser invocado, el riesgo de perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 57 *supra*, apartado 43, y sentencia del Tribunal de 11 de marzo de 2009, Borax Europe/Comisión, T-166/04, no publicada en la Recopilación, apartado 50).
- 60 En el caso de autos, corresponde al Consejo sopesar el interés específico que debe protegerse negando la divulgación de una parte del documento solicitado, a saber, la identidad de los autores de las propuestas, y el interés general en que ese documento sea accesible en su totalidad, dadas las ventajas que ofrece una mayor transparencia del proceso legislativo. Consta que el documento solicitado se elaboró en el marco de la actividad legislativa del Consejo. El artículo 7, párrafo primero, del Reglamento interno indica que «el Consejo actúa en su capacidad legislativa según lo dispuesto en el artículo 207 [CE], apartado 3, párrafo segundo, [...] cuando adopta normas jurídicamente vinculantes en los Estados miembros o para los Estados miembros, mediante reglamentos, directivas, decisiones marco o decisiones con arreglo a las disposiciones correspondientes de los Tratados, con excepción de las deliberaciones que conduzcan a la adopción de medidas de orden interno, actos administrativos o presupuestarios, actos sobre relaciones interinstitucionales o internacionales, o actos no vinculantes (como conclusiones, recomendaciones o resoluciones)».
- 61 El examen del documento enviado por el Consejo en anexo a su respuesta inicial pone de manifiesto que el documento solicitado recoge en detalle el contenido de las propuestas realizadas al grupo de trabajo «Información» del Consejo por cuatro delegaciones que representan a Estados miembros para modificar o redactar de manera diferente disposiciones que figuran en la propuesta de reglamento relativo al

acceso del público a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. El documento solicitado expone asimismo en detalle las razones invocadas por los representantes de los Estados miembros en apoyo de sus propuestas. En esa fase del procedimiento legislativo, todavía en curso, la única información a la que el Consejo denegó el acceso es la información que permite identificar a los cuatro Estados miembros autores de las propuestas de enmienda o de nueva redacción. El Consejo señala que, en aplicación de la práctica por él establecida, esa información sólo es en principio accesible al público una vez adoptado el reglamento objeto de la propuesta de la Comisión (véase el apartado 43 *supra*).

⁶² De la decisión impugnada resulta que la excepción invocada para denegar el acceso a la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas es el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001, a tenor del cual se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

⁶³ En la decisión impugnada, el Consejo invoca varias razones para justificar la aplicación de esa excepción (véase el apartado 10 *supra*). La principal razón alegada se encuentra en la afirmación de que la divulgación de la información en cuestión reduciría el margen de maniobra de las delegaciones para alcanzar un compromiso, lo que, por lo tanto, pondría en entredicho la capacidad del Consejo para llegar a un acuerdo. En apoyo de esta alegación, el Consejo invoca dos circunstancias particulares. La primera se refiere al carácter preliminar de las discusiones en curso en el Consejo, mientras que la segunda consiste en el carácter sensible y delicado de las propuestas realizadas por los representantes de los Estados miembros. El Consejo subraya asimismo que la divulgación de la información de que se trata tendría como

efecto previsible una renuncia a la comunicación escrita en favor de la comunicación oral, lo que menoscabaría la transparencia global del proceso de toma de decisiones.

- 64 Por otra parte, como alega el Consejo en sus escritos y en respuesta a las preguntas del Tribunal sobre ese punto, la divulgación de la versión íntegra del documento solicitado en el sitio de Internet de la organización Statewatch que se produjo en la fecha de adopción de ese documento, a saber, el 26 de noviembre de 2008, es un elemento que debe tomarse en consideración para ilustrar y apreciar los efectos que la divulgación de la información relativa a la identidad de los autores de propuestas puede tener concretamente en el proceso de toma de decisiones de que se trata.
- 65 Por consiguiente, no es la divulgación del contenido de las diferentes propuestas realizadas por las delegaciones de los Estados miembros durante un procedimiento legislativo lo que perjudica gravemente el proceso de toma de decisiones, sino únicamente la divulgación de información relativa a la identidad de los autores de esas propuestas. Ese perjuicio grave, alegado por el Consejo y demostrable a raíz de la divulgación fortuita de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas, sólo existe mientras se discute el acto legislativo de que se trate. Por lo tanto, el presente asunto plantea la cuestión de si, por las razones invocadas por el Consejo, la divulgación de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas recogidas en el documento solicitado en un momento en que el Consejo todavía no ha adoptado una decisión perjudica gravemente el proceso de toma de decisiones de esta institución.
- 66 Sin embargo, es preciso señalar que, en el caso de autos, el Consejo no demuestra de modo suficiente ni desde una perspectiva jurídica ni fáctica que la divulgación de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas realizadas en el documento solicitado perjudique gravemente el procedimiento legislativo en curso relativo a la propuesta de revisión del Reglamento n° 1049/2001.

- 67 Por lo que se refiere a las alegaciones formuladas por el Consejo para fundamentar la existencia de un perjuicio grave al procedimiento legislativo en curso debido a que se reduciría el margen de maniobra de las delegaciones, procede considerar que éstas no demuestran un riesgo suficientemente grave y razonablemente previsible para justificar la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001.
- 68 De manera general, el Consejo sostiene que la identificación de las delegaciones autoras de una propuesta de modificación o de nueva redacción en un momento en que él todavía no ha adoptado una decisión tendría por consecuencia fijar las posiciones de esas delegaciones, ya que éstas dispondrían de menor libertad para modificar su posición en los próximos debates y justificar frente a la opinión pública de su país una solución que pudiera apartarse de su posición inicial (véase el apartado 43 *supra*). En su respuesta a la primera cuestión planteada por el Tribunal, el Consejo alega incluso que la divulgación por la organización Statewatch de los nombres de las delegaciones que formularon propuestas en el documento solicitado tiene por consecuencia que esas delegaciones u otras que desearan eventualmente formular propuestas para limitar o reducir la transparencia ya no lo harían por temor a la presión que la opinión pública pudiera ejercer sobre ellas (véase el apartado 49 *supra*). Dicho de otro modo, la presión que el público podría ejercer sería tal que ya no sería posible que una delegación en el Consejo presentara una propuesta con la intención de restringir la transparencia.
- 69 Esas alegaciones no están suficientemente fundamentadas para justificar, como tales, la negativa a divulgar la identidad de los autores de las distintas propuestas que, en un sistema basado en el principio de la legitimidad democrática, deben responder de sus actos frente al público. A este respecto, debe recordarse que el acceso del público al contenido íntegro de los documentos del Consejo, incluida en el caso de autos la identidad de los autores de las diferentes propuestas, constituye el principio, sobre todo en el marco de un procedimiento en que las instituciones actúan en su capacidad legislativa, y las excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véanse los apartados 55 a 57 *supra*). En efecto, el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos democráticos presupone la posibilidad de seguir en detalle el proceso de

toma de decisiones en el seno de las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y de tener acceso a toda la información pertinente. La identificación de las delegaciones de los Estados miembros que presentan propuestas en la fase de las discusiones iniciales no parece que pueda impedir que esas delegaciones puedan tener en cuenta esas discusiones para presentar nuevas propuestas si sus propuestas iniciales ya no reflejan sus posiciones. Por su propia naturaleza, una propuesta se hace para ser discutida, con independencia de que sea anónima o no, y no está destinada a mantenerse inalterada tras esa discusión una vez que se conozca la identidad de su autor. La opinión pública es perfectamente capaz de comprender que el autor de una propuesta puede modificar su contenido posteriormente.

70 Las alegaciones formuladas a este respecto por el Consejo siguen siendo demasiado abstractas. Descansan en una premisa no demostrada según la cual la opinión pública es reacia a cualquier limitación del principio de transparencia. Pues bien, las normas relativas a la transparencia se han basado siempre en la definición de un principio, el del acceso del público a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, que lleva aparejadas varias excepciones cuyo alcance o importancia puede variar. Por lo tanto, las instituciones, los Estados miembros y la opinión pública toman en consideración necesariamente los dos elementos de la balanza, principio y excepciones, cuando se pronuncian sobre una cuestión de transparencia. Si bien es posible considerar que una delegación de un Estado miembro en el Consejo o una parte de la opinión pública sea más bien favorable al principio de transparencia, también es posible considerar que otra delegación u otra parte de la opinión pública se muestre más bien favorable al fortalecimiento de las excepciones a ese principio.

71 En este contexto, procede señalar que el Consejo no esgrime ninguna razón que permita entender la necesidad de preservar la identidad de las delegaciones que desean realizar propuestas que se dirijan a limitar el principio de transparencia con el pretexto de que una parte de la opinión pública podría oponerse.

- 72 Más concretamente, el examen de los diferentes documentos a los que el público puede acceder en relación con el procedimiento legislativo en curso pone de manifiesto que han sido presentadas varias propuestas por distintas delegaciones de los Estados miembros a raíz de la divulgación no autorizada por la organización Statewatch de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas controvertidas. A modo de ejemplo, de la versión pública del documento n° 9716/09, de 11 de mayo de 2009, citado por el Consejo (véase el apartado 49 *supra*), resulta que una delegación no identificada presentó una propuesta dirigida a ampliar la excepción al principio de transparencia relativa a los procedimientos judiciales para que comprenda los procedimientos arbitrales y los procedimientos de solución de diferencias. Por lo tanto, esa propuesta es más restrictiva que el texto aprobado por la Comisión.
- 73 Además, en cuanto a las conclusiones que pueden extraerse de la discusión que tuvo lugar entre los representantes del Gobierno del Reino Unido y la comisión «Unión Europea», el 18 de marzo de 2009, procede considerar que el contenido de esa discusión no permite fundamentar la afirmación del Consejo de que la divulgación no autorizada por la organización Statewatch de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas controvertidas permite demostrar un impacto negativo sobre la sinceridad y la exhaustividad en las discusiones en el grupo de trabajo del Consejo que impide que las delegaciones alcancen una convergencia de puntos de vista (véase el apartado 50 *supra*). En efecto, las declaraciones de ese representante de un Estado miembro según las cuales, en esencia, no existe certeza de que el hecho de sacar esas discusiones y esas posiciones de su contexto tenga alguna utilidad y ello podría incluso sembrar la confusión, no constituyen un perjuicio al proceso de toma de decisiones.
- 74 Además, la opinión presentada de manera abstracta y genérica por ese representante del Gobierno del Reino Unido no basta para probar un perjuicio grave al proceso legislativo de que se trata, habida cuenta en particular de la importancia para los ciudadanos de la Unión de las cuestiones debatidas y de la falta de cualquier otro elemento que figure en el expediente que permita acreditar reacciones de las delegaciones de los Estados miembros, de los medios de comunicación y del público a la divulgación no autorizada de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas

controvertidas. Así, ningún elemento del expediente permite establecer una reacción que exceda de lo que puede esperarse razonablemente del público por cualquier miembro de un órgano legislativo que presente una enmienda a un proyecto de ley.

- 75 En cuanto a la alegación según la cual procede tener en cuenta el carácter preliminar de las discusiones en curso para apreciar la gravedad del riesgo de disminución del margen de maniobra de las delegaciones (véase el apartado 44 *supra*), es efectivamente innegable que las propuestas controvertidas se hicieron al principio de un procedimiento legislativo que todavía está en curso. La propuesta de reglamento de la Comisión lleva fecha de 30 de abril de 2008 y las propuestas de enmienda o de nueva redacción fueron comunicadas en la reunión del grupo de trabajo del Consejo de 25 de noviembre de 2008. Las discusiones relativas a esas propuestas no están cerradas y, en todo caso, el Consejo no ha adoptado una decisión sobre las cuestiones a las que se refieren.
- 76 No obstante, el carácter preliminar de las discusiones relativas a la propuesta de reglamento de la Comisión no permite justificar, como tal, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, esa disposición no distingue en función de lo avanzadas que estén esas discusiones. La citada disposición se refiere de manera general a los documentos relativos a una cuestión sobre la que la institución afectada «todavía no ha adoptado una decisión», por oposición al artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, que prevé el supuesto en que la institución afectada haya adoptado una decisión. En el caso de autos, el carácter preliminar de las discusiones en curso así como el hecho de que esas propuestas no hayan sido todavía objeto de un consenso o de un compromiso en el seno del Consejo no permiten, por lo tanto, acreditar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones.
- 77 En cuanto a la alegación de que debería tenerse en cuenta la naturaleza particularmente sensible de las propuestas realizadas por las delegaciones de los Estados miembros en el presente asunto (véase el apartado 44 *supra*), debe señalarse que las

distintas propuestas de enmienda o de nueva redacción realizadas por las cuatro delegaciones de los Estados miembros que se mencionan en el documento solicitado se integran en el normal desarrollo del procedimiento legislativo, que interesa naturalmente a los ciudadanos a los que afectará ese procedimiento, máxime cuando aquí se trata de una propuesta de carácter legislativo relativa a los derechos de los ciudadanos a participar en ese procedimiento. En la fase en que esas delegaciones se pronuncian, éstas tratan sólo de manifestar sus preferencias o sus ideas sobre uno u otro punto concreto, como la necesidad de proteger los dictámenes jurídicos o los documentos remitidos al Tribunal de Justicia.

78 Contrariamente a lo que alega el Consejo, sin facilitar tampoco ejemplos ilustrativos que pueden demostrar la existencia de una acogida negativa en los medios de comunicación de las propuestas de que se trata o de críticas severas por parte del público a las que hace referencia, esas cuestiones no son «particularmente sensibles» en el sentido de que, en caso de divulgación de la identidad de los autores de las propuestas, se comprometería un interés fundamental de la Unión o de los Estados miembros. En este sentido, debe recordarse que lo que se discute no es el contenido de las propuestas realizadas por las delegaciones de los Estados miembros, sino únicamente la identificación de esas delegaciones en esa fase del procedimiento legislativo. Además, es un rasgo propio del debate democrático que una propuesta de modificación de un proyecto de reglamento, de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros, pueda ser objeto tanto de comentarios positivos como de comentarios negativos por parte del público y de los medios de comunicación. Por último, el Reglamento n° 1049/2001 prevé un procedimiento especial en su artículo 9 cuando el documento al que se solicita acceso pueda definirse como «documento sensible» y el Consejo no invoca esa tramitación en el presente asunto. Por lo tanto, la naturaleza supuestamente sensible de las propuestas presentadas por los Estados miembros y recogidas en el documento solicitado no puede justificar en el caso de autos la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001.

79 En cuanto a la alegación formulada por el Consejo según la cual el retraso de dicha institución para pronunciarse sobre la propuesta de reglamento de la Comisión se

vincula a las dificultades que conlleva la divulgación de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas, procede señalar que existen otros muchos motivos de naturaleza política y jurídica que permiten explicar la duración del procedimiento legislativo, como la definición de las prerrogativas del Consejo y del Parlamento en materia de codecisión como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y la entrada en funciones de una nueva Comisión.

⁸⁰ Por consiguiente, procede concluir que el riesgo de comprometer el margen de maniobra de los representantes de los Estados miembros alegado por el Consejo en el marco del procedimiento legislativo en curso no puede perjudicar gravemente el proceso de toma de decisiones del Consejo en el sentido de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001 (véase el apartado 59 *supra*). Ese perjuicio no se demuestra concretamente en la decisión impugnada ni tampoco resulta de los elementos que figuran en el expediente.

⁸¹ Por lo que se refiere a las alegaciones de que la divulgación de la identidad de los autores de las propuestas tiene por efecto previsible que se renuncie a la formulación por escrito en favor de la formulación oral (véase el apartado 45 *supra*), procede señalar que el método de presentación por los representantes de los Estados miembros de sus propuestas de enmiendas o de modificaciones de una propuesta de reglamento no tiene realmente incidencia en la práctica del Consejo de informar del contenido de esas propuestas para permitir su discusión. En cuanto al procedimiento legislativo de que se trata, la Secretaría General consideró apropiado elaborar un documento que recogiera las distintas propuestas sugeridas por los Estados miembros para permitir que el grupo de trabajo del Consejo se pronunciara sobre dichas propuestas. A modo de ejemplo, el examen del documento 10859/1/09 REV 1, citado por el Consejo para ilustrar lo que él considera la evolución de su práctica, muestra que la Secretaría General del Consejo registra tanto propuestas escritas como propuestas orales realizadas por las distintas delegaciones de los Estados miembros en los documentos que transmite para resumir la evolución de las discusiones. En el caso de autos, el riesgo de que se renuncie a la formulación escrita en favor de la formulación oral no puede, por lo tanto, perjudicar gravemente el proceso de toma de decisiones del Consejo en

el sentido de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001.

82 Por último, en cuanto a la alegación realizada por el Consejo de que la práctica de su Secretaría General evolucionó entre el 26 de enero de 2009, fecha en la que el documento n° 5671/09 indicaba todavía el nombre de las delegaciones de las que emanaron las observaciones y sugerencias realizadas sobre la propuesta de la Comisión, y el 22 de julio de 2009, fecha en la que el documento 10859/1/09 REV 1 ya no precisa de qué delegaciones emanaron las observaciones y sugerencias realizadas sobre la propuesta de la Comisión, sino que utiliza las expresiones «cierto número de delegaciones», «otras delegaciones» o «gran número de delegaciones» sin identificar a las delegaciones en cuestión, a raíz de la divulgación no autorizada al público por la organización Statewatch de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas (véase el apartado 51 *supra*), es preciso señalar que esa modificación de la práctica puede explicarse por el hecho de que la demandante interpuso un recurso para impugnar la legalidad de la decisión impugnada que le deniega el acceso a esa información. A este respecto, procede señalar que, en respuesta a una cuestión del Tribunal, el Consejo indicó en la vista que el cambio de práctica de que se trata no se aplica de manera horizontal a todos los procedimientos de carácter legislativo, sino únicamente al procedimiento relativo a la propuesta de reglamento objeto del documento solicitado.

83 En cualquier caso, la relación de causalidad directa invocada por el Consejo entre la divulgación al público del nombre de las delegaciones autoras de las propuestas y el perjuicio grave al proceso de toma de decisiones no queda demostrado en absoluto por los documentos mencionados al respecto por el Consejo. En efecto, contrariamente a lo que el Consejo alega, del examen del documento 10859/1/09 REV 1 se desprende que las delegaciones de los Estados miembros todavía son identificadas por su nombre en la versión original y disimuladas en la versión pública y que esas menciones parecen referirse tanto a las referencias históricas a las propuestas realizadas, por ejemplo, en el documento solicitado como a las referencias realizadas en las propuestas comunicadas posteriormente por esas delegaciones. Además, la demandante señaló en la vista, sin que el Consejo rebatiera su afirmación, que la utilización

de las expresiones antes mencionadas por la Secretaría General no es en absoluto nueva e inédita.

- ⁸⁴ De las consideraciones precedentes resulta que el Consejo infringió el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001 al oponerse, en la decisión impugnada, a la divulgación de la información relativa a la identidad de los autores de las propuestas alegando que, como consecuencia de ello, se produciría un perjuicio grave para su proceso de toma de decisiones por las razones que en ella se invocan.
- ⁸⁵ Por consiguiente, debe anularse la decisión impugnada sin que sea necesario examinar la cuestión de la existencia de un interés público superior que justifique la divulgación de esas informaciones ni el segundo motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Costas

- ⁸⁶ A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones del Consejo, procede condenarla a abonar sus propias costas y las de la demandante, de acuerdo con lo solicitado por ésta.
- ⁸⁷ A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, la República Helénica y el Reino Unido cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

decide:

- 1) **Anular la decisión del Consejo de la Unión Europea, de 26 de febrero de 2009, por la que se deniega el acceso a determinada información contenida en una nota de 26 de noviembre de 2008 en relación con una propuesta de reglamento relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.**

- 2) **El Consejo cargará con sus propias costas así como con las costas de Access Info Europe.**

- 3) **La República Helénica y el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de marzo de 2011.

Firmas

II - 1114