



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada)

de 22 de marzo de 2018*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a un procedimiento legislativo en curso — Diálogos tripartitos — Cuadros con cuatro columnas que se refieren a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a Europol y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI — Denegación parcial de acceso — Recurso de anulación — Interés en ejercitar la acción — Admisibilidad — Artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones — Inexistencia de presunción general de denegación de acceso a los cuadros con cuatro columnas elaborados en el marco de los diálogos tripartitos»

En el asunto T-540/15,

Emilio De Capitani, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado por los Sres. O. Brouwer y J. Wolfhagen y la Sra. E. Raedts, abogados,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado inicialmente por los Sres. N. Görlitz y A. Troupiotis y la Sra. C. Burgos, y posteriormente por el Sr. Görlitz y las Sras. Burgos e I. Anagnostopoulou, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. E. Rebasti, B. Driessen y J.-B. Laignelot, en calidad de agentes,

y por

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Baquero Cruz y la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión A(2015) 4931 del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2015, por la que se deniega al demandante el acceso íntegro a los documentos LIBE-2013-0091-02 y LIBE-2013-0091-03,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada),

integrado por el Sr. M. Van der Woude, en funciones de Presidente, y la Sra. V. Tomljenović, el Sr. E. Bieliūnas, la Sra. A. Marcoulli y el Sr. A. Kornezov (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de septiembre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 Mediante escrito de 15 de abril de 2015, el demandante, el Sr. Emilio De Capitani, presentó ante Parlamento Europeo, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 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 2001, L 145, p. 43), una solicitud de acceso a los documentos elaborados por el Parlamento o puestos a su disposición que contenían la siguiente información: «justificaciones de la búsqueda de acuerdos anticipados sobre los procedimientos de codecisión en curso propuestos en todos los comités; cuadros con varias columnas (que describen la propuesta de la Comisión Europea, la orientación de la comisión parlamentaria, las enmiendas propuestas por los órganos internos del Consejo de la Unión Europea y, en su caso, los proyectos de compromiso propuestos) aportados a los diálogos tripartitos para los procedimientos de codecisión en curso» (en lo sucesivo, «solicitud inicial»).
- 2 El 3 de junio de 2015, el Parlamento respondió al demandante que, debido al gran número de documentos a los que se refería su solicitud inicial, acceder a dicha solicitud ocasionaría una carga de trabajo administrativo excesiva, razón por la cual debía desestimarse esa solicitud.
- 3 Mediante escrito de 19 de junio de 2015, el demandante presentó ante el Parlamento una solicitud con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, en la que circunscribía los documentos mencionados en el anterior apartado 1 a los cuadros con varias columnas elaborados en el marco de los diálogos tripartitos en curso en la fecha de la solicitud inicial relativos a los procedimientos legislativos ordinarios que tenían como base jurídica el título V del Tratado FUE («Espacio de libertad, seguridad y justicia») y el artículo 16 TFUE, que versa sobre la protección de los datos de carácter personal (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria»).
- 4 En su Decisión A(2015) 4931, de 8 de julio de 2015, el Parlamento indicó al demandante que había identificado siete cuadros con varias columnas relativos a la solicitud confirmatoria. El Parlamento le permitió acceder íntegramente a cinco de ellos. En cambio, en lo que atañe a los otros dos cuadros, a saber, los contenidos en los documentos LIBE-2013-0091-02 y LIBE-2013-0091-03 (en lo sucesivo, «documentos de que se trata»), el Parlamento solo le permitió acceder a las tres primeras columnas de los cuadros, negándose así a divulgar su cuarta columna. El demandante impugna esa denegación de acceso al contenido íntegro de los documentos de que se trata (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
- 5 Los cuadros contenidos en los documentos de que se trata incluyen cuatro columnas: en la primera figura el texto de la propuesta legislativa de la Comisión; en la segunda, la posición del Parlamento y las enmiendas que propone; en la tercera, la posición del Consejo y, en la cuarta, el texto del

compromiso provisional (documento LIBE-2013-0091-02) o la posición preliminar de la Presidencia del Consejo en relación con las enmiendas propuestas por el Parlamento (documento LIBE-2013-0091-03).

- 6 El Parlamento basó la Decisión impugnada en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que, a su parecer, en primer lugar, la cuarta columna de los documentos de que se trata contiene textos de compromiso provisionales y las propuestas preliminares de la Presidencia del Consejo, cuya divulgación causaría un perjuicio real, específico y grave al proceso de toma de decisiones de la institución y al proceso de toma de decisiones interinstitucional en el contexto del procedimiento legislativo en curso y en que, en segundo lugar, en el caso de autos no se había identificado ningún interés público superior al de la eficacia del citado procedimiento.
- 7 En cuanto al perjuicio grave al proceso de toma de decisiones que se invoca, el Parlamento se basó en las siguientes razones:
 - el proceso de toma de decisiones se vería afectado de modo real, específico y serio por la divulgación de la cuarta columna de los documentos de que se trata;
 - el ámbito al que pertenecen los documentos de que se trata, el de la cooperación policial, es un ámbito muy sensible y la divulgación de la cuarta columna de estos causaría un perjuicio a la confianza entre los Estados miembros y entre las instituciones de la Unión Europea y, por lo tanto, a su buena cooperación, así como al proceso interno de toma de decisiones del Parlamento;
 - una divulgación mientras las negociaciones todavía están en curso puede entrañar el riesgo de que se ejerza una presión pública sobre el ponente, los ponentes alternativos y los grupos políticos, toda vez que las negociaciones afectan a cuestiones muy sensibles de la protección de datos y del Consejo de Administración de la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol);
 - permitir el acceso a la cuarta columna de los documentos de que se trata haría que la Presidencia del Consejo se mostrara más reticente a compartir información y a cooperar con el equipo negociador del Parlamento y, en particular, con el ponente; además, dicho equipo se vería obligado, como consecuencia de la mayor presión ejercida por las autoridades nacionales y los grupos de intereses, a realizar prematuramente elecciones estratégicas consistentes en determinar en qué casos ceder ante el Consejo y en qué casos exigir más a su Presidencia, lo que «complicaría extremadamente las posibilidades de alcanzar un acuerdo sobre una línea común»;
 - el principio según el cual «nada está acordado hasta que todo esté acordado» es muy importante para el buen funcionamiento del procedimiento legislativo y, por lo tanto, la divulgación de un elemento antes de la conclusión de las negociaciones, aunque no sea intrínsecamente sensible, podría tener consecuencias negativas sobre las otras partes de un expediente; además, la divulgación de posiciones que todavía no son definitivas podría dar una idea inexacta de la verdadera posición de las instituciones;
 - así pues, debería denegarse el acceso a toda la cuarta columna hasta que el texto objeto de un acuerdo haya sido aprobado por los colegisladores.
- 8 En cuanto a la existencia de un eventual interés público superior, el Parlamento afirma que el principio de transparencia y las exigencias superiores de la democracia no constituyen, y no pueden constituir, en sí mismos, un interés público superior.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 18 de septiembre de 2015, el demandante interpuso el presente recurso.
- 10 Mediante escritos presentados ante la Secretaría del Tribunal el 21 de enero de 2016, el Consejo y la Comisión solicitaron intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones del Parlamento. En sus observaciones, ni el demandante ni el Parlamento formularon objeciones a esas intervenciones.
- 11 El 9 de febrero de 2016, el Parlamento presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal.
- 12 Mediante decisión del Presidente de la Cuarta Sala del Tribunal de 22 de marzo de 2016, se admitió la intervención del Consejo y de la Comisión en el presente asunto.
- 13 El escrito de réplica fue presentado en la Secretaría del Tribunal el 4 de abril de 2016.
- 14 Los días 13 y 17 de mayo de 2016, la Comisión y el Consejo remitieron a la Secretaría del Tribunal su escrito de formalización de la intervención respectivo.
- 15 El 17 de mayo de 2016, también fue presentado en la Secretaría del Tribunal el escrito de dúplica.
- 16 El 6 de julio de 2016, el demandante remitió a la Secretaría del Tribunal sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención.
- 17 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el asunto se atribuyó a la Sala Séptima y se nombró a un nuevo Juez Ponente.
- 18 El 5 de abril de 2017, el Tribunal decidió remitir el asunto a la Sala Séptima ampliada.
- 19 Por impedimento de un miembro de la Sala para participar en la vista y en la deliberación, el Presidente del Tribunal designó al Vicepresidente de este para completar la Sala, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal.
- 20 Mediante auto de 18 de mayo de 2017, la Sala Séptima ampliada del Tribunal ordenó al Parlamento, en concepto de diligencias de prueba, que le remitiera una copia de los documentos de que se trata, copia que no se comunicaría al demandante conforme al artículo 104 del Reglamento de Procedimiento.
- 21 El 23 de mayo de 2017, la Sala Séptima ampliada del Tribunal invitó a las partes a responder a varias preguntas por escrito en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento.
- 22 El 14 de junio de 2017, el Parlamento cumplimentó las diligencias de prueba que se le habían solicitado.
- 23 Ese mismo día, el demandante, el Parlamento, el Consejo y la Comisión presentaron en la Secretaría del Tribunal las respuestas a las diligencias de ordenación del procedimiento.
- 24 El demandante solicita al Tribunal que:
 - Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas al Parlamento.

25 El Parlamento, apoyado por el Consejo y por la Comisión, solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre el interés en ejercitar la acción

- 26 En su respuesta de 14 de junio de 2017 a las cuestiones planteadas por el Tribunal en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Parlamento indicó que había recibido, el 23 de octubre de 2016, una solicitud de acceso relativa, entre otros, a los documentos de que se trata y que había accedido a ella poniendo esos documentos a disposición del público en el registro de documentos del Parlamento, toda vez que el procedimiento legislativo al que se referían había concluido. El Parlamento incluyó, en la nota a pie de página n.º 3, el enlace de Internet que permitía el acceso a tales documentos.
- 27 En la vista, el Consejo y la Comisión alegaron, en esencia, que, de ese modo, el demandante había conseguido su pretensión y, por lo tanto, había perdido el interés en ejercitar la acción, por lo que, a su parecer, procedía declarar el sobreseimiento del recurso.
- 28 El demandante niega que hubiera perdido el interés en ejercitar la acción.
- 29 Según reiterada jurisprudencia, solo cabe declarar la admisibilidad de un recurso de anulación promovido por una persona física o jurídica en la medida en que el demandante tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado (sentencia de 10 de diciembre de 2010, Ryanair/Comisión, T-494/08 a T-500/08 y T-509/08, EU:T:2010:511, apartado 41; autos de 9 de noviembre de 2011, ClientEarth y otros/Comisión, T-120/10, no publicado, EU:T:2011:646, apartado 46, y de 30 de abril de 2015, EEB/Comisión, T-250/14, no publicado, EU:T:2015:274, apartado 14).
- 30 El interés del demandante en ejercitar la acción debe existir, habida cuenta del objeto del recurso, en el momento de su interposición y debe perdurar hasta que se dicte la resolución judicial so pena de sobreseimiento, lo que implica que el recurso ha de procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (sentencia de 10 de diciembre de 2010, Ryanair/Comisión, T-494/08 a T-500/08 y T-509/08, EU:T:2010:511, apartados 42 y 43; autos de 9 de noviembre de 2011, ClientEarth y otros/Comisión, T-120/10, no publicado, EU:T:2011:646, apartados 47 y 49, y de 30 de abril de 2015, EEB/Comisión, T-250/14, no publicado, EU:T:2015:274, apartados 15 y 17).
- 31 Así pues, procede examinar si la puesta a disposición del público de los documentos de que se trata en el registro electrónico de los documentos del Parlamento, una vez concluido el procedimiento legislativo al que se refieren, priva de objeto a la solicitud de anulación de la Decisión impugnada.
- 32 A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que un demandante sigue teniendo interés en solicitar la anulación de un acto de una institución de la Unión 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 solo 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 de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión, C-362/05 P, EU:C:2007:322, apartados 50 a 52 y jurisprudencia citada). Así sucede en el presente asunto, ya que la

ilegalidad alegada por el demandante se basa en una interpretación de una de las excepciones previstas por el Reglamento n.º 1049/2001 que el Parlamento puede claramente reiterar con ocasión de una nueva solicitud, máxime si se tiene en cuenta que una parte de las razones esgrimidas para denegar el acceso en la Decisión impugnada pueden aplicarse de manera transversal a cualquier solicitud de acceso al trabajo de los diálogos tripartitos en curso (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 35).

- 33 Por otra parte, tanto en la solicitud inicial como en la solicitud confirmatoria, el demandante solicitaba explícitamente que se le comunicaran un determinado número de documentos relativos a procedimientos legislativos en curso. Por consiguiente, la puesta a disposición del público de los documentos de que se trata después de la conclusión del procedimiento legislativo al que hacen referencia no colma plenamente las pretensiones del demandante, de modo que este conserva un interés en solicitar la anulación de la Decisión impugnada.

Sobre el fondo

- 34 En apoyo de su recurso, la demandante invoca dos motivos, basados respectivamente en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 y en la falta de motivación de la Decisión impugnada. Procede comenzar el análisis examinando el primer motivo.
- 35 Este motivo comprende tres partes. Según la primera parte, el Parlamento no ha demostrado suficientemente conforme a Derecho, para denegar el acceso íntegro a los documentos de que se trata, que el acceso a tales documentos causaría un grave perjuicio, de manera concreta, efectiva y no hipotética, al proceso legislativo. La segunda parte se refiere a la vulneración del principio del acceso más amplio posible a los documentos legislativos de la Unión. Conforme a la tercera parte, el Parlamento incurrió en error al negarse a reconocer, en el presente asunto, la existencia de un interés público superior que justificara el acceso íntegro a los documentos de que se trata. Procede examinar, en primer lugar y conjuntamente, las dos primeras partes del primer motivo.

Alegaciones de las partes

- 36 En primer lugar, el demandante sostiene que solo habría podido denegársele el acceso a la cuarta columna de los documentos de que se trata si el Parlamento hubiera demostrado que el riesgo de causar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones era razonablemente previsible y no meramente hipotético y hubiera acreditado de qué modo el acceso íntegro a los dos documentos de que se trata podía causar un perjuicio concreto y efectivo el interés protegido. El demandante destaca la importancia del acceso a la cuarta columna de los referidos documentos en el marco de una democracia representativa para que los ciudadanos puedan exigir a sus representantes que rindan cuentas de las elecciones que han efectuado y, en su caso, expresen sus puntos de vista, por el medio que estimen más oportuno, sobre los acuerdos alcanzados en los diálogos tripartitos.
- 37 En primer término, el demandante alega que el Parlamento no ha precisado por qué, por el mero hecho de pertenecer al ámbito de la cooperación policial, debe considerarse que la propuesta legislativa en cuestión es muy sensible, y no ha justificado de qué modo podría haberse causado un perjuicio a la confianza entre los Estados miembros o entre las instituciones si se hubiera divulgado el texto de compromiso que figuraba en la cuarta columna de los dos documentos de que se trata. El demandante precisa que el hecho de que de una propuesta legislativa puedan derivarse o se deriven efectivamente intensas discusiones no implica en absoluto que una cuestión sea sensible hasta el punto de justificar que se mantenga en secreto.

- 38 En segundo término, el demandante rechaza el motivo de denegación esgrimido por el Parlamento en la Decisión impugnada, según el cual la divulgación de la cuarta columna de los documentos de que se trata daría lugar a una mayor presión pública, en la medida en que las posiciones de las distintas instituciones, con la salvedad del texto del compromiso, son ya conocidas y el proceso legislativo debe, en principio, tener lugar públicamente y de manera transparente. El carácter temporal de la información contenida en la cuarta columna de cuadros como los que figuran en los documentos de que se trata (en lo sucesivo, «cuadros de los diálogos tripartitos»), que el público es perfectamente capaz de percibir, respalda *a contrario* la importancia de tener acceso a ellos, para dar a ese público una idea del modo en que discurren las negociaciones legislativas y un esbozo de las distintas propuestas que se debaten o han sido debatidas.
- 39 En tercer término, el demandante sostiene que el Parlamento no ha expuesto razones que permitan considerar que el principio en virtud del cual «nada está acordado hasta que todo esté acordado» justificaría la falta de divulgación de la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos y comprender de qué modo ese principio está relacionado con un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones. Añade que la eficacia del proceso legislativo como tal no es un objetivo citado o al que haga referencia el artículo 294 TFUE.
- 40 En segundo lugar, el demandante sostiene que el Parlamento no tomó en consideración, en la Decisión impugnada, el hecho de que, en el caso de autos, actuaba como colegislador y que, en ese supuesto, el acceso debía, en principio, ser el más amplio posible, dado el carácter específico del proceso legislativo reconocido por el considerando 6 y el artículo 12, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Además, sostiene que, según la jurisprudencia, el margen de apreciación que se deja a las instituciones para no divulgar documentos que se insertan en el juego normal del proceso legislativo es extremadamente limitado, o incluso inexistente (sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 63). Una conclusión diferente implicaría que, al recurrir a los diálogos tripartitos con ocasión de la primera lectura, se eludiría el procedimiento legislativo previsto por el Tratado y se impediría a los ciudadanos de la Unión acceder a documentos a los que normalmente habrían tenido acceso.
- 41 De manera más general, el demandante recuerda que el modelo democrático adoptado por la Unión Europea comporta dos dimensiones, la primera referida a la presencia de una democracia representativa, como se recuerda en el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, lo que implica que debe ser posible que los representantes respondan de las decisiones legislativas que toman ante los ciudadanos, y la segunda, relativa a la existencia de una democracia participativa, que aparece consagrada tanto en el artículo 10 TUE, apartado 3, como en el considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001 y que habilita a los ciudadanos de la Unión para participar en el proceso de toma de decisiones. Según el demandante, el concepto de transparencia resulta pertinente en estas dos dimensiones y el Parlamento únicamente tomó en consideración la primera de ellas.
- 42 En tercer lugar, en cuanto a la existencia de una presunción general de no divulgación de los documentos relativos a los trabajos de los diálogos tripartitos, como la propuesta por la Comisión y el Consejo, el demandante objetó, en sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención de dichas instituciones, que tal presunción sería contraria a la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión (C-612/13 P, EU:C:2015:486), apartados 77 y 78. En respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento mencionadas en el anterior apartado 21 relativas a la cuestión de si los cuadros de los diálogos tripartitos reúnen los requisitos exigidos por la jurisprudencia para quedar amparados por dicha presunción, el demandante dio una respuesta negativa y precisó que el Tribunal de Justicia solo ha admitido esas presunciones generales de no divulgación en el caso de los procedimientos administrativos o judiciales en curso. Pues bien, según el demandante, los cuadros de los diálogos tripartitos no se inscriben en tales procedimientos, sino en el proceso legislativo. Aduce que, aun suponiendo que esa presunción pudiera aplicarse en el ámbito legislativo, no podría extenderse a los cuadros de los diálogos tripartitos, ya que estos constituyen, en la actualidad, la fase más crucial del proceso legislativo de la Unión.

- 43 En primer término, el Parlamento, apoyado por el Consejo y la Comisión, sostiene, en particular, que la cuestión de la organización de las fuerzas policiales afecta a una de las competencias fundamentales de los Estados miembros y que algunos de ellos podrían considerar que la cooperación en ese ámbito constituye una intromisión en su soberanía. Según afirma, las profundas discusiones que tuvieron lugar durante las negociaciones sobre algunos de los aspectos de esa misma propuesta, tales como la organización del Consejo de Administración de Europol o la protección de los datos, ilustran igualmente el carácter sensible del ámbito afectado y de la propuesta legislativa en cuestión. En este contexto, considera primordial garantizar que durante un tiempo limitado no se divulgue la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos.
- 44 El Parlamento añade que, en lo que se refiere al Consejo de Administración de una agencia de nueva creación, su composición y sus atribuciones siempre dan lugar a intensas discusiones entre las instituciones. Asimismo, afirma que las posiciones iniciales respectivas de las instituciones en materia de protección y tratamiento de los datos en poder de Europol son muy divergentes. Habida cuenta del lugar central que ocuparon esos temas durante todo el procedimiento de diálogo tripartito —temas que son tan solo un ejemplo de las partes del procedimiento legislativo en cuestión que, según el Parlamento, eran objetivamente delicadas—, el Parlamento considera que la Decisión impugnada, que perseguía preservar, durante un lapso de tiempo muy breve, la confidencialidad de la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos, estaba justificada en vista de los esfuerzos realizados por las instituciones para tratar de alcanzar un compromiso satisfactorio.
- 45 Según el Parlamento, el principio según el cual «nada está acordado hasta que todo esté acordado» constituye un mero medio para velar por la coherencia interna y externa del texto de compromiso final. La divulgación prematura de las propuestas iniciales de las instituciones pondría en entredicho de manera considerable la seriedad y la credibilidad del proceso legislativo y de los propios colegisladores, que deberían responder de un texto que no refleja necesariamente su posición oficial en esa fase.
- 46 El Parlamento afirma que, habida cuenta de que la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos contiene únicamente borradores provisionales de texto propuestos en el curso del trabajo realizado en esos diálogos tripartitos y no tiene carácter vinculante para las instituciones, ni siquiera puede ser calificada de documento preparatorio. A su juicio, mostrar una transparencia total a lo largo del proceso legislativo y, en particular, durante los diálogos tripartitos no solo privaría a la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 de su razón de ser, sino que comprometería asimismo los «objetivos de buena gobernanza y participación de la sociedad civil previstos en el artículo 15 TFUE, apartado 1».
- 47 El Parlamento señala, además, que el buen desarrollo del procedimiento legislativo previsto por el artículo 294 TFUE cuenta con la protección del Tratado y podría, una vez efectuado un examen caso por caso, «justificar el recurso a la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3», del Reglamento n.º 1049/2001, que también hace «referencia al buen funcionamiento y, por lo tanto, a la eficacia del proceso de toma de decisiones».
- 48 En particular, el Consejo y la Comisión estiman que la afirmación del demandante según la cual la eficacia del proceso legislativo como tal no es un objetivo citado o mencionado en el artículo 294 TFUE es manifiestamente errónea.
- 49 En segundo término, el Parlamento, apoyado por el Consejo y por la Comisión, estima, basándose en una interpretación diferente de la del demandante del mismo marco jurídico y jurisprudencial, que los conceptos de «mayor acceso» y, más específicamente, de «acceso más amplio posible», tal como están previstos en el artículo 1 del Reglamento n.º 1049/2001, no pueden considerarse equivalentes a un «acceso absoluto». El Parlamento alega que, en lo que se refiere a los cuadros de los diálogos

tripartitos, dispone de cierto margen de apreciación, cuyo límite viene definido por la puesta en peligro del buen funcionamiento del proceso legislativo, como prevé el artículo 294 TFUE y han precisado las instituciones.

- 50 Además, el Parlamento considera que, en este caso, existe una diferencia con los hechos que caracterizan el asunto en el que recayó la sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), consistente en que los mandatos de negociación y la composición de los equipos de negociación se someten a votación en público, de modo que la posición de la institución se adopta con plena transparencia. El Parlamento estima que la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos solo debe quedar protegida temporalmente de toda divulgación, durante un período de tiempo muy limitado, en una fase ulterior del procedimiento, cuando las negociaciones legislativas se estén desarrollando y esté en curso de elaboración un delicado equilibrio político.
- 51 En tercer término, en sus escritos de formalización de la intervención, el Consejo y la Comisión propusieron al Tribunal que estableciera una presunción general de no divulgación de la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos mientras esté en curso el procedimiento de diálogo tripartito. Según dichas instituciones, esta presunción responde a la necesidad de preservar la integridad del desarrollo del citado procedimiento limitando la injerencia de terceros y de permitir a las instituciones ejercer eficazmente uno de los poderes que los Tratados les confieren. En respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento mencionadas en el anterior apartado 21, el Consejo añadió que, independientemente del tema abordado y de la forma de los cuadros, debía aplicarse una presunción general de no divulgación de la cuarta columna de dichos cuadros para preservar la viabilidad de un potencial compromiso entre instituciones así como el clima de confianza y la voluntad de estas de explorar la posibilidad de efectuar concesiones mutuas. A su juicio, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la existencia de una presunción a pesar de que no se hiciera mención de ella en el acto impugnado, como se desprende de la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374), apartado 50.
- 52 En respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento mencionadas en el anterior apartado 21, el Parlamento declaró que compartía la opinión de la Comisión y del Consejo de que debería reconocerse una presunción general de no acceso a la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos en curso con el fin de preservar la eficacia del procedimiento en esa fase muy delicada de las negociaciones interinstitucionales.

Apreciación del Tribunal

- 53 En la Decisión impugnada, el Parlamento denegó el acceso a la cuarta columna de los documentos de que se trata sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, alegando que la divulgación de aquella causaría un perjuicio real, específico y grave al proceso de toma de decisiones en cuestión.
- 54 El demandante rebate la fundamentación de la Decisión impugnada alegando esencialmente que los motivos invocados para fundamentarla son de orden puramente general e hipotético y no permiten acreditar la existencia de un riesgo de perjuicio grave a los procesos de toma de decisiones de que se trata.
- 55 Por su parte, el Consejo y la Comisión piden al Tribunal que reconozca la existencia de una presunción general de no divulgación en virtud de la cual la institución afectada puede denegar el acceso a la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos en curso. El Parlamento, a pesar de no haber invocado esta presunción en la Decisión impugnada, se adhirió a dicha propuesta.

56 En estas circunstancias, el Tribunal estima necesario recordar, con carácter preliminar, la jurisprudencia relativa a la interpretación del Reglamento n.º 1049/2001 y, a continuación, las características principales de los diálogos tripartitos para determinar, después, si procede o no consagrar la existencia de una presunción general en virtud de la cual la institución afectada puede denegar el acceso a la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos en curso. Por último, en el supuesto de que el Tribunal concluya que no existe tal presunción, examinará si la divulgación íntegra de los documentos de que se trata perjudica gravemente al proceso de toma de decisiones en cuestión en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

– *Consideraciones preliminares*

57 A tenor de su considerando 1, el Reglamento n.º 1049/2001 se inscribe en la voluntad de crear una unión en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el considerando 2 de dicho Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de estas (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 34, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 27).

58 A tal fin, el Reglamento n.º 1049/2001 pretende, como indican su considerando 4 y su artículo 1, conferir al público un derecho de acceso a los documentos de las instituciones que sea lo más amplio posible (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 61; de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 69, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 28).

59 Ese derecho está sometido a la vez a determinados límites basados en razones de interés público o privado (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 62). Más específicamente, y de conformidad con su considerando 11, el Reglamento n.º 1049/2001 prevé, en su artículo 4, un régimen de excepciones por el que se autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento en el caso de que la divulgación de este cause un perjuicio a uno de los intereses protegidos por dicho artículo (sentencias de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 70 y 71; de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 74, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 29).

60 Entre las excepciones a tal acceso figura la enunciada en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, conforme al 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 todavía no haya adoptado 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».

61 Dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 63; de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 36, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 30).

62 De conformidad con el principio de interpretación estricta, cuando la institución de que se trata decide denegar el acceso a un documento cuya comunicación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 que invoca dicha institución. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser

razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencias de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 76; de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 31, y de 15 de septiembre de 2016, Herbert Smith Freehills/Consejo, T-710/14, EU:T:2016:494, apartado 33). La mera circunstancia de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no puede bastar para justificar la aplicación de esta (sentencias de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, EU:T:2005:125, apartado 69; de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 29, y de 15 de septiembre de 2016, Herbert Smith Freehills/Consejo, T-710/14, EU:T:2016:494, apartado 32).

- 63 Así pues, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 supone que se demuestre que el acceso a los documentos solicitados puede perjudicar concreta y efectivamente la protección del proceso de toma de decisiones de la institución y que tal riesgo de perjuicio sea razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 64 Según la jurisprudencia, el perjuicio al proceso de toma de decisiones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 es «grave» sobre todo cuando la divulgación de los documentos pertinentes influya de una manera importante en el proceso de toma de decisiones. La apreciación de la gravedad depende de la totalidad de las circunstancias del caso, en particular, de los efectos negativos para el proceso de toma de decisiones alegados por la institución en relación con la divulgación de los documentos solicitados (sentencias de 18 de diciembre de 2008, Muñoz/Comisión, T-144/05, no publicada, EU:T:2008:596, apartado 75; de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 71, y de 9 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, T-516/11, no publicada, EU:T:2014:759, apartado 62).
- 65 Esta jurisprudencia no puede interpretarse en el sentido de que exige que las instituciones aporten pruebas para acreditar la existencia de tal riesgo. Basta a este respecto que la decisión impugnada contenga elementos tangibles que permitan llegar a la conclusión de que el riesgo de perjuicio al proceso de toma de decisiones fuera, en la fecha de su adopción, razonablemente previsible y no meramente hipotético, en particular, alegando la existencia, en tal fecha, de razones objetivas que permitieran prever razonablemente que se producirían tales perjuicios en caso de divulgación de los documentos solicitados (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartados 78 y 79).
- 66 No obstante, según la jurisprudencia, la institución de que se trate puede basarse en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 50; de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 54, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 72).
- 67 En tal caso, corresponde, sin embargo, a la institución de que se trate precisar en qué consideraciones de orden general basa la presunción de que la divulgación de esos documentos perjudicaría a uno de los intereses protegidos por la excepción en cuestión, en este caso el previsto por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, y ello sin estar obligada a apreciar en concreto el contenido de cada uno de esos documentos (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 76, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 73).

– *Sobre la naturaleza de los diálogos tripartitos*

- 68 Habida cuenta de que el presente litigio versa sobre el acceso a la cuarta columna de los cuadros elaborados en el marco de diálogos tripartitos en curso, el Tribunal considera necesario recordar las características esenciales de estos. A este respecto, es preciso señalar que un diálogo tripartito es una reunión tripartita informal en la que participan representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. El objetivo de esos contactos es buscar rápidamente un acuerdo sobre un conjunto de enmiendas aceptables para el Parlamento y el Consejo, acuerdo que, a continuación, todavía debe ser aprobado por tales instituciones conforme a sus procedimientos internos respectivos. Las discusiones legislativas durante un diálogo tripartito pueden versar tanto sobre cuestiones políticas como sobre cuestiones jurídicas técnicas (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Herbert Smith Freehills/Consejo, T-710/14, EU:T:2016:494, apartado 56).
- 69 Así, el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 294 TFUE conlleva tres etapas (primera lectura, segunda lectura y tercera lectura con conciliación), pero puede concluir en cada una de esas etapas si el Parlamento y el Consejo alcanzan un acuerdo. Si bien el procedimiento puede necesitar hasta tres lecturas, la utilización cada vez mayor de los diálogos tripartitos muestra que un acuerdo puede alcanzarse a menudo durante la primera lectura (sentencia de 15 de septiembre de 2016, Herbert Smith Freehills/Consejo, T-710/14, EU:T:2016:494, apartado 57).
- 70 Las reuniones de diálogo tripartito constituyen así una «procedimiento consolidado mediante el que se adopta la mayor parte de la legislación» y son consideradas, por lo tanto, por el propio Parlamento, «fases decisivas del proceso legislativo» (véase la Resolución del Parlamento de 28 de abril de 2016 sobre el acceso público a los documentos, apartados 22 y 26). En la vista, el Parlamento indicó que hoy en día entre el 70 y el 80 % de los actos legislativos de la Unión se adoptan tras un diálogo tripartito.
- 71 Por consiguiente, es preciso reconocer que el recurso a los diálogos tripartitos ha dado muestras, a lo largo de los años, de vigor y de flexibilidad, en la medida en que ha contribuido a multiplicar considerablemente las posibilidades de acuerdo en las distintas fases del procedimiento legislativo.
- 72 Por otra parte, consta que las reuniones de los diálogos tripartitos se celebran a puerta cerrada y que los acuerdos alcanzados en ellas, que normalmente se reflejan en la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos, son adoptados, posteriormente, por los legisladores, por lo general, sin modificaciones sustanciales, como confirmó el Parlamento en su escrito de contestación y en la vista.
- 73 El Reglamento interno del Parlamento, en su versión aplicable en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, establece a este respecto determinadas reglas que rigen la participación del Parlamento en los diálogos tripartitos. Tales reglas figuran en los artículos 73 y 74 del capítulo 6 de dicho Reglamento, que lleva la rúbrica «conclusión del procedimiento legislativo», y en sus anexos XIX y XX, lo que demuestra claramente que, según el Reglamento interno del Parlamento, los diálogos tripartitos se inscriben, en efecto, en el procedimiento legislativo.
- 74 Además, del apartado 27 de la Resolución del Parlamento de 28 de abril de 2016 resulta inequívocamente (véase el anterior apartado 70) que los documentos de los diálogos tripartitos «guardan relación con los procedimientos legislativos y no pueden recibir en principio un trato distinto del que se dispensa a los demás documentos legislativos».
- 75 Por consiguiente, y contrariamente a lo que sostiene el Consejo en el apartado 43 de su escrito de formalización de la intervención, procede concluir que los cuadros de los diálogos tripartitos forman parte del procedimiento legislativo.

– Sobre la existencia de una presunción general de no divulgación de la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos en curso

- 76 Llegados a este punto, es preciso determinar si, a pesar de que procede considerar que los documentos de que se trata forman parte del procedimiento legislativo, debe reconocerse la existencia de una presunción general de no divulgación de la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos en curso.
- 77 A este respecto, en primer lugar, cabe señalar que el Derecho primario de la Unión establece una íntima relación de principio que vincula a los procedimientos legislativos con los principios de publicidad y de transparencia (véanse, en ese sentido, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, puntos 39 y 40). En particular, el artículo 15 TFUE, apartado 2, enuncia que «las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo».
- 78 Por otra parte, es precisamente la transparencia en el proceso legislativo lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos de la Unión y a aumentar la confianza de estos. De hecho, es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas en los ciudadanos, no solo en cuanto a la legalidad de un acto aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso de toma de decisiones en su totalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 59).
- 79 El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que, en el marco de la excepción prevista por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, los conceptos de «decisión» y de «proceso de toma de decisiones» de la institución afectada presentan unas características muy particulares cuando esta actúa en su capacidad legislativa (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 46, y de 22 de marzo de 2011, Access Info Europe/Consejo, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 57).
- 80 En efecto, si bien, de manera general, el reconocimiento del acceso más amplio posible del público, recordado en el anterior apartado 58, implica el derecho para este de que se divulguen los documentos solicitados en su totalidad, derecho que únicamente puede ser restringido por la aplicación estricta de las excepciones previstas por el Reglamento n.º 1049/2001, tales consideraciones son incluso más pertinentes, a todas luces, cuando esos documentos se inserten en la acción legislativa de la Unión, como resulta del considerando 6 del Reglamento n.º 1049/2001, según el cual se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en ese 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 aquellos, de sus derechos democráticos (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 46; de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 33, y de 15 de septiembre de 2016, Herbert Smith Freehills/Consejo, T-710/14, EU:T:2016:494, apartado 35).
- 81 Así pues, los principios de publicidad y de transparencia son inherentes a los procedimientos legislativos de la Unión.
- 82 En segundo lugar, procede señalar que la jurisprudencia solo ha reconocido la existencia de una presunción general de no divulgación cuando se trata de documentos claramente delimitados por su pertenencia común al expediente de un procedimiento administrativo o jurisdiccional en curso (sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, C-612/13 P, EU:C:2015:486, apartados 77 y 78), pero no lo ha hecho nunca, hasta la fecha, en materia de procedimiento legislativo. Además,

incluso en materia administrativa, las presunciones admitidas por el juez de la Unión, lo han sido en relación con procedimientos precisos [véanse, en relación con el control de las ayudas de Estado, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartados 54 y 55; en relación con el control de las concentraciones, la sentencia de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 123, y, en relación con el Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1), la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 93], mientras que la labor de los diálogos tripartitos cubre, por definición, toda la actividad legislativa.

- 83 Por último, si bien el Consejo y la Comisión alegan que, según lo dispuesto en el artículo 13 TUE, apartado 1, y el artículo 294 TFUE, la eficacia y la integridad del proceso legislativo permiten a las instituciones apoyarse en una presunción general de no divulgación de la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos en curso, es preciso señalar que ninguno de esos artículos consagra esa presunción y que nada en su redacción sugiere la interpretación preconizada por las instituciones coadyuvantes, máxime cuando la eficacia y la integridad del proceso legislativo no pueden menoscabar los principios de publicidad y de transparencia inherentes a dicho proceso.
- 84 Por consiguiente, procede concluir que no puede admitirse ninguna presunción general de no divulgación en relación con la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos relativos a un procedimiento legislativo en curso.

– Sobre la existencia de un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones

- 85 Puesto que el Parlamento no puede fundamentar la denegación de acceso controvertida en una presunción general de no divulgación, es preciso examinar si esta institución ha dado cumplimiento a su obligación de aportar, conforme a la jurisprudencia recordada en los anteriores apartados 62 y 63, explicaciones sobre cómo el acceso íntegro a los documentos en cuestión podría causar un perjuicio concreto y efectivo al interés protegido por la excepción prevista por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, toda vez que el riesgo de que se produzca ese perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.
- 86 Con carácter preliminar, cabe precisar que el presente recurso no tiene por objeto que se reconozca un acceso directo al trabajo de los diálogos tripartitos en curso en el sentido del artículo 12 del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, el presente litigio persigue únicamente el acceso a la cuarta columna de los documentos de que se trata, acceso que únicamente puede concederse si se formula una solicitud precisa en ese sentido, conforme a lo establecido en el citado Reglamento.
- 87 En la Decisión impugnada, el Parlamento indicó, en particular, que los cuadros en cuestión habían sido elaborados en el contexto de diálogos tripartitos en curso y que versaban sobre una materia en la que todavía no había sido adoptada una decisión final, ni por su parte ni por los colegisladores, de modo que cabía considerar que el proceso de toma de decisiones se encontraba en curso. Según el Parlamento, dicho proceso se vería afectado «materialmente, de manera específica y seria» por la divulgación de la cuarta columna de los cuadros de que se trata, teniendo en cuenta que el ámbito de la cooperación policial al que se refieren tales cuadros es muy sensible, en particular en lo que se refiere a la protección de los datos y al Consejo de Administración de Europol. El Parlamento también señaló el riesgo previsible de que la revelación de la posición de la Presidencia del Consejo antes de la conclusión de las negociaciones menoscabase la buena cooperación entre las instituciones y afectase al proceso de negociación, con la consiguiente pérdida de confianza mutua y una reconsideración de los métodos de trabajo, riesgo que únicamente podría evitarse una vez se hubiera alcanzado un acuerdo que cubriera el conjunto de los textos. Indicó asimismo que la comunicación de la cuarta columna de los cuadros desembocaría muy probablemente en un incremento de la presión

pública ejercida sobre las personas implicadas en las negociaciones, haciendo que resultara imposible, o como mínimo más difícil, la adopción de una línea común. Así pues, invocó el principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado» para demostrar que la divulgación de un único elemento, aunque no tenga carácter sensible, podría tener consecuencias negativas sobre los otros elementos del expediente. De ello el Parlamento concluyó que debía denegarse el acceso a la totalidad de la cuarta columna de los cuadros de que se trata «mientras las dos partes no hubieran aprobado el texto acordado».

- 88 De las consideraciones anteriores resulta que, por un lado, el Parlamento se basó en consideraciones específicas relativas al procedimiento legislativo en curso referidas al carácter muy sensible del ámbito de la cooperación policial y, más concretamente, de la protección de los datos en el marco de dicha cooperación y de la composición del Consejo de Administración de Europol. Por otro lado, el Parlamento se apoyó también en consideraciones de orden general basadas fundamentalmente en el carácter provisional de la información que figura en la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos, en el clima de confianza en las discusiones que tienen lugar en los diálogos tripartitos, en el riesgo de presiones exteriores que pueden afectar al desarrollo de las discusiones en curso, en la preservación de su espacio de reflexión y en el carácter temporal de la denegación de acceso.
- 89 En primer lugar, en cuanto a las consideraciones específicas relativas al procedimiento legislativo de que se trata que figuran en la Decisión impugnada, es preciso señalar, en primer término, que la circunstancia, mencionada en esta, de que los documentos de que se trata hacen referencia al ámbito de la cooperación policial no basta, como tal, para demostrar su carácter particularmente sensible. En efecto, la solución contraria tendría como consecuencia sustraer todo un ámbito del Derecho de la Unión de las exigencias en materia de transparencia del correspondiente proceso legislativo.
- 90 En segundo término, en lo que atañe a la afirmación de que la política de gestión y de conservación de los datos en poder de Europol reviste un carácter particularmente sensible, es preciso indicar que los documentos de que se trata hacen referencia a un proyecto de reglamento, de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados, que interesa naturalmente a los ciudadanos, máxime cuando aquí se trata de una propuesta de carácter legislativo que influye directamente sobre los derechos de los ciudadanos de la Unión, en particular sobre su derecho a la protección de los datos de carácter personal (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 77), lo que implica que no podía considerarse sensible conforme a ningún criterio (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2013, *Consejo/Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 63).
- 91 En tercer término, en cuanto a la afirmación de que los debates en torno a la composición del Consejo de Administración de Europol revisten un carácter muy sensible, procede indicar que parece tratarse más bien de una cuestión de orden institucional u organizativo. Si bien dicha cuestión puede ser delicada, o incluso difícil, debido a los intereses y desafíos que entran en liza, en cambio, no puede considerarse que sea particularmente sensible, dada la falta de elementos concretos que respalden una afirmación en ese sentido.
- 92 En cuarto término, de la versión íntegra de los documentos de que se trata, hecha pública ahora por el Parlamento (véase el anterior apartado 26), resulta que las propuestas o los acuerdos provisionales que figuran en la cuarta columna de tales documentos hacían referencia a cuestiones abstractas y generales sin mención alguna de información sensible relativa, por ejemplo, a la lucha contra el terrorismo o la criminalidad organizada o que afectara de algún modo a datos policiales sobre personas, operaciones o proyectos concretos.
- 93 Del documento LIBE-2013-0091-02 se desprende, en particular, que los textos que figuran en su cuarta columna ilustran un trabajo legislativo clásico que se refiere a la organización de una agencia, en este caso Europol, la definición de sus relaciones con las autoridades nacionales y de sus misiones, la

composición de su Consejo de Administración, etc. Esta columna contiene prescripciones de orden general, que ponen de manifiesto las modificaciones de redacción acordadas, indicaciones de los puntos sobre los cuales se aplaza la discusión o que serán objeto de ulteriores debates, señalados en determinados lugares con el término «*idem*», así como algunas casillas en blanco.

- 94 En cuanto al documento LIBE-2013-0091-03, la lectura de su cuarta columna tampoco revela la existencia de ningún elemento sensible, sino un número limitado de prescripciones de orden general y varias indicaciones tales como «se insta al Parlamento a reconsiderar esta enmienda», «tales enmiendas del Parlamento pueden ser abordadas» o también «la enmienda del Parlamento podría eventualmente verse reflejada en un considerando», así como varias casillas en blanco.
- 95 Además, la información que figura en la cuarta columna de los documentos de que se trata no parece, en las circunstancias del presente asunto, más «sensible» intrínsecamente que la que figura en las tres primeras columnas a las que se ha concedido acceso al demandante en la Decisión impugnada.
- 96 Por último, procede señalar que el Reglamento n.º 1049/2001 prevé un procedimiento especial en su artículo 9 cuando el documento al que se solicita acceso pueda definirse como «documento sensible» (sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 78), procedimiento que, sin embargo, el Parlamento no ha aplicado en el presente caso.
- 97 Por consiguiente, aunque afecte a cuestiones de cierta importancia, caracterizadas, ciertamente, por su dificultad tanto política como jurídica, el contenido de la cuarta columna de los documentos de que se trata no parece revestir un carácter particularmente sensible en el sentido de que, en caso de divulgación, se comprometería un interés fundamental de la Unión o de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 78).
- 98 En segundo lugar, en cuanto a las consideraciones de orden general contenidas en la Decisión impugnada, debe señalarse, en primer término, en relación con la afirmación de que el acceso a la cuarta columna de los documentos de que se trata durante el diálogo tripartito en curso incrementaría la presión pública sobre el ponente, los ponentes alternativos y los grupos políticos, que, en un sistema basado en el principio de la legitimidad democrática, los colegisladores deben responder de sus actos frente al público. 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 (sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 69). Además, el artículo 10 TUE, apartado 3, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión y que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. Por lo tanto, la manifestación de la opinión pública acerca de una u otra propuesta o acuerdo legislativo provisional celebrado en el marco de un diálogo tripartito y plasmado en la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos forma parte del ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos de la Unión, máxime si se tiene en cuenta que, por lo general, como se ha señalado en el anterior apartado 72, dichos acuerdos son adoptados posteriormente, por regla general, sin modificaciones sustanciales por los colegisladores.
- 99 Si bien la jurisprudencia reconoce que el riesgo de presiones exteriores puede constituir un motivo legítimo para restringir el acceso a los documentos relacionados con el proceso de toma de decisiones, es necesario, no obstante, que se determine con certeza la existencia de esas presiones exteriores y que se aporten pruebas de que el riesgo de que afecte de modo sustancial a la decisión que se ha de tomar es razonablemente previsible debido a tales presiones exteriores (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2008, *Muñiz/Comisión*, T-144/05, no publicada, EU:T:2008:596, apartado 86). Pues bien, ningún elemento tangible del expediente permite acreditar la realidad de esas presiones exteriores en caso de divulgación de la cuarta columna de los documentos de que se trata. Por consiguiente, nada en el expediente que obra en poder del Tribunal sugiere que, en relación con el procedimiento

legislativo controvertido, el Parlamento podía razonablemente esperar una reacción que excediera de lo que puede esperarse del público por cualquier miembro de un órgano legislativo que presente una enmienda a un proyecto de ley (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 74).

- 100 En segundo término, en cuanto al carácter provisional de la información que figura en la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos, en el sentido de que su contenido evoluciona a medida que el trabajo de estos avanza, es preciso señalar que el carácter preliminar de esa información no permite justificar, como tal, la aplicación de la excepción prevista por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, toda vez que 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, de dicho Reglamento, 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 no permiten, por lo tanto, acreditar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones (sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 76).
- 101 A este respecto, es indiferente que los documentos en cuestión se hayan elaborado o recibido en una fase inicial, avanzada o final del proceso de toma de decisiones. Igualmente, el hecho de se hayan producido en un contexto formal o informal carece de incidencia para la interpretación de la excepción prevista por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Herbert Smith Freehills/Consejo*, T-710/14, EU:T:2016:494, apartado 48).
- 102 Por otra parte, el Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que, por su propia naturaleza, una propuesta se hace para ser discutida, y no está destinada a mantenerse inalterada tras esa discusión. La opinión pública es perfectamente capaz de comprender que el autor de una propuesta puede modificar su contenido posteriormente (sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 69). Precisamente por las mismas razones, el autor de una solicitud de acceso a documentos de un diálogo tripartito en curso será plenamente consciente del carácter provisional de esa información. Asimismo, será perfectamente capaz de comprender que, conforme al principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado», la información que figura en la cuarta columna está destinada a ser modificada durante las discusiones de los diálogos tripartitos hasta que se alcance un acuerdo sobre el texto en su conjunto.
- 103 En tercer término, en cuanto al motivo relativo a la posible pérdida de confianza entre las instituciones de la Unión y al probable deterioro de la cooperación entre ellas y, en particular, con la Presidencia del Consejo, procede recordar que las instituciones de la Unión están obligadas a respetar el artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase, que enuncia que «las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal» (sentencia de 16 de julio de 2015, *Comisión/Consejo*, C-425/13, EU:C:2015:483, apartado 64). Dicha cooperación reviste una especial importancia para la actividad legislativa de la Unión, la cual exige un proceso de colaboración estrecha entre las instituciones interesadas. De este modo, cuando la aplicación del procedimiento legislativo de la Unión se confía a varias instituciones, estas están obligadas, en virtud de la obligación de cooperación leal enunciada también en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero, a actuar y cooperar de modo que ese procedimiento pueda recibir una aplicación efectiva, lo que implica que cualquier deterioro de la confianza que se deben las instituciones constituiría un incumplimiento de la citada obligación.
- 104 Pues bien, cabe señalar que, por un lado, en el caso de autos, el Parlamento consultó, como indicó en la vista, al Consejo y a la Comisión antes de adoptar la Decisión impugnada precisamente en virtud del principio de cooperación leal, pero que, por otro lado, no aportó ningún elemento tangible en apoyo de la afirmación de principio recordada en el anterior apartado 103, lo que implica que el riesgo alegado

parece hipotético puesto que no existe ningún elemento concreto que permita demostrar que, en el procedimiento legislativo en cuestión, el acceso a la cuarta columna de los documentos de que se trata habría causado un perjuicio a la cooperación leal que se deben las instituciones interesadas. Más aún, dado que las instituciones exteriorizan, en el marco de los diálogos tripartitos, su posición respectiva sobre una determinada propuesta legislativa y la evolución que aceptan que esta pueda tomar, el hecho de que tales elementos se comuniquen ulteriormente, cuando así se solicite, no constituye, en sí mismo, un obstáculo a la cooperación leal que las instituciones están obligadas a mantener entre ellas en virtud del artículo 13 TUE.

- 105 En cuarto término, en lo que atañe a la necesidad, puesta de manifiesto por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en el marco del presente litigio, de tener un espacio para la reflexión (*space to think*), es preciso señalar que los diálogos tripartitos se enmarcan en el procedimiento legislativo, como se ha señalado en el anterior apartado 75, y que estos representan, en palabras del propio Parlamento, «una fase sustancial del procedimiento legislativo, y no un “espacio de reflexión” aparte» (Resolución del Parlamento de 14 de septiembre de 2011 sobre el acceso del público a los documentos, apartado 29).
- 106 Además, como el Parlamento indicó en la vista, al margen de que se incluyan textos de compromiso en la cuarta columna de los cuadros de los diálogos tripartitos, pueden mantenerse discusiones a tal efecto con ocasión de las reuniones dedicadas a la preparación de dichos textos entre los distintos actores, por lo que no se cuestiona la posibilidad de que se produzcan tales intercambios, máxime si se tiene en cuenta que, como se ha señalado en el anterior apartado 86, el presente litigio no versa sobre la cuestión del acceso directo al trabajo de los diálogos tripartitos, sino únicamente sobre la del acceso a los documentos elaborados en el marco de estos a raíz de una solicitud de acceso.
- 107 En quinto término, en lo que atañe al motivo basado en el carácter temporal de la denegación, que se apoya en el hecho de que, una vez concluido el trabajo de los diálogos tripartitos, podría acordarse, según los casos, un acceso íntegro a los cuadros de los diálogos tripartitos, procede señalar, antes de nada, que el trabajo de los diálogos tripartitos puede extenderse en el tiempo a períodos considerables. En este sentido, el demandante indicó en la vista, sin ser rebatido, que su duración media es de siete a doce meses. En consecuencia, podría tratarse de un período de tiempo significativo durante el cual el trabajo de los diálogos tripartitos seguiría siendo secreto para el público. Además, la duración de ese trabajo es indeterminable en la medida en que varía en función de cada procedimiento legislativo.
- 108 Seguidamente, el informe que el equipo negociador del Parlamento que participa en los diálogos tripartitos está obligado a presentar en la siguiente reunión de la comisión parlamentaria competente en virtud del artículo 73, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento interno del Parlamento, no puede suplir la falta de transparencia del trabajo de los diálogos tripartitos durante ese período de tiempo. En efecto, en respuesta a las medidas de organización del procedimiento, el Parlamento explicó que dichos informes se caracterizan por «una gran flexibilidad en cuanto a su forma» y que «no existe ninguna práctica uniforme en lo que se refiere a la forma y a la publicidad de los informes entre las diferentes comisiones parlamentarias». De este modo, tales informes pueden adoptar la forma de una comunicación del presidente de la comisión afectada o del ponente, dirigida a todos sus miembros o únicamente a la reunión de los coordinadores, reunión que se celebra por lo general a puerta cerrada, de una comunicación oral, o incluso de una breve información en los boletines de información de esa comisión. Así pues, la inexistencia de informes detallados y uniformes y su publicidad variable no permiten atenuar la falta de transparencia del trabajo de los diálogos tripartitos en curso.
- 109 Por último, como se ha señalado en el anterior apartado 70, el trabajo de los diálogos tripartitos constituye una fase decisiva del procedimiento legislativo, en la medida en que el acuerdo alcanzado gracias a ellos es adoptado, por regla general, sin modificaciones sustanciales por los colegisladores (véase el anterior apartado 72). Por esta razón, la denegación de acceso controvertida no puede ser válidamente justificada por su carácter temporal, sin efectuar mayores precisiones ni distinciones. En

efecto, tal justificación global, aplicable a todos los diálogos tripartitos, produciría *de facto* los mismos efectos que una presunción general de no divulgación, cuya alegación ha sido, sin embargo, rechazada (véanse los anteriores apartados 76 a 84).

- 110 El Tribunal señala asimismo que, en su Resolución de 11 de marzo de 2014 sobre el acceso público a los documentos, el Parlamento insta a la Comisión, al Consejo, y a él mismo, a que «velen por la mayor transparencia de los diálogos tripartitos informales, celebrando las reuniones en público y publicando automáticamente su documentación, incluidos los calendarios, órdenes del día, actas, expedientes examinados, enmiendas, decisiones adoptadas, información sobre las delegaciones de los Estados miembros y sus respectivas posiciones y actas, en un formato normalizado y fácilmente accesible en línea, sin perjuicio de las excepciones a que se refiere el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001».
- 111 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, ninguno de los motivos invocados por el Parlamento, considerado aisladamente o en su conjunto, demuestra que el acceso íntegro a los documentos de que se trata podía causar un perjuicio concreto y efectivo, de manera razonablemente previsible y no meramente hipotética, al proceso de toma de decisiones de que se trata, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 112 No obstante, es preciso señalar que la afirmación del demandante de que el Parlamento no disponía de ninguna facultad de apreciación para denegar el acceso a los documentos elaborados en el marco de los diálogos tripartitos en curso debe rechazarse. En efecto, esta tesis equivale a negar a las instituciones la posibilidad de justificar la denegación de acceso a documentos legislativos sobre la base de la excepción recogida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, siendo así que esta no excluye el proceso legislativo de su ámbito de aplicación. Por consiguiente, se permite a las instituciones denegar, sobre la base de la citada disposición, el acceso a determinados documentos de carácter legislativo en los casos en que esté debidamente justificado.
- 113 De las consideraciones precedentes resulta que el Parlamento infringió el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, al negarse, en la Decisión impugnada, a divulgar, durante el procedimiento, la cuarta columna de los documentos de que se trata por estimar que causaría un grave perjuicio a su proceso de toma de decisiones.
- 114 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 esa información ni el segundo motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2011, *Access Info Europe/Consejo*, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 85).

Costas

- 115 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones del Parlamento, procede condenarle a soportar, además de sus propias costas, las del demandante, conforme a lo solicitado por este.
- 116 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que han intervenido en el litigio soportarán sus propias costas. Así pues, el Consejo y la Comisión cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión A(2015) 4931 del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2015, en la medida en que deniega al Sr. Emilio De Capitani el acceso íntegro a los documentos LIBE-2013-0091-02 y LIBE-2013-0091-03.**
- 2) **El Parlamento cargará con sus propias costas y con las del Sr. Capitani.**
- 3) **El Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Van der Woude

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Kornezov

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de marzo de 2018.

Firmas