



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 3 de julio de 2014*

«Recurso de casación — Acceso a los documentos de las instituciones — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Artículo 4, apartados 1, letra a), tercer guión, 2, segundo guión, y 6 — Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la apertura de negociaciones con vistas a la celebración de un acuerdo internacional — Excepciones al derecho de acceso — Protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales — Protección del asesoramiento jurídico — Decisión de denegación parcial de acceso»

En el asunto C-350/12 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 17 de julio de 2012,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. P. Berman y B. Driessen y por la Sra. C. Fekete, en calidad de agentes,

parte recurrente,

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

Sophie in 't Veld, representada por el Sr. O. Brouwer, la Sra. E. Raedts y el Sr. J. Blockx, advocaten,

parte demandante en primera instancia,

apoyada por

Parlamento Europeo, representado por los Sres. N. Lorenz y N. Görlitz, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en casación,

Comisión Europea, representada por el Sr. B. Smulders y la Sra. P. Costa de Oliveira, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet y E. Levits, la Sra. M. Berger y el Sr. S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de octubre de 2013;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de febrero de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, el Consejo de la Unión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de la Unión Europea In 't Veld/Consejo (T-529/09, EU:T:2012:215; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que éste anuló parcialmente la Decisión del Consejo, de 29 de octubre de 2009, por la que se deniega a la Sra. in 't Veld el acceso íntegro a un documento que contiene el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre una recomendación de la Comisión Europea al Consejo para que se autorice la apertura de negociaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América con vistas a la celebración de un acuerdo internacional destinado a poner a disposición del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos datos de mensajería financiera (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

- 2 Los considerandos 2, 4 y 11 del 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), tienen la siguiente redacción:

«(2) La apertura 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 para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

[...]

- (4) El presente Reglamento tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE.

[...]

- (11) En principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. No obstante, deben ser protegidos determinados intereses públicos y privados a través de excepciones. Conviene que, cuando sea necesario, las instituciones puedan proteger sus consultas y deliberaciones internas con el fin de salvaguardar su capacidad para ejercer sus funciones. Al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad de la Unión.»

3 El artículo 1 de este Reglamento dispone:

«El objeto del presente Reglamento es:

- a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo denominadas “las instituciones”) al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos;

[...]»

4 El artículo 2, apartado 3, del citado Reglamento es del siguiente tenor:

«El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.»

5 El artículo 4, apartados 1, 2 y 6, del mismo Reglamento establece:

«1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

- a) el interés público, por lo que respecta a:

[...]

— las relaciones internacionales,

[...]

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

[...]

— [...] el asesoramiento jurídico,

[...]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

[...]

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.»

Antecedentes del litigio

6 La Sra. in 't Veld, diputada del Parlamento Europeo, solicitó, el 28 de julio de 2009, tener acceso, en virtud del Reglamento n° 1049/2001, al documento n° 11897/09, de 9 de julio de 2009, que contiene un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la «recomendación de la Comisión al Consejo para que se autorice la apertura de negociaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América con vistas a un acuerdo internacional destinado a poner a disposición del Departamento del

Tesoro de los Estados Unidos datos de mensajería financiera en el marco de la prevención del terrorismo y de su financiación, así como de la lucha contra estos fenómenos» (en lo sucesivo, «acuerdo previsto»).

- 7 En la Decisión controvertida, el Consejo sólo autorizó un acceso parcial al citado documento. El acceso íntegro se denegó sobre la base de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1, letra a), tercer guión, y 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, relativos respectivamente a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales y al asesoramiento jurídico.
- 8 En dicha Decisión, el Consejo indicaba, por una parte, que «la divulgación del documento [n° 11897/09] revelaría al público información sobre determinadas disposiciones del acuerdo previsto [...] y tendría por consecuencia una incidencia negativa en la posición negociadora de la [Unión], socavando asimismo el clima de confianza en las negociaciones en curso». El Consejo añadía que «la divulgación del documento revelaría a la otra parte [...] elementos relativos a la postura que deba adoptar la [Unión] en las negociaciones que —en caso de que el dictamen jurídico fuese crítico— podrían ser explotados para debilitar la posición negociadora de la [Unión]».
- 9 Por otra parte, el Consejo precisaba que el documento n° 11897/09 contenía «un dictamen jurídico relativo a la base jurídica y a las respectivas competencias de la [Unión] y de la Comunidad Europea para celebrar el acuerdo [previsto]» y que esta «materia sensible, que incide en las facultades del Parlamento Europeo para celebrar el acuerdo [previsto], fue objeto de posturas divergentes entre las instituciones». En estas circunstancias, a juicio del Consejo, «[la] divulgación del contenido del documento [n° 11897/09] perjudicaría la protección del asesoramiento jurídico al hacer público un dictamen interno del Servicio Jurídico, destinado únicamente a los miembros del Consejo en el contexto de las discusiones preliminares en el seno de éste sobre el acuerdo [previsto]». Asimismo, el Consejo consideró «que la protección del dictamen jurídico interno sobre un proyecto de acuerdo internacional [...] prevalecía sobre el interés público de la divulgación».

Sentencia recurrida y pretensiones de las partes

- 10 El 31 de diciembre de 2009, la Sra. in 't Veld interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida, invocando para fundamentarlo cuatro motivos.
- 11 Los dos primeros motivos de este recurso se basaban en la infracción del artículo 4, apartados 1, letra a), tercer guión, y 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001. El tercer motivo en apoyo del citado recurso se basaba en la infracción del artículo 4, apartado 6, de dicho Reglamento, relativo al acceso parcial a los documentos de las instituciones. El cuarto motivo, por su parte, se basaba en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 12 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó, en parte, el primer motivo de la Sra. in 't Veld, y el segundo motivo, en su totalidad. Tras declarar fundados estos dos primeros motivos, el Tribunal General estimó también el tercer motivo. El cuarto motivo fue desestimado. En consecuencia, el Tribunal General anuló parcialmente la Decisión controvertida.
- 13 El 24 de julio de 2012, el Consejo interpuso el presente recurso de casación, en el que solicita, apoyado por la Comisión, que el Tribunal de Justicia anule la sentencia recurrida, resuelva definitivamente las cuestiones objeto del presente recurso de casación y condene a la Sra. in 't Veld al pago de las costas de las dos instancias.
- 14 La Sra. in 't Veld, apoyada por el Parlamento Europeo, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene al Consejo en costas.

Sobre el recurso de casación

- 15 En su recurso de casación, el Consejo reprocha al Tribunal General haber infringido dos disposiciones del Reglamento n° 1049/2001 al restringir el derecho de acceso a los documentos de las instituciones. El primer motivo se funda así en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, de dicho Reglamento n° 1049/2001, relativo a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales, y el segundo motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del citado Reglamento, que prevé una excepción a favor del asesoramiento jurídico.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001

Sentencia recurrida

- 16 Para responder al primer motivo de recurso presentado por la Sra. in 't Veld para fundamentar su recurso de anulación, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, el Tribunal General, en los apartados 24 y 25 de la sentencia recurrida, recordó que la decisión que debe adoptar la institución conforme a aquella disposición tiene un carácter complejo y delicado que requiere un grado de prudencia muy especial, habida cuenta en particular del carácter especialmente sensible y esencial del interés protegido, y que, por consiguiente, la adopción de tal decisión requiere que la institución implicada disfrute para ello de un amplio margen de apreciación, el control ejercido por el Tribunal General sobre la legalidad de esta decisión debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder.
- 17 En el apartado 26 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que el dictamen cuyo acceso se había solicitado en el presente caso se refería, en esencia, a la base jurídica de la Decisión del Consejo que autoriza la apertura de negociaciones, en nombre de la Unión, con vistas a la celebración del acuerdo previsto. El Tribunal General, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, consideró, por ello, que era preciso examinar si el Consejo había demostrado que el acceso a los elementos no divulgados del documento n° 11897/09 podía causar un perjuicio concreto y efectivo al interés público de que se trata.
- 18 A tal fin, el Tribunal General examinó los dos motivos invocados por el Consejo para acreditar el riesgo de dicho perjuicio. En lo que atañe al motivo según el cual esta divulgación habría revelado al público información sobre determinadas disposiciones del acuerdo previsto, lo que socavaría el clima de confianza en las negociaciones en curso, el Tribunal General, en los apartados 35 a 39 de la sentencia recurrida, consideró que el Consejo, sobre la base de este motivo, había denegado acertadamente el acceso a los pasajes del documento n° 11897/09 que contenían el análisis del contenido específico de este acuerdo, que podían revelar los objetivos estratégicos perseguidos por la Unión en las negociaciones para la celebración de dicho acuerdo.
- 19 En cuanto al motivo según el cual la divulgación del documento n° 11897/09 habría revelado a la otra parte elementos relativos a la postura que debía adoptar la Unión en las citadas negociaciones (en particular, por lo que respecta a la elección de la base jurídica del acuerdo previsto), elementos, que en caso de que el dictamen jurídico hubiera sido crítico, habrían podido ser explotados para debilitar la posición negociadora de la Unión, el Tribunal General, en el apartado 46 de la sentencia recurrida, señaló que el riesgo de divulgar posturas adoptadas en el seno de las instituciones en cuanto a la base jurídica para la celebración de un futuro acuerdo internacional no acreditaba, por sí mismo, la existencia de un perjuicio para el interés de la Unión en materia de relaciones internacionales.

- 20 A este respecto, en los apartados 47 a 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General indicó, de entrada, que la elección de la base jurídica adecuada, tanto para la acción interna como internacional de la Unión, reviste una importancia de orden constitucional y que tal elección no resulta de la mera convicción de su autor, sino que debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto. Ello tendría por consecuencia que, dado que esta elección no depende del margen de apreciación de la institución, la eventual divergencia de opiniones sobre esta materia no puede asimilarse a una divergencia entre las instituciones en cuanto a los elementos relativos al contenido del acuerdo. Por consiguiente, el mero temor a divulgar una eventual postura divergente en el seno de las instituciones en cuanto a la base jurídica de una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones en nombre de la Unión no basta para concluir que existe un riesgo de perjuicio para el interés público protegido en materia de relaciones internacionales.
- 21 Asimismo, en respuesta a la alegación formulada a este respecto por la Comisión, el Tribunal General, en los apartados 52 y 53 de la sentencia recurrida, consideró que la divulgación de un documento que refleje la existencia de una duda acerca de la elección de la base jurídica relativa a la celebración del acuerdo previsto no suponía, por sí misma, un riesgo para la credibilidad de la Unión como interlocutor en la negociación de ese acuerdo. En efecto, la confusión en cuanto a la naturaleza de la competencia de la Unión sólo puede verse agravada por la falta de debate previo y objetivo entre las instituciones interesadas relativo a la base jurídica de la acción proyectada.
- 22 A continuación, en el apartado 54 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó que en el Derecho de la Unión existe un procedimiento, previsto en el momento en que sucedieron los hechos en el artículo 300 CE, apartado 6, que tiene precisamente por finalidad prevenir las complicaciones que produciría, tanto a escala de la Unión como en el ordenamiento jurídico internacional, la elección errónea de la base jurídica para la celebración de un acuerdo internacional que comprometa a la Unión.
- 23 A este respecto, el Tribunal General, en los apartados 55 y 56 de la sentencia recurrida, subrayó el hecho de que, en el momento de adoptarse la Decisión controvertida, la existencia de divergencias respecto a la base jurídica del acuerdo previsto era de dominio público, debido, en especial, a que una Resolución del Parlamento de 17 de septiembre de 2009, sobre el acuerdo previsto dejaba constancia de la existencia de tales divergencias.
- 24 Por último, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que, al invocar la excepción basada en la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales, el Consejo se refería asimismo al hecho de que el dictamen de su Servicio Jurídico abordaba determinados aspectos del proyecto de directrices de negociación cuyo conocimiento habría podido ser explotado por la otra parte en las citadas negociaciones. El Tribunal General declaró que esta consideración podía acreditar un riesgo de perjuicio para el interés de la Unión en materia de relaciones internacionales, pero que sólo justificaba, no obstante, la excepción de que se trata en lo que atañe a los elementos del documento n° 11897/09 relacionados con el contenido de las directrices de negociación.
- 25 En los apartados 58 a 60 de la sentencia recurrida, el Tribunal General concluyó de las consideraciones anteriores que, a excepción de los elementos del documento n° 11897/09 relativos al contenido específico del acuerdo previsto o de las directrices de negociación, que pudieran revelar los objetivos estratégicos perseguidos por la Unión en las negociaciones relativas a este acuerdo, el Consejo no había demostrado que la divulgación de los demás aspectos de este documento hubiera causado un perjuicio concreto y efectivo al interés público en materia de relaciones internacionales.
- 26 Por consiguiente el Tribunal General estimó parcialmente el primer motivo presentado por la Sra. in 't Veld en apoyo de su recurso de anulación.

Alegaciones de las partes

- 27 El primer motivo de casación formulado por el Consejo se basa en la infracción, por la sentencia recurrida, del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 y consta de dos partes.
- 28 Mediante la primera parte de este motivo, el Consejo, apoyado por la Comisión, alega que el Tribunal General infringió esta disposición al considerar que un desacuerdo sobre la elección de la base jurídica del acto de la Unión relativo a la celebración de un acuerdo internacional no causaría un perjuicio al interés de la Unión en el ámbito de las relaciones internacionales.
- 29 En efecto, según el Consejo, dado que la base jurídica de un acto de la Unión determina el procedimiento aplicable para adoptarlo, afecta innegablemente también al equilibrio de poderes entre las instituciones. Las divergencias sobre la base jurídica aplicable tienen, por tanto, por su propia naturaleza, una gran importancia política y son causa de posibles litigios.
- 30 Refiriéndose a la sentencia Comisión/Consejo (22/70, EU:C:1971:32) y a los dictámenes 1/75 (EU:C:1975:145) y 2/00 (EU:C:2001:664), el Consejo sostiene que la cuestión de la base jurídica de un acto de la Unión relativo a la celebración de un acuerdo internacional es de crucial importancia en relación con la postura de la Unión en las negociaciones de un acuerdo de este tipo, ya que la incertidumbre sobre la determinación de la base jurídica de éste tiene repercusiones negativas sobre estas negociaciones.
- 31 En efecto, por un lado, los interlocutores de la Unión en las negociaciones podrían aprovecharse de las divergencias entre las instituciones en detrimento de la Unión. Por otro lado, una duda sobre la capacidad jurídica de una institución para llevar a cabo las negociaciones tendría también repercusiones sobre la credibilidad y la legitimidad de la Unión en las negociaciones internacionales y pondría en peligro su capacidad de llevarlas a buen término.
- 32 Por lo que respecta a la referencia al artículo 300 CE, apartado 6, el Consejo considera que ésta no es pertinente. Por una parte, ninguna institución recurrió a esta posibilidad en el caso de autos. Por otra parte, el hecho de que este procedimiento sea posible no mitiga en absoluto el daño causado por la divulgación de un dictamen jurídico relativo a la base jurídica controvertida.
- 33 Asimismo, la resolución del Parlamento de 17 de septiembre de 2009, a la que se refirió el Tribunal General, adoptada algunos meses después de la redacción del documento n° 11897/09, reveló el contenido de las divergencias de manera ilegal, ya que esta información nunca fue divulgada por el Consejo, de conformidad con el Reglamento n° 1049/2001. Habida cuenta de todo ello, el Tribunal General no tenía fundamento para justificar su decisión sobre la base, en particular, de que el Parlamento Europeo había hecho pública la información, cualquier otra conclusión equivaldría a legitimar la divulgación realizada infringiendo los artículos 6 a 8 de dicho Reglamento. En cualquier caso, esa resolución se limitó a señalar la existencia de puntos de vista divergentes entre las instituciones, lo que no implica que la totalidad del dictamen en cuestión hubiera pasado a ser de dominio público.
- 34 En cambio, la Sra. in 't Veld, apoyada por el Parlamento Europeo, alega que el argumento del Consejo se basa en una interpretación errónea de la sentencia recurrida, en la medida en que el Tribunal General no consideró que la discrepancia sobre la base jurídica de un acuerdo internacional nunca puede causar un perjuicio al interés público en materia de relaciones internacionales. En realidad el Tribunal General se limitó a afirmar que tal discrepancia no era suficiente, en sí mismo, para concluir que se causaba un perjuicio al citado interés.
- 35 Este error en la premisa del razonamiento del Consejo hace inoperante su alegación en apoyo de la primera parte del primer motivo.

- 36 En cualquier caso, según la Sra. in 't Veld, esta alegación carece de fundamento. En efecto, si la decisión de una institución de actuar fundándose en una base errónea podría efectivamente suponer un perjuicio para las relaciones internacionales de la Unión, no es menos cierto que la divulgación de un dictamen de esta institución sobre la base jurídica de las negociaciones no influye a este respecto.
- 37 La Sra. in 't Veld añade que la elección de la base jurídica es una cuestión puramente interna, de modo que parece dudoso que los interlocutores de la Unión en las negociaciones puedan utilizar las incertidumbres sobre esta elección para obtener un mejor acuerdo. Por el contrario, los interlocutores de la Unión en las negociaciones tienen interés, en principio, en asegurarse de que el acuerdo internacional previsto se celebrará sobre una base legal, para reducir al mínimo el riesgo de que se cuestione éste, incluido por falta de competencia de las instituciones para representar a las partes en éste. Del mismo modo, la credibilidad de la Unión en las negociaciones sólo se pondrá en peligro por la elección de una base jurídica errónea y no por el debate sobre dicha elección.
- 38 Por último, en cuanto a la Resolución del Parlamento de 17 de septiembre de 2009, el Tribunal General solo se refirió a ésta en tanto confirmaba no el contenido, sino la existencia de divergencias entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre la elección de la base jurídica adecuada para llevar a cabo tales negociaciones, lo que era de dominio público y figuraba también en la propia Decisión controvertida.
- 39 Mediante la segunda parte del primer motivo invocado en apoyo de su recurso de casación, el Consejo, apoyado por la Comisión, alega que cuando las instituciones se basan en una de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 para justificar una decisión sobre el acceso a un documento, tienen a tal efecto, un amplio margen de apreciación, de modo que el control que ejerce el Tribunal General sobre la legalidad de una decisión de este tipo debe ser limitado.
- 40 Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal General procedió a un control completo de la Decisión controvertida. En particular, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, concluyó expresamente que «el Consejo no demostró cómo habría perjudicado concreta y efectivamente el interés público en materia de relaciones internacionales un acceso más amplio [al documento n° 11897/09]». Según el Consejo, esta frase, y en particular los términos «concreta y efectivamente», demuestra que el Tribunal General no se limitó a comprobar la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto en la apreciación de los hechos, sino que exigió al Consejo que acreditase que la divulgación de este documento provocaría un perjuicio.
- 41 La Sra. in 't Veld, apoyada por el Parlamento Europeo, opone a esta alegación que es la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que exige que la institución de que se trate acredite que la divulgación de un documento cuyo acceso se deniega causaría un perjuicio concreto y efectivo a uno de los intereses protegidos por el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001. El Tribunal General se limitó a examinar las dos alegaciones invocadas por el Consejo y por la Comisión para justificar la no divulgación del documento n° 11897/09, sin violar la facultad de apreciación del Consejo, dado que las alegaciones de estas instituciones se referían a errores manifiestos de apreciación que el Tribunal General está facultado para supervisar en el marco de un control limitado. Dado que el Tribunal General no examinó el contenido específico del acuerdo previsto ni las directrices de negociación, tampoco substituyó la apreciación del Consejo por la suya propia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 42 Por lo que respecta a la primera parte del primer motivo formulado por el Consejo en apoyo de su recurso de casación, cabe observar que esta parte procede de una interpretación errónea de la sentencia recurrida.

- 43 En efecto, contrariamente a lo que puede deducirse de la alegación del Consejo y de la Comisión, el Tribunal General no excluyó en modo alguno que la divulgación de un desacuerdo entre instituciones sobre la elección de la base jurídica que faculta a una institución para celebrar un acuerdo internacional en nombre de la Unión pueda causar un perjuicio al interés protegido por el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 44 Por el contrario, el Tribunal General, en el apartado 46 de la sentencia recurrida, se limitó, en primer lugar, a afirmar que el riesgo de divulgar posturas adoptadas en el seno de las instituciones respecto a tal elección no acredita, por sí mismo, la existencia de un perjuicio para el interés de la Unión en materia de relaciones internacionales. A continuación, precisó, en el apartado 50 de dicha sentencia, que el mero temor de que se revele la existencia de opiniones discrepantes en el seno de las instituciones en cuanto a la base jurídica idónea para adoptar una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones en nombre de la Unión no basta para deducir un riesgo de perjuicio para el interés público en materia de relaciones internacionales. Por último, el Tribunal General excluyó, en el apartado 52 de la citada sentencia, que la existencia de un debate jurídico sobre la amplitud de las competencias institucionales relativas a la acción internacional de la Unión permita presumir la existencia de un riesgo para la credibilidad de la Unión durante las negociaciones de un acuerdo internacional.
- 45 Tal interpretación del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 no es jurídicamente errónea.
- 46 Procede recordar a este respecto que el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto, como indican su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (sentencia Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 47 Es cierto que este derecho está sometido a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y de conformidad con su undécimo considerando, el citado Reglamento establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por este artículo (sentencia Consejo/Access Info Europe, EU:C:2013:671, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 48 No obstante, dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencia Consejo/Access Info Europe, EU:C:2013:671, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 49 Pues bien, como se desprende de la sentencia recurrida, el documento n° 11897/09 contiene un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, emitido de cara a la adopción de la Decisión de esta institución que autorice la apertura de negociaciones, en nombre de la Unión, del acuerdo previsto.
- 50 La Sra. in 't Veld tampoco discute que la excepción al derecho de acceso ligada a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales de la Unión pueda aplicarse a tal documento.
- 51 No obstante, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción al derecho de acceso establecida en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 no basta para justificar la aplicación de ésta (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 116).
- 52 En efecto, por una parte, cuando la institución afectada decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le ha solicitado, debe, 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° 1049/2001 que invoca dicha institución. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencia Consejo/Access Info Europe, EU:C:2013:671, apartado 31 y jurisprudencia citada).

- 53 Por otra parte, cuando una institución aplica una de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001, le corresponde ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, en particular, el interés general en que dicho documento sea accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el segundo considerando del Reglamento n° 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático (sentencia Consejo/Access Info Europe, EU:C:2013:671, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 54 Pues bien, como resulta del apartado 7 de la sentencia recurrida, mediante la Decisión controvertida, el Consejo no ha aportado ningún dato que demuestre de qué manera el acceso al documento n° 11897/09 podría provocar concreta y efectivamente un perjuicio al interés protegido por el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 55 Por lo demás, las alegaciones formuladas por el Consejo tampoco acreditan que la motivación del Tribunal General relativa a la interpretación de esta disposición sea jurídicamente errónea.
- 56 En efecto, en primer lugar, la jurisprudencia invocada por el Consejo no permite inferir una norma general en virtud de la cual la divulgación de la existencia de una discrepancia de opinión entre instituciones sobre la base jurídica que faculta a una de ellas a iniciar negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional y, por tanto, la determinación del acto de la Unión idóneo a tal fin, cause en sí un perjuicio al interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales de la Unión.
- 57 De entrada, en la sentencia Comisión/Consejo (EU:C:1971:32), apartado 86, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de proponer, en esa fase de la negociación, a los terceros Estados, una nueva distribución de competencias en la Unión, habría podido poner en peligro el buen fin de estas negociaciones. Pues bien, esa situación no se asemeja en absoluto a la de la divulgación, como mucho, de una divergencia de opiniones entre instituciones sobre la base jurídica de una decisión por la que se autoriza la negociación de un acuerdo internacional. Tampoco implica que la decisión de que se trata pueda, por ello, ser invalidada.
- 58 Asimismo, en el dictamen 1/75 (EU:C:1975:145), el Tribunal de Justicia se refirió a las repercusiones internacionales negativas que podría tener una eventual decisión judicial por la que se declare que un acuerdo es, habida cuenta bien de su contenido, bien del procedimiento adoptado para su celebración, incompatible con las disposiciones del Tratado. Por último, en el dictamen 2/00 (EU:C:2001:664), apartados 5 y 6, el Tribunal de Justicia puso de relieve que el uso de una base jurídica errónea puede invalidar el propio acto de celebración y que ello puede crear complicaciones tanto a escala de la Unión como en el ordenamiento jurídico internacional. Las consideraciones expuestas por el Tribunal de Justicia en el marco de estos dictámenes se inscriben en el contexto del examen del objetivo del procedimiento previsto en el artículo 300 CE, apartado 6 (actualmente artículo 218 TFUE, apartado 11). En el presente caso, no sólo las partes no han utilizado este procedimiento previo ante el Tribunal de Justicia antes de la celebración del acuerdo previsto, sino que en ningún caso se previó el riesgo de que la decisión del Consejo sobre la apertura de negociaciones pudiera ser objeto de una resolución judicial que declarase su incompatibilidad con los Tratados.
- 59 En segundo lugar, la referencia que hace el Tribunal General, en el apartado 54 de la sentencia recurrida, al procedimiento previsto en el citado artículo 300, apartado 6, tiene únicamente carácter descriptivo. Manifiestamente debe entenderse que tal referencia indica que es el propio Tratado el que prevé un procedimiento jurisdiccional que tenga por objeto las cuestiones jurídicas que puedan estar

relacionadas con la base jurídica de una decisión sobre la celebración de un acuerdo internacional, procedimiento que tiene lugar antes de la firma del acuerdo y de manera pública, lo que permite excluir toda presunción de que un debate hecho público relativo a la base jurídica correcta de tal decisión pueda causar sistemáticamente un perjuicio concreto y efectivo al interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales.

- 60 En tercer y último lugar, al apreciar la existencia de un riesgo de que se cause un perjuicio a dicho interés, el Tribunal General tuvo en cuenta acertadamente, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, que el contenido esencial del documento n° 11897/09 se había hecho público en una resolución del Parlamento. En el marco de una apreciación de este tipo, que tiene por objeto el riesgo de que la divulgación de un documento cause un perjuicio al interés protegido por el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, el hecho de que la divulgación anterior no fuera conforme a este Reglamento no es pertinente, ya que las consecuencias de tal ilegalidad deben extraerse eventualmente a través de otras vías de recurso previstas por los Tratados.
- 61 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la primera parte del primer motivo presentado por el Consejo en apoyo de su recurso de casación es infundada.
- 62 Mediante la segunda parte de este motivo, el Consejo alega que el Tribunal General procedió erróneamente a un control completo de la legalidad de la Decisión controvertida, pese a que debería haberse limitado a ejercer un control limitado, como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 63 Debe señalarse a este respecto que es cierto que, en relación con el alcance del control judicial de la legalidad de una decisión de una institución por la que se deniega el acceso del público a un documento invocando una de las excepciones relativas al interés público establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001, ha de reconocerse a esta última institución un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación de los documentos pertenecientes a ámbitos comprendidos en dichas excepciones puede causar un perjuicio al interés público. Por tanto, el control de legalidad ejercido por el juez de la Unión sobre una decisión de este tipo debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder (sentencia Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 34).
- 64 No obstante, cuando la institución de que se trata deniega el acceso a un documento cuya divulgación causaría un perjuicio a uno de los intereses protegidos por el citado artículo 4, apartado 1, letra a), esta institución sigue, como se recordó en el apartado 52 de la presente sentencia, estando obligada a dar explicaciones sobre la manera en que el acceso a ese documento pudiera causar un perjuicio concreto y efectivo al interés protegido por una excepción prevista en dicha disposición, el riesgo de tal perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.
- 65 Pues bien, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, salvo los elementos, del documento n° 11897/09 relativos al contenido específico del acuerdo previsto o de las directrices de negociación que pudieran revelar los objetivos estratégicos perseguidos por la Unión en las negociaciones, el Consejo no demostró cómo habría causado un perjuicio concreto y efectivo al interés público en materia de relaciones internacionales un acceso más amplio a dicho documento.
- 66 A tal fin, el Tribunal General se limitó a comprobar la motivación de la Decisión controvertida al respecto. En efecto, tras haber indicado, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, que el Consejo sostenía que la Decisión hacía referencia al riesgo ligado a la divulgación de detalles sobre el análisis de la base jurídica del acuerdo previsto, aun cuando tal referencia no figuraba expresamente de la citada Decisión, el Tribunal General, sobre la base de esta consideración, se limitó seguidamente a señalar, en los apartados 46 a 50 de su sentencia, que tal motivación de la Decisión controvertida era insuficiente jurídicamente, ya que la mera constatación de la existencia de ese riesgo no respondía, en

sí misma, a la exigencia, de la institución de que se trata, de acreditar, concreta y efectivamente, la existencia de un perjuicio para el interés de la Unión en materia de relaciones internacionales. El Tribunal General declaró, a este respecto, que, dado que la elección de la base jurídica se fundamenta en elementos objetivos y no depende del margen de apreciación de la institución, la eventual divergencia de opiniones sobre esta materia no puede asimilarse a una divergencia entre las instituciones en cuanto a los elementos relativos al contenido del acuerdo, que hubiera podido causar un perjuicio a los intereses de la Unión en materia de relaciones internacionales.

- 67 En cambio, el Tribunal General, en los apartados 57 y 58 de la sentencia recurrida, estimó que la motivación aducida por el Consejo en apoyo de la Decisión controvertida era suficiente en sí misma por lo que se refiere a los elementos del documento n° 11897/09 relativos al contenido específico del acuerdo previsto o de las directrices de negociación y concluyó, en el apartado 59 de esa sentencia, que dicha institución sólo había acreditado el riesgo de perjuicio para el interés público en materia de relaciones internacionales por lo que respecta a estos último elementos.
- 68 De lo anterior se desprende que el Tribunal General se limitó a controlar la motivación sobre la que se apoya la Decisión controvertida y, por tanto, no violó la facultad de apreciación del Consejo.
- 69 Habida cuenta de estas consideraciones, la segunda parte del primer motivo presentado por el Consejo en apoyo de su recurso de casación es igualmente infundada, de modo que debe desestimarse este motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001

Sentencia recurrida

- 70 Dada la conclusión a la que se llegó a raíz del examen del primer motivo formulado por la Sra. in 't Veld en apoyo de su recurso de anulación, el Tribunal General limitó el examen del segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, únicamente a las partes no divulgadas del documento n° 11897/09, salvo aquellas relacionadas con el contenido específico del acuerdo previsto o de las directrices de negociación.
- 71 En los apartados 69 y 70 de la sentencia recurrida, en primer lugar, el Tribunal General consideró que los motivos de la Decisión controvertida según los cuales el Consejo y su Servicio Jurídico podrían verse disuadidos, respectivamente, de recabar y emitir dictámenes escritos relativos a cuestiones sensibles, si dichos dictámenes se divulgaran posteriormente, no estaban respaldados por ningún elemento concreto y detallado, que pueda demostrar, en el presente caso, la existencia de un riesgo razonablemente previsible, y no meramente hipotético, de perjuicio para el interés del Consejo en recibir dictámenes jurídicos sinceros, objetivos y completos.
- 72 En el apartado 71 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró además que, dado que la hipótesis del perjuicio para el interés público en materia de relaciones internacionales se contempla en una excepción distinta, prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, el mero hecho de que el dictamen jurídico contenido en el documento n° 11897/09 se refiriese al ámbito de las relaciones internacionales de la Unión no bastaba por sí solo para aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, de dicho Reglamento.
- 73 En los apartados 72 a 74 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló seguidamente que, aunque pueda admitirse que cuando las negociaciones internacionales todavía están en curso sea necesaria una protección reforzada respecto a los documentos de la institución que toma parte en las negociaciones, a fin de excluir cualquier perjuicio para el interés de la Unión en el desarrollo de éstas, dicha consideración ya se tiene en cuenta al conceder a las instituciones un amplio margen de

apreciación en el marco de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En el marco de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, de este Reglamento, el Consejo no puede alegar válidamente la consideración general de que se podría presumir un perjuicio para el interés público protegido en un ámbito sensible, en particular, respecto del asesoramiento jurídico efectuado en el marco del procedimiento de negociación de un acuerdo internacional. Tampoco se puede acreditar un perjuicio concreto y previsible para el interés de que se trata por el mero temor de divulgar a los ciudadanos las divergencias de opinión entre las instituciones en relación con el fundamento jurídico de la acción internacional de la Unión y, sembrar así, dudas sobre la legalidad de dicha acción.

- 74 En cuanto a la alegación formulada por el Consejo referente al riesgo de menoscabar la capacidad de su Servicio Jurídico para defender en los procedimientos judiciales una postura sobre la que haya emitido un dictamen negativo, el Tribunal General, en el apartado 78 de la sentencia recurrida, consideró que una alegación de carácter tan general no podía justificar una excepción a la transparencia prevista en el Reglamento n° 1049/2001.
- 75 Por último, según el Tribunal General, correspondía al Consejo ponderar el interés específico que debía protegerse mediante la no divulgación del documento n° 11897/0 con el eventual interés público superior que pudiera justificar tal divulgación.
- 76 A este respecto, el Tribunal General, en los apartados 81 a 95 de la sentencia recurrida, recordó que las exigencias de transparencia son mayores cuando el Consejo actúa en su condición de legislador. Ahora bien, la iniciativa y el desarrollo de las negociaciones para celebrar un acuerdo internacional corresponden, en principio, al ámbito ejecutivo. No obstante, el Tribunal General añadió también que no cabe excluir la aplicación del principio de transparencia del proceso de toma de decisiones de la Unión en lo que atañe a la acción internacional, en particular cuando una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones tiene por objeto un acuerdo internacional que pueda tener consecuencias en un ámbito de la actividad legislativa de la Unión, como el acuerdo previsto relativo, esencialmente, al ámbito del tratamiento e intercambio de datos en el marco de la cooperación policial, que puede afectar también a la protección de datos personales. A este respecto, por un lado, el hecho de que el documento n° 1049/2001 se refiera a un ámbito potencialmente cubierto por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección del interés público en materia de relaciones internacionales, no es pertinente para apreciar la aplicación de la excepción distinta, relativa a la protección del asesoramiento jurídico, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, de dicho Reglamento. Por otro lado, el hecho de que el procedimiento para la celebración del acuerdo previsto siguiera en curso en el momento de adoptarse la Decisión controvertida, no es determinante en el marco de la verificación de la eventual existencia de un interés público superior que justifique la divulgación, pese al riesgo de perjuicio. En efecto, el interés público relativo a la transparencia del proceso de toma de decisiones se vería vacío de contenido si sólo se considerara una vez finalizado tal proceso, como propone la Comisión.
- 77 Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal General estimó el segundo motivo formulado por la Sra. in 't Veld en apoyo de su recurso de anulación.

Alegaciones de las partes

- 78 El segundo motivo de casación formulado por el Consejo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001 y consta de dos partes.
- 79 Mediante la primera parte de este motivo, el Consejo, apoyado por la Comisión, alega que el Tribunal General no tuvo en cuenta la naturaleza especial de la cuestión examinada en el dictamen jurídico contenido en el documento n° 11897/09 y aplicó erróneamente el criterio del «perjuicio concreto y efectivo».

- 80 El Tribunal General no tuvo en cuenta las circunstancias específicas del presente caso, en particular, el hecho de que las negociaciones internacionales sobre una cuestión sensible relativa a la cooperación en la lucha contra el terrorismo estaban en curso en el momento de los hechos y que las instituciones no estaban de acuerdo sobre la elección de la base jurídica del acuerdo previsto. El hecho de que el Tribunal General no tomara en consideración, a efectos de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, la cuestión examinada en el dictamen jurídico contradice la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el ámbito de actividad al que pertenece un documento y su carácter sensible son pertinentes a efectos de la aplicación de las excepciones relativas previstas en el artículo 4, apartados 2 y 3, de este Reglamento.
- 81 Según el Consejo, el hincapié que hace el Tribunal General, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, en el hecho de que los intereses ligados a la negociación del acuerdo internacional ya habían sido tenidos en cuenta «al conceder a las instituciones un amplio margen de apreciación en el marco de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001» se basa en el postulado erróneo de que una institución no puede invocar los mismos elementos de hecho para justificar la aplicación de diferentes excepciones con arreglo al artículo 4 del citado Reglamento, dado que este postulado no está respaldado ni por el tenor del Reglamento ni por la jurisprudencia pertinente en la materia, el Consejo cita en apoyo de su punto de vista las sentencias Comisión/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), apartado 55, y Comisión/Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393), apartados 113 a 115.
- 82 El Consejo añade a este respecto que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al obligarle a acreditar la existencia de un perjuicio efectivo y concreto para la protección del asesoramiento jurídico y a presentar datos concretos y detallados que prueben la existencia de este daño.
- 83 En cualquier caso, el Consejo explicó, en la Decisión controvertida, de qué manera, en el presente caso, el acceso del público al documento n° 11897/09 podía causar un perjuicio al interés protegido por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001. En particular, por un lado, había un riesgo real de que el Parlamento Europeo pudiera intentar utilizar los elementos contenidos en el dictamen jurídico en los intercambios políticos entre las instituciones para influir en las negociaciones en curso. Por otro lado, las negociaciones todavía estaban en curso en el momento de los hechos, mientras que, según el Consejo, el Tribunal de Justicia nunca se ha pronunciado en favor de la divulgación de un dictamen jurídico en semejantes circunstancias.
- 84 Por último, el Consejo alega que la consideración del Tribunal General, en el apartado 101 de la sentencia recurrida, de que «el interés público relativo a la transparencia del proceso de toma de decisiones se vería vacío de contenido si sólo se considerara una vez finalizado tal proceso, como propone la Comisión», es incompatible con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que admite que documentos internos, incluidos dictámenes jurídicos, gozan de un nivel de protección más elevado mientras el procedimiento pertinente está en curso. Esta consideración también es contraria al tenor del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001, que prevé una excepción especial referente a la protección de los documentos internos relativos a una cuestión sobre la que la institución todavía no ha adoptado una decisión.
- 85 Según la Sra. in 't Veld, apoyada por el Parlamento Europeo, el Tribunal General se limitó, en realidad, a examinar si el hecho de que el dictamen jurídico versara sobre las relaciones internacionales de la Unión hubiera debido modificar su análisis y concluyó, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, que tal circunstancia no bastaba «por sí sola» para justificar una negativa basada en la protección del asesoramiento jurídico.
- 86 Asimismo, la afirmación del Tribunal General, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, de que «la participación del público en el procedimiento relativo a la negociación y celebración de un acuerdo internacional está necesariamente restringida, habida cuenta del interés legítimo en no desvelar los elementos estratégicos de las negociaciones», no significa que el dictamen jurídico relativo a la base

jurídica de estas negociaciones sea «especialmente sensible». En efecto, la sentencia recurrida autoriza ya al Consejo a retirar del dictamen la información que contenga «elementos estratégicos de las negociaciones», en la medida en que permite al Consejo eliminar «los pasajes del documento solicitado en que se plasmaba el análisis del contenido específico del acuerdo previsto, que podían revelar los objetivos estratégicos perseguidos por la Unión en las negociaciones». La parte de la sentencia que se refiere a la excepción relativa al asesoramiento jurídico sólo aborda por consiguiente el resto del documento n° 11897/09. Las alegaciones del Consejo carecen, por tanto, de fundamento.

- 87 En cuanto al supuesto error en que incurrió el Tribunal General en la aplicación del criterio del «perjuicio concreto y efectivo», la Sra. in 't Veld se remite a las alegaciones que formuló al respecto en la segunda parte del primer motivo.
- 88 Por último, en lo que atañe a la supuesta existencia, en el caso de autos, de circunstancias excepcionales, la Sra. in 't Veld, en respuesta a las alegaciones del Consejo, sostiene que, en primer lugar, por lo que respecta al hecho de que debería denegarse la divulgación debido a que el dictamen jurídico se refería a una discusión interna del Consejo sobre la apertura de negociaciones, este elemento no es pertinente, en la medida en que todos los dictámenes jurídicos constituyen discusiones internas sobre el asunto para el que se preparan. En segundo lugar, respecto al hecho de que el dictamen se refiera al «ámbito sensible» del terrorismo y de la financiación del terrorismo, el Consejo no explica las razones por las que esta circunstancia es pertinente para justificar la limitación del acceso a un dictamen relativo a la base jurídica para celebrar un acuerdo internacional como el acuerdo previsto. En efecto, en la medida en que el dictamen describe el contenido de este acuerdo y los objetivos estratégicos de la Unión, el Tribunal General decidió que el Consejo no estaba obligado a divulgar esos elementos. Respecto a las demás partes del dictamen, a saber, las relativas a la base jurídica para concluir el acuerdo previsto, su eventual carácter sensible no depende del objeto del propio acuerdo. En tercer lugar, en cuanto a la circunstancia de que las negociaciones sobre dicho acuerdo estén todavía en curso, el Tribunal General explicó con razón que si se impidiese que los ciudadanos tuvieran acceso a documentos internos de las instituciones debido a que el proceso decisorio no ha terminado, no podrían participar jamás en dicho proceso. Además, la referencia del Consejo en este contexto al artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001 carece de pertinencia ya que esta excepción no se invocó en la Decisión controvertida. En cuarto lugar, habida cuenta de la alegación de que la divulgación del documento aumentaría las posibilidades de que el Parlamento Europeo «pueda intentar utilizar los elementos que figuran en el dictamen jurídico en los intercambios políticos entre las instituciones con objeto de influir en las negociaciones en curso», la Sra. in 't Veld recuerda que, como diputada del Parlamento, ya había podido conocer el contenido del documento n° 11897/09 incluso antes de la adopción de la Decisión controvertida, de modo que, si hubiera querido utilizar estos elementos en la negociación con el Consejo, ya habría podido hacerlo.
- 89 Mediante la segunda parte de su segundo motivo, el Consejo, apoyado por la Comisión, alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al aplicar, en el presente asunto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, en el marco de la ponderación que exige la última parte de la frase del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, procede tener en cuenta que el dictamen jurídico se emitió en un procedimiento legislativo (sentencia Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374). El razonamiento del Tribunal General se basa en la premisa de que el nivel de transparencia aplicable al proceso decisorio de la Unión durante la negociación de un acuerdo internacional que incida sobre la actividad legislativa de la Unión debería ser el mismo aplicable al propio proceso legislativo de la Unión, lo que equivale a extender de manera injustificada el criterio seguido en la sentencia Suecia y Turco/Consejo (EU:C:2008:374) más allá del ámbito legislativo.
- 90 En realidad, existe una diferencia importante entre los supuestos en los que la Unión actúa en condición de legislador y aquellos en los que actúa en el marco de su competencia ejecutiva para la gestión de las relaciones internacionales. El propio Reglamento n° 1049/2001 tiene en cuenta la protección especial que debe acordarse a las relaciones internacionales, cuya confidencialidad está

protegida por una excepción prevista en su artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, disposición para la que el legislador, no obstante, no ha establecido una ponderación de los intereses contrapuestos.

- 91 Si bien las cuestiones de responsabilidad democrática y de participación de los ciudadanos de la Unión se plantean por lo que respecta a la celebración de un acuerdo internacional y su aplicación posterior mediante actos legislativos de la Unión, el Consejo sostiene que no sucede así en la fase de negociación que la precede, ya que es imposible dar explicaciones a todos estos ciudadanos sin al mismo tiempo informar a los interlocutores internacionales con los cuales está negociando la Unión.
- 92 Frente a esta alegación, la Sra. in 't Veld recuerda que el Tribunal General permitió al Consejo retirar del documento n° 11897/09 los pasajes que abordan el contenido específico del acuerdo previsto que hubieran podido revelar los objetivos estratégicos de la Unión, de modo que estas alegaciones no son pertinentes para la discusión de la base jurídica del acuerdo, ya que de ésta no se desprende ningún «elemento estratégico».
- 93 Asimismo, el hecho de que el dictamen jurídico se refiriese a las relaciones internacionales y que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 contenga una excepción «obligatoria» específica que protege las relaciones internacionales de la Unión no elimina la necesidad de tener en cuenta la eventualidad de la existencia de un interés público superior en el contexto del artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento. En efecto, precisamente debido a la incidencia del acuerdo previsto en la actividad legislativa de la Unión, en el presente caso su incidencia sobre reglas que serán vinculantes para todos los ciudadanos de la Unión, la necesidad de conferir mayor legitimidad a las instituciones y el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en estas instituciones constituyen un interés superior.
- 94 Por último, en cuanto a la circunstancia invocada por el Consejo de que, en el contexto de las negociaciones en curso, es imposible informar a los ciudadanos en general sin informar simultáneamente a los interlocutores internacionales con los que la Unión está negociando, la Sra. in 't Veld precisa que, aun cuando ello pueda constituir una consideración pertinente para denegar el acceso del público a la parte del documento n° 11897/09 relativa a los objetivos estratégicos y a las instrucciones de negociación, no lo es para el resto del citado documento que no se refería a la cuestión de la base jurídica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 95 Con carácter preliminar, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en lo que atañe a la excepción correspondiente al asesoramiento jurídico prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, el examen que ha de realizar el Consejo cuando se le solicita la divulgación de un documento debe desarrollarse en tres tiempos, conforme a los tres criterios que figuran en dicha disposición (sentencia Suecia y Turco/Consejo, EU:C:2008:374, apartado 37).
- 96 Así, en un primer momento, el Consejo debe cerciorarse de que el documento cuya divulgación se solicita se refiere a un dictamen jurídico. En un segundo momento, debe examinar si la divulgación de las partes del documento que se considera que contienen asesoramiento jurídico supone un perjuicio para la protección que debe tener dicho asesoramiento, en el sentido de que causaría un perjuicio al interés de una institución en solicitar dictámenes jurídicos y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos. Para poder ser invocado, el riesgo de menoscabar dicho interés debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético. En un tercer y último momento, si el Consejo considera que la divulgación de un documento supone un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico tal y como acaba de definirse, le corresponde comprobar que no existe un interés público superior que

justifique dicha divulgación pese al perjuicio que se ocasiona a su posibilidad de solicitar asesoramiento jurídico y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos (véase, en este sentido, la sentencia Suecia y Turco/Consejo, EU:C:2008:374, apartados 38 a 44).

- 97 Mediante la primera parte de su segundo motivo de casación, el Consejo, en primer lugar, reprocha al Tribunal General que no tuviese en cuenta, al apreciar el riesgo de que la divulgación del documento n° 11897/09 cause un perjuicio al interés protegido por el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, el hecho de que el contenido de ese documento era especialmente sensible, en la medida en que se refería a negociaciones internacionales todavía en curso, referidas a una cuestión relativa a la cooperación en la lucha contra el terrorismo.
- 98 Basta recordar a este respecto que, en realidad, el Tribunal General, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, tuvo en cuenta esta circunstancia, al declarar sin embargo que, por sí sola, no era suficiente para aplicar la excepción en cuestión al derecho de acceso, ya que la hipótesis del perjuicio para el interés público en materia de relaciones internacionales se contempla en una excepción distinta.
- 99 Pues bien, esta interpretación no es jurídicamente errónea.
- 100 Por un lado, es cierto que una institución de la Unión, para apreciar una solicitud de acceso a documentos que obran en su poder, puede tomar en consideración varios motivos de denegación contemplados en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, apartado 113, y Comisión/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, apartado 55).
- 101 No obstante, mediante su alegación, el Consejo pretende en realidad justificar la aplicación de un solo motivo de denegación, a saber, la protección del interés público en lo que atañe a las relaciones internacionales, invocando a este fin dos excepciones diferentes previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001. Pues bien, aun suponiendo que elementos de hecho idénticos puedan justificar la aplicación de dos excepciones diferentes, cuando, como en el caso de autos, un recurrente no ha invocado con éxito la excepción expresamente prevista para la protección de las relaciones internacionales, éste no puede posteriormente referirse a estos mismos elementos de hecho para acreditar una presunción de aplicación de una excepción que protege otro interés, como el asesoramiento jurídico, sin explicar de qué manera la divulgación de estos documentos puede causar un perjuicio concreto y efectivo a ese otro interés.
- 102 Por otra parte, el propio Tribunal General reconoció, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que la participación del público en el procedimiento relativo a la negociación y celebración de un acuerdo internacional está necesariamente restringida, habida cuenta del interés legítimo en no desvelar los elementos estratégicos de las negociaciones. A este respecto, la imputación formulada por el Consejo, a tenor de la cual reprocha al Tribunal General que no extrajese las consecuencias de esta consideración, carece de fundamento fáctico, en la medida en que, precisamente sobre la base de ésta el Tribunal General consideró, en los apartados 35 a 39 de la sentencia recurrida, que el acceso a la parte del documento n° 11897/09 que contiene los elementos estratégicos de las negociaciones podía denegarse válidamente sobre la base de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 103 En segundo lugar, el Consejo reprocha al Tribunal General haber aplicado erróneamente el criterio del «perjuicio concreto y efectivo».
- 104 A este respecto, basta señalar que, habida cuenta de la jurisprudencia mencionada en el apartado 52 de la presente sentencia, el Tribunal General, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, recordó con razón que el riesgo de que la divulgación del documento n° 11897/09 pueda menoscabar concreta y efectivamente el interés que tiene la institución en solicitar asesoramiento jurídico y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético.

- 105 Para dar las explicaciones necesarias para acreditar la existencia de tal riesgo, procede, contrariamente a las alegaciones del Consejo y de la Comisión, realizar el examen descrito en el apartado 96 de la presente sentencia, incluso si el documento cuyo acceso se solicita no se refiere a un procedimiento legislativo.
- 106 En efecto, el Tribunal de Justicia destacó efectivamente en el apartado 46 de la sentencia Suecia y Turco/Consejo (EU:C:2008:374), que estas consideraciones, según las cuales incumbe al Consejo ponderar el interés específico que debe protegerse mediante la no divulgación del documento de que se trate y, en particular, el interés general en que ese documento se haga accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el considerando 2 del Reglamento n° 1049/2001, de una mayor transparencia, a saber, una mejor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático, son especialmente pertinentes en los casos en los que el Consejo actúa en su condición de legislador.
- 107 No obstante, el Tribunal de Justicia también precisó que la actividad no legislativa de las instituciones no está excluida del ámbito de aplicación del Reglamento n° 1049/2001. A este respecto, basta con recordar que el artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento indica que éste es de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución, es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartados 87, 88 y 109).
- 108 En tercer lugar, el Consejo sostiene que, contrariamente a lo que el Tribunal General le reprochó en la sentencia recurrida, explicó las razones por las que, habida cuenta de las circunstancias del presente caso, el acceso del público al documento n° 11897/09 podía causar un perjuicio al interés protegido por la excepción a que se refiere el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001.
- 109 A este respecto, en relación, por una parte, con la alegación del Consejo basada en la existencia de un riesgo real de que se causara un perjuicio a las negociaciones internacionales en tanto el Parlamento Europeo intentaría utilizar los elementos contenidos en el dictamen jurídico para al mismo tiempo influir en las negociaciones en curso e impugnar la legalidad de la Decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo previsto, basta recordar que esta crítica ignora que el Tribunal General decidió que el Consejo podía denegar el acceso a las partes del documento n° 11897/09 relativas al contenido específico del acuerdo previsto y a los objetivos estratégicos perseguidos por la Unión en las negociaciones. Ahora bien, el Consejo no ha aportado ningún elemento que permita acreditar de qué manera la divulgación del resto del citado documento habría provocado tales riesgos.
- 110 Por otro lado, respecto a la alegación del Consejo de que el Tribunal General no tuvo en cuenta que se seguía negociando en el momento de la solicitud de acceso al documento n° 11897/09, debe señalarse que, en realidad, el Tribunal General, en los apartados 72 y 73 de la sentencia recurrida, examinó expresamente esta consideración y concluyó que ya se había tenido en cuenta al conceder a las instituciones un amplio margen de apreciación en el marco de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 111 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar la primera parte del segundo motivo invocado por el Consejo para fundamentar su recurso de casación.
- 112 Dado que el Consejo, en la primera parte de su segundo motivo de casación, ha impugnado inútilmente el razonamiento seguido por el Tribunal General en la sentencia recurrida, sobre la base del cual éste concluyó, en el apartado 102 de dicha sentencia, que los elementos invocados en la Decisión controvertida no permitían acreditar que la divulgación del documento n° 11897/09 hubiera supuesto un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico, no procede examinar la segunda parte de este motivo, ya que la alegación que en él se expone es inoperante. En efecto, dicha parte

afecta a la motivación expuesta subsidiariamente por el Tribunal General, según la cual el Consejo no verificó si existía un interés público superior que justificara una divulgación más amplia del documento n° 11897/09, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001.

- 113 De las consideraciones anteriores resulta que procede desestimar también el segundo motivo, de modo que debe desestimarse íntegramente el recurso de casación.

Costas

- 114 En virtud de lo dispuesto en el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este último decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 115 A tenor del artículo 138, apartado 1, de este Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. El artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento prevé que las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.
- 116 Puesto que se han desestimado las pretensiones del Consejo, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Sra. in 't Veld. El Parlamento Europeo y la Comisión cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

- 1) **Desestimar el recurso de casación.**
- 2) **Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **El Parlamento Europeo y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas