



COMUNICADO DE PRENSA n.º 15/23

Luxemburgo, 25 de enero de 2023

Sentencia del Tribunal General en el asunto T-163/21 | De Capitani/Consejo

El Consejo debe permitir el acceso a los documentos elaborados en los grupos de trabajo relativos a un procedimiento legislativo para la modificación de la Directiva sobre los estados financieros anuales

El Tribunal General declara que ninguno de los motivos expuestos por el Consejo en la decisión impugnada permite considerar que la divulgación de los documentos controvertidos habría perjudicado gravemente, de manera concreta, efectiva y no hipotética, el proceso legislativo de que se trata

El demandante, Sr. Emilio De Capitani, presentó una solicitud de acceso ¹a determinados documentos intercambiados en el grupo de trabajo «Derecho de sociedades» del Consejo de la Unión Europea relativos al procedimiento legislativo para la modificación de la Directiva 2013/34 sobre los estados financieros anuales. ² El Consejo denegó el acceso a determinados documentos en razón de que su divulgación perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones del Consejo en el sentido del Reglamento n.º 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. ³ Tras la solicitud confirmatoria del demandante, relativa al acceso a los documentos no divulgados, el Consejo adoptó la decisión impugnada, ⁴ por la que confirmó su negativa a permitir el acceso a estos.

Los grupos de trabajo del Consejo son instancias internas de dicha institución que preparan los trabajos del Comité de Representantes Permanentes (Coreper) y, posteriormente, de la formación ministerial del Consejo competente.

El Tribunal General, ante el que se interpone un recurso de anulación que estima, examina la cuestión del acceso a los documentos relativos a los procedimientos legislativos desde el punto de vista inédito de la articulación entre, por una parte, los principios de publicidad y transparencia del procedimiento legislativo derivados del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁵ y, por otra parte, de la excepción a la divulgación de los documentos basada en la protección del proceso de toma de decisiones de una institución, formulada en el Derecho derivado. ⁶ Además, el Tribunal General examina, por primera vez, los requisitos de acceso a los documentos elaborados por los grupos de trabajo del Consejo en el marco de un procedimiento legislativo.

¹ En virtud del 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).

² Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo (DO 2013, L 182, p. 19).

³ Artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

⁴ Decisión SGS 21/000067 del Consejo de la Unión europea, de 14 de enero de 2021.

⁵ Artículo 15 TFUE y artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

⁶ En el sentido del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

Apreciación del Tribunal General

En primer término, el Tribunal General desestima la alegación del demandante según la cual la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones prevista en el Reglamento n.º 1049/2001, interpretada a la luz del Tratado FUE y de la Carta, no se aplica a los documentos legislativos.

El Tribunal General recuerda que, así como el principio de apertura tiene una importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, los principios de publicidad y de transparencia son inherentes a los procedimientos legislativos de la Unión.⁷ El acceso a los documentos legislativos deberá, por lo tanto, ser lo más amplio posible. Sin embargo, ello no significa que el Derecho primario de la Unión establezca un derecho incondicional de acceso a los documentos legislativos. En efecto, de conformidad con el Tratado FUE,⁸ el derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión se ejerce según los principios generales, los límites y las condiciones fijados mediante reglamentos. Ahora bien, las disposiciones del Tratado FUE que regulan el derecho de acceso a los documentos de las instituciones no excluyen los documentos legislativos de su ámbito de aplicación.

El Tribunal General observa que esta conclusión se ve corroborada por el contexto normativo en el que se inscribe el derecho de acceso a los documentos. En efecto, del Derecho primario se desprende que el principio de apertura no es absoluto.⁹ Además, el Tribunal General recuerda que, con arreglo a las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001, las instituciones de la Unión podrán denegar el acceso a determinados documentos de carácter legislativo en casos debidamente justificados.

Contrariamente a lo que sostenía el demandante, en primer lugar, el Tribunal General constata la continuidad del derecho de acceso a los documentos entre el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado FUE y concluye que la excepción a la obligación de divulgación de un documento solicitado relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de la institución de que se trate, establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, sigue siendo aplicable tras la entrada en vigor del Tratado FUE y de la Carta. A continuación, estima que nada permite concluir que las disposiciones del Tratado FUE y de la Carta excluyan, por principio, que pueda denegarse el acceso a documentos elaborados por los grupos de trabajo del Consejo en el marco de un procedimiento legislativo debido a que su divulgación perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones del Consejo. Por último, señala que, si bien las disposiciones del Tratado FUE según las cuales las sesiones del Consejo serán públicas cuando este delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo¹⁰ consagran el principio de publicidad de los debates legislativos en las sesiones del Consejo, no se refieren al derecho de acceso a los documentos ni a los límites y condiciones del ejercicio de ese derecho.

En segundo término, el Tribunal constata que ninguno de los motivos expuestos por el Consejo en la decisión impugnada permite considerar que la divulgación de los documentos controvertidos habría perjudicado gravemente, de manera concreta, efectiva y no hipotética, el proceso legislativo de que se trata.

En primer lugar, por lo que respecta al motivo basado en el contenido supuestamente sensible de los documentos controvertidos, el Tribunal General observa que contienen, de hecho, comentarios y modificaciones textuales concretos que se integran en el normal desarrollo del proceso legislativo. Aunque estos documentos se refieran a temas de cierta importancia, caracterizados, posiblemente, por su complejidad tanto política como jurídica, y puedan contener elementos resultantes de «negociaciones difíciles» y que puedan poner de manifiesto las dificultades que aún debía resolver antes de llegar a un acuerdo, el Consejo no identifica ningún aspecto concreto y específico de esos documentos que revistiera un carácter particularmente sensible en el sentido de que se habría puesto en entredicho un interés fundamental de la Unión o de los Estados miembros en caso de divulgación. Tampoco explica por qué el acceso a los documentos controvertidos habría perjudicado gravemente, de manera

⁷ Sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, [T-540/15](#), (véase, además [CP 35/18](#)).

⁸ Artículo 15 TFUE, apartado 3.

⁹ Artículos 1 TUE y 10 TUE, apartado 3 y artículo 15 TFUE, apartado 1.

¹⁰ Artículo 15 TFUE, apartado 2.

concreta, efectiva y no hipotética, a las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre la propuesta legislativa de que se trata.

A continuación, en cuanto al carácter preliminar de las discusiones, en el marco del grupo de trabajo del Consejo, relativas a la propuesta legislativa de que se trata, el Tribunal General recuerda que no permite justificar, como tal, la aplicación de la excepción basada en la protección del proceso de toma de decisiones. En efecto, esta excepción no distingue en función del estado de desarrollo de las discusiones, sino que contempla de manera general los documentos relativos a una cuestión sobre la que la institución de que se trata «no haya tomado todavía una decisión». Dado que, por su naturaleza, una propuesta se hace para ser discutida, el autor de una solicitud de acceso a documentos legislativos en el marco de un procedimiento en curso es plenamente consciente de que la información que contiene está destinada a ser modificada a lo largo de las discusiones en el marco de los trabajos preparatorios del grupo de trabajo, hasta que se alcance un acuerdo sobre el texto en su conjunto. Este era el objetivo perseguido por la solicitud de acceso del demandante, que pretendía conocer las posiciones expresadas por los Estados miembros en el seno del Consejo precisamente con el fin de suscitar un debate a este respecto antes de que dicha institución estableciera su posición en el procedimiento legislativo de que se trata.

Por otra parte, el Tribunal General observa que el Consejo no ha aportado ningún elemento tangible que pueda demostrar que el acceso a los documentos controvertidos habría perjudicado la cooperación leal entre los Estados miembros. Subraya que, dado que los Estados miembros exteriorizan, en el marco de los grupos de trabajo del Consejo, 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 es, en sí mismo, un obstáculo a la cooperación leal.¹¹ En un sistema basado en el principio de la legitimidad democrática, los colegisladores deben responder de sus actos frente al público y 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. Pues bien, en el presente caso, nada sugiere que el Consejo pudiera razonablemente esperar un riesgo de presiones externas y 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.

Además, el Tribunal General recuerda que solo si la institución de que se trate considera que la divulgación de un documento perjudicaría concreta y efectivamente el proceso de toma de decisiones en cuestión le incumbe verificar si un interés público superior no justifica, pese a todo, la divulgación del documento. Asimismo, el mero hecho de que se haya concedido el acceso a determinados documentos relativos al mismo procedimiento legislativo no puede justificar la denegación de acceso a otros documentos.

Por último, el acceso a los documentos elaborados por los grupos de trabajo del Consejo no puede limitarse por su carácter supuestamente «técnico». En efecto, el carácter «técnico» o no de un documento no es un criterio pertinente a efectos de la aplicación de la excepción basada en la protección del proceso de toma de decisiones. Los miembros de los grupos de trabajo del Consejo están investidos de un mandato de los Estados miembros a los que representan y expresan, con ocasión de las deliberaciones sobre una propuesta legislativa determinada, la posición de su Estado en el seno del Consejo, cuando este actúa en su condición de colegislador. El hecho de que los grupos de trabajo no estén autorizados a adoptar la posición definitiva del Consejo no significa ni que sus trabajos no se integren en el normal desarrollo del proceso legislativo, ni que los documentos que elaboran sean de orden «técnico».

NOTA: El recurso de anulación sirve para solicitar la anulación de los actos de las instituciones de la Unión contrarios al Derecho de la Unión. Bajo ciertos requisitos, los Estados miembros, las instituciones europeas y los particulares pueden interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal General. Si el

¹¹ Artículo 4 TUE, apartado 3.

recurso se declara fundado, el acto queda anulado y la institución de que se trate debe colmar el eventual vacío jurídico creado por la anulación de dicho acto.

NOTA: Contra las resoluciones del Tribunal General puede interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de Derecho, en un plazo de dos meses y diez días a partir de la notificación de la resolución.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal General.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

¡Manténgase conectado!

