

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 10 de julio de 2001 ¹

1. El presente recurso de casación ha sido interpuesto por el Consejo de la Unión Europea contra una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 19 de julio de 1999, por la que se anuló la decisión del Consejo de 4 de noviembre de 1997, que denegaba a la Sra. Hautala, miembro del Parlamento Europeo, el acceso al informe del grupo de trabajo del Consejo «Exportación de armamento convencional».²

2. Este asunto tiene su origen en una pregunta escrita que la Sra. Hautala planteó al Consejo el 14 de noviembre de 1996³ en la que se mostraba preocupada por la violación de los derechos humanos que se producía al amparo de la exportación de armamento procedente de los Estados miembros de la Unión Europea. La Sra. Hautala preguntaba al Consejo por qué eran secretas las orientaciones destinadas a definir de manera más precisa los criterios de exportación de armamento que el grupo de trabajo «Exportación de armamento convencional» había presentado al Comité Político del Consejo.

3. El Consejo respondió el 10 de marzo de 1997 indicando que uno de los ocho criterios que se tienen en cuenta a la hora de decidir la exportación de armamento se refiere al respeto de los derechos humanos en el país de destino final. Añadió que, en su reunión de los días 14 y 15 de noviembre de 1996, su Comité Político había aprobado un informe del grupo de trabajo «Exportación de armamento convencional» con el objetivo de seguir fortaleciendo la ejecución coherente de los criterios comunes.

4. Mediante escrito de 17 de junio de 1997, dirigido al Secretario General del Consejo, la demandante pidió que le fuera entregado el informe mencionado en la respuesta del Consejo.⁴

5. El informe controvertido fue aprobado por el Comité Político, pero nunca fue aprobado por el Consejo. Se elaboró en el marco del sistema especial de correspondencia europea «Coreu»,⁵ que no es objeto de difusión a través de los conductos habituales de distribución de documentos del Consejo. En la práctica de esta Institución, la red Coreu está reservada a las

1 — Lengua original: francés.

2 — Hautala/Consejo (T-14/98, Rec. p. II-2489; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

3 — Pregunta escrita P-3219/96 (DO 1997, C 186, p. 48).

4 — En lo sucesivo, «informe controvertido».

5 — Sistema adoptado como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con arreglo a las disposiciones del título V del Tratado de la Unión Europea por los Estados miembros y la Comisión en 1995.

cuestiones comprendidas en el ámbito de aplicación del título V del Tratado de la Unión Europea. La difusión de documentos transmitidos a través de la red Coreu está limitada a un número restringido de destinatarios autorizados en los Estados miembros, a la Comisión de las Comunidades Europeas y al Secretario General del Consejo.

6. Mediante escrito de 25 de julio de 1997, el Secretario General del Consejo denegó el acceso al informe controvertido, en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731/CE,⁶ señalando que contenía «informaciones extremadamente sensibles cuya divulgación menoscabaría el interés público en el ámbito de la seguridad pública».

7. Mediante escrito de 1 de septiembre de 1997, la demandante presentó una solicitud de confirmación, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Decisión 93/731.

8. La solicitud de confirmación fue examinada por el grupo «Información» del Comité de Representantes Permanentes y por los miembros del Consejo, que, por mayoría simple, consideraron que debía responderse en sentido negativo. Cuatro delegaciones eran partidarias de su divulgación.

9. Mediante escrito de 4 de noviembre de 1997,⁷ el Consejo denegó la solicitud de confirmación basándose en que la divulgación del informe controvertido podría afectar a las relaciones de la Unión Europea con países terceros. En su opinión, la denegación de acceso tenía por objeto proteger el interés público en el ámbito de las relaciones internacionales.

10. El 13 de enero de 1998, la Sra. Hautala interpuso ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de anulación de la decisión del Consejo por la que se denegaba el acceso.

11. Antes de recordar los términos de la sentencia recurrida, realizaremos una descripción del contexto jurídico del presente asunto.

I. Contexto jurídico

12. El Acta final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, contiene una Declaración

6 — Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43).

7 — En lo sucesivo, «decisión impugnada».

(nº 17) relativa al derecho de acceso a la información,⁸ que enuncia lo siguiente:

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

terceros, y llegaba a la conclusión de que parecía adecuado desarrollar en mayor medida el acceso a los documentos en el ámbito comunitario.

15. El 2 de junio de 1993, la Comisión adoptó la Comunicación 93/C 166/04 dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre la transparencia en la Comunidad,¹² en la que se exponen los principios básicos que regulan el acceso a los documentos.

13. En la clausura del Consejo Europeo de Birmingham, el 16 de octubre de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron una declaración titulada «Una Comunidad próxima a sus ciudadanos»,⁹ en la que destacaron la necesidad de hacer que la Comunidad fuera más abierta. Dicho compromiso fue reafirmado con motivo del Consejo Europeo de Edimburgo, el 12 de diciembre de 1992.¹⁰

16. En el Consejo Europeo de Copenhague, el 22 de junio de 1993, se instó al Consejo y a la Comisión «a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información».¹³

14. El 5 de mayo de 1993, la Comisión dirigió al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social la Comunicación 93/C 156/05 relativa al acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones.¹¹ Contenía los resultados de un estudio comparativo sobre el acceso del público a los documentos en los Estados miembros, así como en algunos países

17. En el marco de estas fases preliminares hacia la aplicación del principio de transparencia, el 6 de diciembre de 1993, el Consejo y la Comisión aprobaron un Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión,¹⁴ con objeto de fijar los principios que deben regir el acceso a los documentos que poseen.

8 — DO C 191, pp. 95, 101; en lo sucesivo, «Declaración nº 17».

9 — Bol. CE 10-1992, p. 9.

10 — Bol. CE 12-1992, p. 7.

11 — DO C 156, p. 5.

12 — DO C 166, p. 4.

13 — Bol. CE 6-1993, p. 16, apartado I.22.

14 — DO L 340, p. 41; en lo sucesivo, «Código de conducta».

18. El Código de conducta establece el siguiente principio general: Las instituciones también podrán denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de las mismas en mantener el secreto de sus deliberaciones.»

«El público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo.»

19. Define el término «documento» como «todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo».

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

«Las instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para:

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

— [...]

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

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

22. Para garantizar la ejecución de este compromiso, el Consejo adoptó la Decisión 93/731 relativa al acceso del público a los documentos del Consejo.

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

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

— la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales,

les, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación),

[...]

II. La sentencia recurrida

24. El Tribunal de Primera Instancia describe los motivos invocados por la Sra. Hautala de la siguiente forma:

«El primer motivo se basa en la infracción del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731. El segundo se basa en la infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE). El tercero se basa en la violación del principio fundamental de Derecho comunitario según el cual debe reconocerse a los ciudadanos de la Unión Europea el acceso más amplio y completo posible a los documentos de las instituciones comunitarias, así como en la del principio de la protección de la confianza legítima.»¹⁵

25. Como quiera que la resolución por la que se denegó el acceso fue anulada sobre la base del primer motivo, el Tribunal de Primera Instancia se abstuvo de examinar los otros dos.

26. Dicho Tribunal examinó, de manera consecutiva, las tres alegaciones expuestas por la demandante en apoyo de su primer motivo. Se propuso «determinar, en primer lugar, si la solicitud de confirmación fue objeto de un examen adecuado por parte del Consejo; en segundo lugar, si el acceso al informe controvertido podía denegarse en aras del interés público en materia de relaciones internacionales, y, en tercer lugar, si el Consejo estaba obligado a considerar si podía conceder un acceso parcial autorizando la divulgación de pasajes del documento no amparados en la excepción relativa a la protección del interés público».¹⁶

27. El Tribunal de Primera Instancia desestimó las dos primeras alegaciones de la Sra. Hautala. Acogió la tercera alegación, relativa al acceso parcial de la demandante al informe controvertido, y dictaminó la anulación de la decisión por la que el Consejo denegó el acceso tras realizar el siguiente razonamiento:

«75. En lo que atañe a la tercera alegación, sostenida por el Gobierno sueco, según la cual, mediante su negativa a conceder el acceso a los pasajes del informe controvertido no amparados en la excepción relativa a la protección del interés público, el Consejo infringió el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, debe señalarse que el Consejo considera que el principio de acceso a los documentos

15 — Apartado 43.

16 — Apartado 65.

- se aplica únicamente a los documentos como tales y no a los elementos de información que en ellos se hallen.
76. Así, corresponde al Tribunal de Primera Instancia determinar si el Consejo estaba obligado a considerar la posibilidad de conceder un acceso parcial. Dado que se trata de una cuestión de Derecho, el control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia no está limitado.
77. Al respecto, debe recordarse que la Decisión 93/731 es una medida de carácter interno adoptada por el Consejo sobre la base del apartado 3 del artículo 151 del Tratado CE. A falta de legislación comunitaria específica, el Consejo determina las condiciones en las que se tramitan las solicitudes de acceso a sus documentos (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, Rec. p. I-2169, apartados 37 y 38). Por lo tanto, si el Consejo lo deseara, podría conceder el acceso parcial a sus documentos a modo de una nueva política.
78. Ahora bien, la Decisión 93/731 no obliga expresamente al Consejo a examinar si puede conceder un acceso parcial a los documentos. Tampoco prohíbe explícitamente tal posibilidad, como ha reconocido el Consejo en la vista.
79. Atendido lo que precede, procede recordar, para la interpretación del artículo 4 de la Decisión 93/731, la base sobre la cual el Consejo adoptó dicha Decisión.
80. Debe señalarse que la Declaración n° 17 recomendaba a la Comisión presentar al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones. Este compromiso fue reiterado con motivo del Consejo Europeo de Copenhague de 22 de junio de 1993, el cual instó al Consejo y a la Comisión “a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información”.
81. En la exposición de motivos del Código de conducta, el Consejo y la Comisión hacen expresa alusión a la Declaración n° 17 y a las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, como base de su iniciativa. El Código de conducta establece el principio general según el cual el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos.
82. Además, el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de señalar, en su sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada (apartado 35), la importancia del derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas. Así, el Tribunal

de Justicia recordó que la Declaración nº 17 vincula este derecho “al carácter democrático de las instituciones”. En las conclusiones que presentó en el asunto en el que recayó dicha sentencia (Rec. 1996, p. I-2171, punto 19), el Abogado General señaló, sobre el derecho subjetivo a la información, lo siguiente:

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

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

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

84. A continuación, debe recordarse que, cuando se establece un principio general y se prevén excepciones a este

principio, estas últimas deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general (véanse, en este sentido, las sentencias *WWF UK/Comisión*, antes citada, apartado 56, e *Interporc/Comisión*, antes citada, apartado 49). En el presente asunto, se trata de interpretar el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, que enumera las excepciones al principio general mencionado.

85. Además, el principio de proporcionalidad exige que “las excepciones no traspasen los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo perseguido” (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 38). En el caso de autos, según la motivación contenida en la decisión impugnada, el objetivo perseguido por el Consejo al denegar el acceso al informe controvertido consiste en “proteger el interés público en el ámbito de las relaciones internacionales”. Pues bien, este objetivo puede alcanzarse incluso en el supuesto de que el Consejo se limite a censurar, previo examen, los pasajes del informe controvertido que puedan afectar a las relaciones internacionales.

86. En este contexto, en casos particulares en los que la extensión del documento o la de los pasajes que deban censurarse le supongan un trabajo administrativo inadecuado, el principio de proporcionalidad permite al Consejo ponderar, por una parte, el interés del acceso del público a dichas partes fragmentarias y,

por otra, la carga de trabajo que de ello se derivaría. De este modo, en casos especiales, el Consejo podría salvaguardar el interés de una buena administración.

acceso parcial a la información no amparada por las excepciones al acceso del público a sus documentos.

87. Habida cuenta de lo que precede, el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 debe interpretarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad. De ello se deduce que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder el acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones.

29. El Consejo y el Reino de España reprochan al Tribunal de Primera Instancia haber interpretado incorrectamente tanto el *tenor* como el *objetivo* de la Decisión 93/731 y haber aplicado erróneamente el *principio de proporcionalidad*.

88. Como resulta del apartado 75 anterior, el Consejo no procedió a tal examen, por cuanto consideró que el principio de acceso a los documentos se aplica únicamente a los documentos como tales, y no a los elementos de información contenidos en ellos. Por consiguiente, la decisión impugnada adolece de un error de Derecho y debe, por ende, ser anulada.»

30. El Consejo entiende que el Tribunal de Primera Instancia consideró derecho a la información lo que sólo es un derecho de acceso del público a los documentos. El texto de la Decisión 93/731 sólo se refiere a los documentos del Consejo en su forma existente y no a los elementos de información plasmados en ellos. Considera, por tanto, que el Consejo sólo estaba obligado a examinar si el documento a que se refería la solicitud, en su forma existente y sin la más mínima alteración, podía comunicarse o si entraba dentro del ámbito de alguna de las excepciones previstas en el artículo 4 de la Decisión 93/731. Asimismo, en opinión del Consejo, dicha decisión no le imponía ninguna obligación de examinar si podía concederse un acceso parcial a los documentos. Tampoco le obligaba a crear un documento nuevo constituido sólo por los elementos de información que podían divulgarse, como la sentencia recurrida parece, equivocadamente, imponerle. El Consejo teme que el enfoque del Tribunal de Primera Instancia pueda ocasionar una carga administrativa considerable e importantes dificultades prácticas por la necesidad de determinar en cada documento las partes que pueden comunicarse.

III. Motivos y alegaciones de las partes

28. El Consejo, apoyado por el Reino de España, parte coadyuvante en casación, solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. A su juicio, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al interpretar el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 en el sentido de que obligaba al Consejo a examinar si debía permitir un

31. Según el Consejo, el objetivo de la Decisión 93/731 no es el reconocimiento de un derecho a la información. A su juicio, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en materia de derecho a la información ignoran que la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, dictada por el Tribunal de Justicia, se refiere al acceso a los documentos y que la Declaración nº 17, relativa al derecho de acceso a la información, es una declaración política sin efectos vinculantes.

32. En cuanto al principio de proporcionalidad, al que el Tribunal de Primera Instancia se refiere en la sentencia recurrida, el Consejo estima que no puede emplearse para apreciar la regularidad de una restricción impuesta a un derecho reconocido por el Derecho comunitario. En su opinión, la Decisión no tiene por objeto conceder a los ciudadanos un derecho de acceso absoluto a los documentos del Consejo, sino establecer un sistema que permita conceder dicho acceso con ciertas condiciones. Dado que no existe un principio general del Derecho comunitario que conceda a los ciudadanos un derecho de acceso absoluto a los documentos del Consejo, y teniendo en cuenta la adopción del artículo 255 CE, a raíz del Tratado de Amsterdam, que confirma que anteriormente no existía ningún principio en la materia, el principio de proporcionalidad no puede interpretarse como una restricción impuesta a un derecho reconocido por el Derecho comunitario. Asimismo, al garantizar, mediante las excepciones previstas en su artículo 4, que la divulgación de los documentos no afecte a determinados intereses merecedores de tutela, la Decisión 93/731 aplica ya el principio de proporcionalidad. Así pues, según el Consejo, dicho principio se ha tenido totalmente en cuenta.

33. El Reino de España comparte este punto de vista. Sostiene que ni los textos normativos en vigor ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia permiten deducir la existencia del principio del derecho a la información en la forma que le atribuye la sentencia recurrida. Considera además que la aplicación del principio de proporcionalidad a las medidas adoptadas por el Consejo en relación con el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731, sólo significa que dicha Institución debe actuar dentro de los límites de lo adecuado y necesario para atenerse a dicha disposición. Ello implica que el Consejo debe denegar el acceso a sus documentos cuando exista un riesgo de que alguno de los intereses enumerados en dicho texto se vea afectado.

34. La Sra. Hautala solicita que se desestime el recurso. Lo mismo solicitan el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Reino de Dinamarca, partes coadyuvantes en casación, y el Reino de Suecia y la República de Finlandia, partes coadyuvantes en primera instancia y personadas en el recurso de casación.

35. Según la Sra. Hautala y los Estados miembros que comparten su defensa, el derecho a un acceso parcial resulta tanto del tenor como del contexto de la Decisión 93/731. Añaden que ésta debe interpretarse y aplicarse con arreglo a los principios generales del Derecho comunitario, entre los que figura el derecho a la información. La facultad de disponer de un acceso parcial a los documentos se desprende

directamente del principio fundamental del Derecho comunitario en virtud del cual los ciudadanos de la Unión Europea deben disfrutar de un acceso lo más amplio y completo posible a los documentos de las instituciones europeas.

tras su modificación), según el cual el Consejo establecerá su Reglamento interno. Dicha Decisión consagra el principio del acceso del público a los documentos del Consejo. No obstante, supedita su ejercicio a determinados requisitos que enumera y de los que forman parte las excepciones de su artículo 4, apartado 1.

36. La Sra. Hautala sostiene que, al igual que otros principios del Derecho comunitario, el derecho de acceso a la información se incorporó al Tratado mediante el artículo 255 CE. Así pues, el principio de proporcionalidad sirve, en el presente caso, para limitar tal derecho con objeto de garantizar otros objetivos dignos de protección. Sin embargo, dicho principio exige que tales excepciones no sobrepasen los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar el fin perseguido.

39. En la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, el Reino de los Países Bajos solicitaba la anulación de la Decisión 93/731, basándose en que el Consejo había errado al considerar como base jurídica los artículos 151, apartado 3, del Tratado, y 22 de su Reglamento interno, que se refieren únicamente a su organización interna. Para el Reino de los Países Bajos, la Decisión 93/731 sobrepasaba ampliamente la esfera de aplicación de las normas de organización y de gestión interna del Consejo y constituía un acto que tenía explícitamente por objeto crear efectos jurídicos para los ciudadanos. El Gobierno neerlandés sostenía que el Consejo había calificado como cuestión de organización interna lo que en realidad era un derecho fundamental, a saber, el derecho de acceso del público a la información, cuya normativa debía incluir las garantías necesarias.

37. Antes de pronunciarse sobre tales motivos y alegaciones, es necesario recordar las normas del Derecho comunitario de las que depende la interpretación de la Decisión 93/731.

Sobre las normas del Derecho comunitario que deben guiar la interpretación de la Decisión 93/731

38. La Decisión 93/731 se basa en el artículo 151, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 207 CE, apartado 3,

40. El Tribunal de Justicia admitió que, mientras que el legislador comunitario no hubiera adoptado una normativa general sobre el derecho de acceso del público a los

documentos que obran en poder de las instituciones comunitarias, éstas debían adoptar las medidas necesarias para tramitar tales solicitudes en virtud de su facultad de organización interna, que las habilita para adoptar medidas apropiadas con vistas a garantizar su funcionamiento interno en interés de una buena administración.¹⁷

41. Así, el Tribunal de Justicia reconoció al Consejo el derecho a utilizar su potestad de organización interna para incorporar una cierta dosis de transparencia a su funcionamiento. La falta de normativa comunitaria de carácter general en materia de acceso a los documentos justificaba indiscutiblemente que una institución como el Consejo, en aras de la transparencia, mejorara su modo de funcionamiento a este respecto aprobando normas más favorables que las que hasta entonces disciplinaban su propia práctica.

42. Pese a su objeto que, por su relación con los propios fundamentos de la Comunidad, va claramente más allá de la mera organización interna de una de las instituciones comunitarias, se consideró que la Decisión 93/731 se basaba en la disposición apropiada del Tratado. El Tribunal de Justicia estimó que la disposición del Tratado que faculta al Consejo para adoptar su Reglamento interno constituía una base jurídica adecuada para mejorar la transparencia de su funcionamiento.

43. Sin embargo, sería exagerado pretender que, incluso en el ámbito de intervención del Consejo, el contenido de la citada sentencia agote la cuestión del acceso a los documentos.

No parece que la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, que declara la regularidad formal de la Decisión 93/731, contribuya de manera sustancial a la interpretación de las disposiciones controvertidas de la Decisión 93/371. En ese asunto, el Tribunal de Justicia estaba claramente vinculado por el objeto del recurso, que se circunscribía únicamente a la cuestión de la base jurídica pertinente de la Decisión 93/731.

44. En cambio, el presente recurso de casación exige una interpretación de las disposiciones controvertidas. Esto sólo puede realizarse teniendo en cuenta todas las normas del Derecho comunitario que determinan el acceso a los documentos. Además, en la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, el Tribunal de Justicia recordó que la evolución seguida por la Comunidad «pone de manifiesto una afirmación progresiva del derecho de acceso de los particulares a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas».¹⁸

45. Pues bien, está claro que las disposiciones controvertidas de la Decisión 93/731 no

17 — Sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, apartado 37.

18 — Apartado 36.

pueden aplicarse sin realizar una interpretación de su contenido que sea conforme con dicha evolución y con los fundamentos del derecho de acceso del público a los documentos, que la citada Decisión, según se desprende de su propio título, reclama.

Comunidad fuera más abierta. En el Consejo Europeo de Copenhague de 22 de junio de 1993, se instó al Consejo y a la Comisión a que continuaran su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información.

46. Las normas que contiene tienen por objeto dar cumplimiento, en el ámbito limitado de la facultad de organización interna del Consejo, a las orientaciones adoptadas desde la Declaración nº 17 en materia de derecho de acceso de los particulares a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas.

49. En la práctica, estos impulsos políticos se tradujeron en la adopción, por el Consejo y la Comisión, de un Código de conducta y, posteriormente, en una modificación del Reglamento interno del Consejo. La Decisión 93/731, que reproduce las disposiciones del Código de conducta y las completa, se adoptó a raíz de esta última modificación.

47. La Declaración nº 17 es el primer acto tangible mediante el que la Comunidad reconoció la importancia de un derecho general de acceso a la información en el seno de las instituciones comunitarias. La Conferencia Intergubernamental manifestó de este modo la intención de incrementar la eficacia de este derecho. Al recordar que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones y la confianza del público en la Administración, subrayó la importancia de un derecho que se basa en los fundamentos políticos más esenciales de los Estados miembros y de la Comunidad.

50. El proceso de reconocimiento del derecho de acceso no se detuvo en la adopción de normas internas que las instituciones se impusieron a sí mismas. El Tratado de Amsterdam introdujo en el Tratado CE un nuevo artículo 191 A (actualmente artículo 255 CE). El artículo 255 CE, apartado 1, dispone que «todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3». En aplicación de estos apartados, se aprobó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso

48. Los Consejos Europeos de Birmingham y de Edimburgo celebrados en 1992 reafirmaron esta voluntad de hacer que la

del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.¹⁹

51. En su artículo 42, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁰ prevé un derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

52. Es importante tener en cuenta la constancia de la voluntad política de los Estados miembros y la evolución del marco normativo comunitario en la materia. Ambas son testimonio de la emergencia de un derecho estrechamente vinculado con los fundamentos de la Comunidad. Como recordó el Abogado General Sr. Tesauro en sus conclusiones en el asunto Países Bajos/ Consejo, antes citado, la transparencia de la actividad de los poderes públicos es una cuestión íntimamente vinculada a la del carácter democrático de las instituciones.²¹ El conocimiento por los ciudadanos de las actividades de la Administración es una garantía de su buen funcionamiento. El control de los poderes públicos por quienes le confieren su legitimidad incita a aquéllos a respetar con eficacia su voluntad inicial y les hace, por tanto, acreedores de su confianza, lo que garantiza tanto la paz pública como el buen funcionamiento del sistema democrático. En la cúspide de este sistema, la información de los ciudadanos también es el medio más seguro de hacer

que participen en la gestión de los asuntos públicos.²²

53. En este sentido, el Abogado General Sr. Tesauro describía perfectamente el lugar que ocupa el derecho de acceso a los documentos en el Derecho comunitario:

«El fundamento de dicho derecho debe más bien buscarse en el principio democrático, que representa uno de los elementos básicos de la construcción comunitaria [...]. Ahora bien, a la luz de la evolución constatada en los ordenamientos de los Estados miembros, un elemento esencial de tales principios lo constituye actualmente el derecho de acceso a los documentos oficiales [...]. Es por tanto el principio democrático, con los contenidos que éste ha venido asumiendo progresivamente en los distintos ordenamientos nacionales, el que exige que el acceso a los documentos deje de permitirse solamente al destinatario de un acto de la autoridad pública.»²³

19 — 2000/C 177 E/10 (DO C 177 E, p. 70). Sobre la reforma de Amsterdam, en el ámbito de que se trata, véase especialmente Öberg, U.: «Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?», en *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2, 1998, n° 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>).

20 — DO 2000, C 364, p. 1.

21 — Punto 14.

22 — Véanse entre los abundantes trabajos dedicados a esta cuestión, Blanchet, T.: «Transparence et qualité de la législation», en *RTD eur.*, 33 (4), oct.-dic. 1997, pp. 915 y ss.; Bradley, K.St.C.: «La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'œil?», en *Cahiers de droit européen*, 1999, pp. 283 y ss.; Curtin, D. y Meijers, H.: «The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?», en *CML Rev.*, 1995, pp. 391 y ss.; Öberg, U., *op. cit.*; O'Neill, M.: «The Right of Access to Community Held Documentation as a General Principle of EC Law», en *European Public Law*, vol. 4, Issue 3, pp. 403 y ss.; Ragnemalm, H.: «Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires», en *Scritti in onore di G.F. Mancini*, pp. 809 y ss.; Timmermans, C.: «Subsidiarity and transparency», en *Fordham International Law Journal*, vol. 22, 1999, pp. 5106 y ss.; Vesterdorf, B.: «Transparency — Not Just a Vogue Word», en *Fordham International Law Journal*, 1999, pp. 902 y ss. Véase asimismo, como ejemplo de opinión contraria, Davis, R.W.: «Public access to community documents: a fundamental human right?», en *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3, 1999, n° 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm>).

23 — Punto 19 de las conclusiones en el asunto Países Bajos/ Consejo, antes citado.

54. El hecho de que el Tribunal de Justicia observara, en la sentencia Países Bajos/ Consejo, antes citada, que la normativa interna de la mayoría de los Estados miembros consagra actualmente de manera general, con carácter de principio constitucional o legislativo, el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas, pone de relieve la vigencia y la actualidad de este derecho.²⁴ Asimismo, un gran número de Estados miembros ha modificado, desde 1996, su legislación interna en materia de derecho de acceso a los documentos, mientras que los retrocesos en esta materia han sido puntuales y limitados. En particular, Irlanda y el Reino Unido se han dotado de una legislación particularmente protectora del derecho de los ciudadanos en la materia.²⁵

55. Debe recalarse esta convergencia de los Derechos nacionales ya que, a mi juicio, constituye un motivo determinante en el reconocimiento de la existencia de un principio fundamental de derecho de acceso a la información que obra en poder de las instituciones comunitarias.

56. Es bien sabido que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia actualmente consagrada por los Tratados,²⁶ los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. Al efecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido.²⁷

57. En trece de los quince Estados miembros existe una norma general que otorga al público un derecho a acceder a los documentos que obran en poder de la Administración. En nueve de estos trece Estados, el derecho de acceso aparece como un derecho fundamental, «principio» de valor constitucional²⁸ o un derecho con un fundamento constitucional, aunque de rango legislativo.²⁹ En los otros cuatro Estados miembros, tal derecho encuentra su fuente en una o varias leyes.³⁰

58. Tales normas nacionales, pertenecientes a regímenes jurídicos que no tienen necesariamente un contenido homogéneo,

24 — Apartado 34. Sobre el estado de la legislación de los Estados miembros en materia de acceso a los documentos de las instituciones, véase el anexo de la Comunicación de la Comisión de 5 de mayo de 1993, «El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones» [COM(93) 191 final; DO C 156, p. 5]. Para una actualización de este texto, véanse los documentos de la Comisión, de fecha 10 de agosto de 2000, titulados «Analyse comparative des législations des États membres en matière d'accès aux documents» y «Aperçu des législations des États membres en matière d'accès aux documents» (http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/fr/index.htm).

25 — En Irlanda, el antiguo principio en virtud del cual los ciudadanos sólo tenían derecho a acceder a determinadas categorías concretas de documentos o a documentos de la Administración con una antigüedad de 30 o más años ha sido sustituido por un derecho general del público a obtener el mayor acceso posible a los documentos que obran en poder de la Administración (Freedom of Information Act 1997). En el Reino Unido, la Freedom of Information Act 2000 ha generalizado recientemente el derecho de acceso, que antes estaba reservado a determinadas categorías concretas de información.

26 — Artículos F, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (actualmente artículo 6 UE, apartado 2, tras su modificación) y 46 UE, letra d).

27 — Como ejemplo reciente de esta jurisprudencia, véase la sentencia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión (C-274/99 P, Rec. p. I-1611), apartado 37. En particular, véase Puissechet, J.-P.: «La Cour de justice et les principes généraux du droit», en *Les annonces de la Seine*, 1996, n° 69, pp. 3 y ss.

28 — Reino de Bélgica, Reino de España, República Italiana, Reino de los Países Bajos, República Portuguesa, República de Finlandia y Reino de Suecia.

29 — República Helénica y República de Austria.

30 — Reino de Dinamarca, República Francesa, Irlanda y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

traducen, no obstante, una concepción común de la mayor parte de los Estados miembros descrita por el Abogado General Sr. Tesouro con la siguiente fórmula: «no es cierto que todo es confidencial salvo lo que de modo expreso se declara accesible, sino exactamente lo contrario». ³¹

59. Habida cuenta de dicha concepción de las relaciones entre gobernantes y gobernados compartida casi unánimemente en el seno de la Unión Europea, me parece lógico admitir que existe un principio de acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas nacionales y que dicho principio puede inspirar un principio equivalente en la esfera comunitaria.

El debate parece centrarse en el contenido de las excepciones que deben establecerse a este principio, toda vez que la necesidad de definir determinados límites tampoco encuentra objeciones apreciables. En efecto, no puede excluirse que, por motivos de orden público o privado, se admitan determinadas restricciones al acceso a la información.

60. Si analizamos los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido, se observa que presentan un contenido desigual en materia de acceso a los documentos.

61. El derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no ha sido interpretado, hasta el momento, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el sentido de incluir el derecho de acceso a la información. En efecto, a tenor del artículo 10, apartado 1, el derecho a la libertad de expresión «comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras [...]». Cabe lamentar que la libertad de expresión no se considere naturalmente vinculada al derecho de acceder a la información mantenida ilegalmente en secreto. No obstante, el tenor de esta disposición siempre se ha interpretado estrictamente. ³²

62. Diversas resoluciones, recomendaciones y declaraciones de la Asamblea parlamentaria y del Comité de Ministros del Consejo de Europa han afirmado la importancia de que los ciudadanos dispongan de una información suficiente sobre el funcionamiento de las autoridades públicas. ³³ Actualmente, en el Consejo de Europa se elabora un proyecto de Recomendación

32 — Para una interpretación diferente de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, véase O'Neill, *M.*, *op. cit.*

33 — Véase, en particular, la Recomendación n° 854 (1979) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1979, relativa al acceso del público a los documentos gubernamentales y a la libertad de información (Conseil de l'Europe, assemblée parlementaire, textes adoptés, 30^e session ordinaire, 3^e partie, du 29 janvier au 2 février 1979), y las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa n° R (81)19 sobre el acceso a la información que obre en poder de las autoridades públicas (Conseil de l'Europe, Collection des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des ministres portant sur les droits de l'homme, 1949-1987, Estrasburgo, 1989, p. 96), y n° R (91)10 sobre la comunicación a terceras personas de datos de carácter personal que obren en poder de organismos públicos (Conseil de l'Europe, Comité des ministres, recommandation aux États membres, 1991, Estrasburgo, 1995).

31 — Conclusiones en el asunto Países Bajos/Consejo, antes citado, punto 15.

sobre el acceso del público a la información oficial.³⁴ En su versión actual, dicho proyecto contempla un principio general que garantiza a cualquier persona que lo solicite el derecho de acceder a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas. Se prevén excepciones al principio general en la medida en que existan otros intereses legítimos que prevalezcan. Dichas excepciones deben aplicarse de manera restrictiva. Debe destacarse que el proyecto prevé el acceso parcial a la información. Sin embargo, cabe denegar dicho acceso parcial si la versión expurgada del documento es engañosa o queda desprovista de sentido.³⁵ Se prevé que el proyecto final de Recomendación se apruebe antes del 31 de diciembre de 2001.

63. Todos estos actos muestran que si bien el paso «normativo» todavía no se ha dado en el Consejo de Europa, existen ya numerosas e inequívocas declaraciones de intenciones en ese sentido.

64. El artículo 19 del Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966 prevé expresamente que la libertad de expresión incluye

el derecho a buscar información e ideas.³⁶ El Pacto de 1966 está en vigor en la totalidad de los Estados miembros. La facultad que se concede al ciudadano de acceder a la información necesaria para el ejercicio de su libertad de expresión confirma el principio que cada Estado miembro ha consagrado en su Derecho nacional.

65. Sin embargo, no debe olvidarse que no existe una adhesión unánime a esta posible interpretación amplia del artículo 19 del Pacto de 1966. Más bien al contrario. Para determinados autores, no es seguro que la libertad de buscar información prevista en el Pacto de 1966 incluya la obligación de que los Estados miembros suministren tal información.³⁷

66. En cualquier caso, el método tradicional seguido por el Tribunal de Justicia para proteger los derechos fundamentales nunca

34 — Proyecto elaborado por el grupo de especialistas sobre acceso a información oficial en el marco de su 6.ª reunión (del 27 al 29 de septiembre de 2000).

35 — Véase el proyecto de Recomendación, anexo III del informe de la reunión de septiembre de 2000, Estrasburgo, 26 de enero de 2001, DH-S-AC (2000)7.

36 — En lo sucesivo, «Pacto de 1966». Recopilación de Tratados, vol. 999, p. 171. A tenor del artículo 19, apartado 2, «toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección». Este texto es muy parecido al del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en lo que respecta a la libertad de recabar información. Sin embargo, a diferencia del Pacto de 1966, se considera que la Declaración carece de efecto obligatorio para los Estados y que no es directamente aplicable en favor de los particulares. Tiene una función principalmente programática (De Vries Reilingh, J.: «*L'application des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme de 1966*», Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 1998, apartados 25 y 32).

37 — Véase, por ejemplo, Blumenwitz, D.: «Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des IPBPK», en M. Nowak, D. Steurer y H. Treter, *Fortschrift im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl-Strasbourg-Arlington, Engel Verlag, 1988, p. 71.

le ha llevado a ampararse en una disposición sin tener la certeza de que contenía la norma correspondiente al principio de que se trata.

miembros tengan, en relación con el derecho de que se trate, un enfoque común que ponga de relieve la misma preocupación por garantizar su protección, aunque el grado de dicha protección y sus formas de ejercicio sean distintas en cada Estado.

67. El Tribunal de Justicia garantiza el respeto de los derechos fundamentales. Contribuye a su reconocimiento y participa en la definición de su contenido. Los principios generales del Derecho comunitario, de los que forman parte los derechos fundamentales, encuentran a menudo su origen en los instrumentos internacionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos o el Pacto de 1966.

68. No obstante, el examen de la jurisprudencia pone de manifiesto que la convergencia de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros puede bastar para acreditar la existencia de uno de tales principios sin que sea necesario confirmar su existencia o su contenido mediante normas internacionales.³⁸

69. Es más, el reconocimiento de un principio general del Derecho comunitario puede desprenderse de la previa constatación tanto de normas constitucionales comunes de los Estados miembros como de normas establecidas por los instrumentos internacionales con los que éstos han cooperado o a los que se han adherido. Puede ser suficiente con que los Estados

Por ejemplo, sobre la cuestión de las facultades de investigación de que dispone la Administración en relación con las personas jurídicas, el Tribunal de Justicia ha observado que «los sistemas jurídicos de los Estados miembros [presentaban] divergencias no desdeñables en lo relativo a la naturaleza y el grado de protección de los locales empresariales frente a las intervenciones de las autoridades públicas»³⁹ y que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no permitía reconocer un derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio privado de las empresas.⁴⁰ Esta insuficiencia de los principales Derechos de referencia no bastó para disuadir al Tribunal de Justicia de que reconociera la existencia de un principio general en virtud del cual debe garantizarse la protección de las personas privadas frente a las intervenciones abusivas de las autoridades públicas. Como ha destacado este Tribunal, «en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de cualquier persona, sea física o jurídica, han de tener un fundamento legal y estar justificadas por las causas previstas en la Ley, y, en consecuencia, dichos sistemas prevén, con diferentes modalidades, una protección frente a las intervenciones que fueren arbitrarias o desproporcionadas. La exigencia de esta protección debe, por

38 — Sentencia de 13 de diciembre de 1979, Hauer (44/79, Rec. p. 3727), apartados 19 a 22.

39 — Sentencia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst (asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Rec. p. 2859), apartado 17.

40 — *Ibidem*, apartado 18.

tanto, ser reconocida como un principio general del Derecho comunitario»,⁴¹

70. De todo lo anterior se desprende con claridad que las principales referencias que tradicionalmente permiten la consagración de los principios generales del Derecho comunitario no son indispensables si existen otros elementos suficientes para definir el contenido de tales principios.⁴²

71. Pues bien, considero que el presente es uno de esos casos.

72. Como hemos visto, en su calidad de principio y con independencia de sus excepciones y de sus formas de ejercicio, el acceso de los ciudadanos a los documentos es un derecho ampliamente compartido por los Estados miembros. Sería cuando menos paradójico que se prolongara una situación en la que se permite a las instituciones comunitarias, dotadas de una competencia normativa de la misma naturaleza que la de los Estados miembros, ejercer dicha competencia al abrigo de un derecho de acceso a los documentos mal definido y restrictivo, mientras que la casi totalidad de los Estados miembros han elevado tal derecho a la categoría de principio. Por último, ¿puede admitirse razonablemente que la transferencia, en determinados ámbitos concretos, de derechos soberanos de los Estados miembros en favor del ordenamiento jurídico comunita-

rio no vaya seguida de una transferencia equivalente de las garantías que dichos Estados reconocen a sus ciudadanos, de las que forma parte el derecho de acceder a la información de que dispone la Administración?

73. En la esfera comunitaria, puede afirmarse que el principio de acceso a los documentos se ha visto confirmado a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y de la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales, que además han precisado su contenido y su estatuto.

74. Recordemos que dicho principio se consagró a nivel «constitucional» mediante la adopción del artículo 255 CE. Su contenido será precisado por el Reglamento que debe adoptarse en virtud del artículo 255 CE, apartado 2, actualmente en negociación,⁴³ y por la jurisprudencia que elabore el Tribunal de Justicia.

75. No es menos cierto que tal derecho, que «es preexistente a la adopción del nuevo Reglamento interno del Consejo y de la Decisión 93/731»,⁴⁴ se sitúa, actualmente de forma expresa, en la cúspide de las normas comunitarias.

41 — *Ibidem*, apartado 19.

42 — Sobre este aspecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, véase Monet, H.: «La Communauté européenne et la convention européenne des droits de l'homme», en *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, pp. 501 y ss.

43 — Propuesta de Reglamento 2000/C 177 E/10, antes citada.

44 — Conclusiones del Abogado General Sr. Tesouro, en el asunto Países Bajos/Consejo, antes citado, punto 20.

76. La existencia del principio con anterioridad a su introducción en el Tratado se desprendía ya de la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia. Según éste, la Declaración nº 17 y el Código de conducta consagran el principio general consistente en otorgar al público el mayor acceso posible a los documentos que obran en poder de la Comisión y el Consejo.⁴⁵ El Tribunal de Primera Instancia ha indicado claramente que el objetivo de la Decisión 93/731 es traducir el principio que postula un acceso de los ciudadanos a la información lo más amplio posible con el fin de reforzar el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la Administración.⁴⁶ A este respecto, debe darse la razón al Tribunal de Primera Instancia.

77. La fuerza del principio de acceso a los documentos radica en su carácter de derecho fundamental.

78. El Abogado General Sr. Tesauro lo ha definido como «derecho civil fundamental».⁴⁷ A tenor del artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión».

79. La calificación del derecho de acceso a los documentos como derecho fundamental

constituye una nueva etapa en la labor de reconocimiento y jerarquización de dicho principio dentro del ordenamiento jurídico comunitario.

80. Es cierto que no debe ignorarse la voluntad claramente expresada por los autores de la Carta de no dotarla de fuerza jurídica obligatoria.⁴⁸ Sin embargo, dejando al margen cualquier consideración sobre su alcance normativo, la naturaleza de los derechos enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales impide considerarla como una simple enumeración de principios meramente morales y sin consecuencia alguna. Debe recordarse que tales valores tienen en común el ser compartidos unánimemente por los Estados miembros, que han decidido dotarlos de mayor presencia en una Carta para reforzar su protección.⁴⁹ Es innegable que la Carta ha situado los derechos que reconoce en el más alto nivel de los valores comunes de los Estados miembros.

81. Hay que admitir que no todos los valores políticos y morales de una sociedad encuentran siempre su reflejo en el Derecho positivo. Sin embargo, cuando se trata de derechos, libertades y principios que, como los descritos en la Carta, deben ocupar el más alto nivel de los valores de referencia en el conjunto de los Estados miembros, sería inexplicable no acudir a dicha Carta

45 — Sentencia de 7 de diciembre de 1999, *Interpore/Comisión* (T-92/98, Rec. p. II-3521), apartado 38.

46 — Sentencia de 17 de junio de 1998, *Svenska Journalistförbundet/Consejo* (T-174/95, Rec. p. II-2289), apartado 66.

47 — Conclusiones en el asunto Países Bajos/Consejo, antes citado, punto 16.

48 — Véase especialmente Wathelet, M.: «La charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue», en *Cahiers de droit européen*, 2000, n^o 5 y 6, pp. 585 y ss.

49 — Párrafo cuarto del preámbulo.

para identificar los elementos que permitan distinguir los derechos fundamentales de los demás derechos.

82. La mayor parte de las fuentes de tales derechos, enumeradas en el preámbulo de la Carta, están dotadas de fuerza vinculante en los Estados miembros de la Unión Europea.⁵⁰ Es natural que las normas de Derecho positivo comunitario se beneficien, a efectos de su interpretación, del rango que ocupan en la escala de los valores comunes los valores que tales normas incorporan.

83. Como se desprende de la solemnidad de su forma y del procedimiento que llevó a su adopción, la Carta debe constituir un instrumento privilegiado para identificar los derechos fundamentales. Ésta contiene indicios que contribuyen a revelar la verdadera naturaleza de las normas comunitarias de Derecho positivo.

84. En el presente asunto, el vínculo entre el artículo 42 de la Carta y el artículo

lo 255 CE queda de manifiesto en la nota explicativa del artículo 42, que precisa que «el derecho garantizado en este artículo es el que garantiza el artículo 255 del Tratado CE». Es evidente que actualmente existe una clara correspondencia entre el derecho del artículo 255 CE y un derecho fundamental, en el sentido de la Carta.

85. Es cierto que, según la misma nota explicativa, «de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52 [de la mencionada Carta, tal derecho] se aplicará en las condiciones determinadas por el Tratado».⁵¹ Así pues, el contenido del derecho de acceso a los documentos, según se describe en la Carta, está delimitado por lo dispuesto en el artículo 255 CE. Dicha precisión es la consecuencia lógica de la diferencia de valor normativo que distingue la Carta de las disposiciones vinculantes del Tratado.

86. No obstante, ello no debe llevar a ignorar el carácter fundamental de dicho derecho, tal como manifestaron los Estados miembros de la Unión en el momento de su inscripción en la Carta. Si bien no constituye en sí mismo un derecho positivo, el artículo 42 de la Carta le confiere un rango que debe guiar su interpretación. Considero que de la calificación de un derecho como fundamental se desprende la obligación imperiosa de que las autoridades encargadas de aplicarlo lo interpreten con la amplitud que exige su verdadera naturaleza.

50 — En el quinto considerando se precisa «la presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

51 — Texto de las explicaciones relativas al texto completo de la Carta, en la versión que figura en el documento Charte 4487/00 Convent 50, de 19 de octubre de 2000 (<http://ue.eu.int/df/home.asp?lang=es>).

87. Éste es el caso del derecho de acceso a los documentos según se reconoce en el artículo 255 CE.

88. No cabe duda de que, en el futuro, el Tribunal de Justicia deberá interpretar el principio de acceso a los documentos, el artículo 255 CE, que lo incorpora al Tratado, y el Reglamento que debe precisar sus términos.

89. En el presente recurso de casación no corresponde al Tribunal de Justicia dar una definición exhaustiva de dicho principio. En cambio, para pronunciarse sobre el mismo, debe abordar un aspecto de dicha definición, precisando el sentido que el artículo 42 de la Carta y el artículo 255 CE atribuyen al término «documentos».

90. Los demás textos comunitarios que se refieren a esta cuestión no adoptan todos ellos la misma formulación. La Declaración nº 17 se refiere al «acceso del público a la información». En el Consejo Europeo de Copenhague, se encargó al Consejo y a la Comisión que continuaran su trabajo para aplicar el principio de que los ciudadanos tengan «el acceso más completo posible a la información». En cambio, los actos que siguieron a tales peticiones de aplicación

del principio de acceso a la información se refieren al acceso a los documentos.⁵²

91. A mi juicio, la utilización de la expresión «documentos» no basta para justificar la interpretación propuesta por el Consejo.

92. En efecto, la distinción entre documentos e información se me antoja meramente formal.⁵³ El derecho de acceso a un documento tiene por objeto el contenido del documento y no su forma física. No puede sostenerse que, al presentar una solicitud de acceso a los documentos, el solicitante da preferencia a la entrega del propio documento sobre la información que contiene. Al solicitar la comunicación de un documento, el solicitante manifiesta su deseo de disponer de la totalidad de la información que contiene el documento, lo que no obsta para que, después, tenga conocimiento de la parte que le interese específicamente.

93. La precisión introducida por el Consejo impone una distinción bastante artificial entre el continente y el contenido o entre el

52 — Véanse, por ejemplo, la Comunicación 93/C 156/05, antes citada, el Código de conducta, la Decisión 93/731, y los artículos 255 CE y 42 de la Carta.

53 — Esta opinión la comparten los Gobiernos que han intervenido en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, a excepción del Gobierno español.

sóporte y la información. En efecto, para el solicitante lo único que importa es la sustancia del documento. La única razón por la que se accede a un documento es que contiene datos que pueden interesarnos. Así pues, en definitiva, siempre se trata de una solicitud de información.

94. Por lo demás, semejante interpretación del derecho de acceso a los documentos es conforme con la interpretación amplia que debe prevalecer en la materia. Por consiguiente, es importante interpretar el concepto de derecho de acceso a los «documentos» en el sentido de que designa un derecho de acceso a la «información» contenida en los documentos.

95. Por lo tanto, a la hora de pronunciarse sobre el presente recurso de casación debe tenerse en cuenta esta interpretación del derecho.

V. Sobre el recurso de casación

96. El Consejo cuestiona la obligación que le impone el Tribunal de Primera Instancia de examinar si debe conceder un acceso parcial a la información contenida en el documento controvertido.

97. En primer lugar, se basa en el tenor de la Decisión 93/731, que se refiere exclusivamente al concepto de «documentos» y no al concepto de «información».

98. Acabo de precisar las razones por las que el derecho de acceso a los documentos no debe interpretarse de esta forma. Así pues, el concepto de «acceso a los documentos» del Consejo debe entenderse como acceso a la información contenida en los documentos de dicha Institución.

99. Dado que lo importante es la información en sí y no el documento, carece de fundamento el argumento presentado por el Consejo, según el cual un acceso parcial le obligaría a crear un nuevo documento constituido sólo por los datos que pueden ser divulgados.

100. Desde este punto de vista, el derecho de acceso a los documentos del Consejo previsto en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 93/731 permite el acceso parcial a los documentos. Así, debe admitirse que es posible acceder a determinada información contenida en un documento cuando dicho documento no puede hacerse público en su totalidad debido a la necesidad de proteger

determinados intereses de entre los que se enumeran en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731.

una institución genere efectos jurídicos con respecto a terceros.⁵⁶ Por tanto, no cabe admitir que, mediante una medida de orden interno, el Consejo se libere de una norma que todas las demás disposiciones comunitarias deben respetar.

101. En segundo lugar, el Consejo sostiene que el objetivo de la Decisión 93/731 no es reconocer un derecho de acceso a la información. A su juicio, la citada Decisión tiene su propio objetivo específico y limitado.

104. Tal como subrayó el Abogado General Sr. Tesouro, «deberá considerarse ilegal una decisión del Consejo, aunque se adopte respetando plenamente las normas autoimpuestas en materia de publicidad, que signifique de hecho una negación del contenido esencial del derecho de información». ⁵⁷ En otras palabras, la finalidad de la Decisión 93/731 no puede invocarse en apoyo de una interpretación de sus disposiciones contraria a los principios fundamentales.

102. En efecto, la Decisión 93/731 tiene por objeto garantizar el funcionamiento interno de la Institución en interés de una buena administración.⁵⁴ Constituye una medida de orden interno mediante la cual el Consejo tramita las solicitudes de acceso a los documentos que obran en su poder.⁵⁵

105. En tercer lugar, es preciso examinar la imputación del Consejo de que el principio de proporcionalidad carece de pertinencia en el presente asunto, dada la falta de derecho de acceso absoluto a sus documentos. Según el Consejo, el artículo 4 de la Decisión 93/731 ya tiene en cuenta dicho principio.

103. No obstante, incluso en el ámbito limitado de su potestad de administración interna, el Consejo está sujeto a los principios generales del Derecho comunitario y, con mayor motivo, a los derechos fundamentales. No puede invocarse la finalidad de la Decisión 93/731 ignorando el derecho fundamental de acceso a los documentos. Como ha recordado el Tribunal de Justicia, nada se opone a que una normativa relativa a la organización interna de la actividad de

106. Recordemos que el derecho de acceso a los documentos debe considerarse como

54 — Sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, apartado 37.
55 — *Ibidem*, apartados 38 y 39.

56 — *Ibidem*, apartado 38.

57 — Conclusiones en el asunto Países Bajos/Consejo, antes citado, punto 21.

uno de los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario. Se admite que tales derechos no tienen el carácter de prerrogativas absolutas. Su ejercicio puede implicar restricciones, a condición de que respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, en relación con el fin que se pretende alcanzar, una intervención desmesurada e intolerable que vulnere la esencia misma del derecho garantizado de este modo.⁵⁸

107. Al prohibir al Consejo que conceda el acceso a un documento cuando su divulgación pueda menoscabar la protección del interés público, el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 puede restringir el derecho de acceso a los documentos del Consejo.

108. No obstante, en el presente litigio no se discute que la excepción del artículo 4 de la Decisión 93/731, relativa a la protección del interés público en el ámbito de las relaciones internacionales, responde a exigencias relacionadas con la defensa, por

parte de los Estados miembros, de sus prerrogativas en la escena internacional.⁵⁹ Entre tales prerrogativas se encuentra el derecho de los Estados a realizar consultas para adoptar una posición común, en relación con países terceros, sobre cuestiones que pueden ser tan sensibles, desde un punto de vista político, como la exportación de armamento destinado a países sospechosos de utilizarlo de forma incompatible con los derechos humanos.

109. El Consejo interpreta que el principio de proporcionalidad ya se encuentra incorporado en el contenido del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731.

110. Según este punto de vista, la mera enumeración de las circunstancias que justifican las restricciones del derecho de acceso a los documentos basta para garantizar la observancia de tal derecho, siempre que las restricciones respondan a los objetivos de la Comunidad.

111. No comparto esta opinión.

58 — Sobre esta reiterada jurisprudencia, véanse especialmente las sentencias de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión (4/73, Rec. p. 491); Hauer, antes citada, apartados 23 y 32; de 8 de abril de 1992, Comisión/Alemania (C-62/90, Rec. p. I-2575), apartado 23; de 5 de octubre de 1994, X/Comisión (C-404/92 P, Rec. p. I-4737), apartados 17 y 18; de 30 de julio de 1996, Bosphorus (C-84/95, Rec. p. I-3953), apartado 21, y de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, Rec. p. I-2603), apartados 54 a 58.

59 — En cambio, ante el Tribunal de Primera Instancia, la Sra. Hautala sostuvo que el acceso al informe controvertido no afectaba al interés público en materia internacional. Al considerar, en particular, que el informe controvertido contenía los intercambios de puntos de vista entre los Estados miembros sobre la cuestión del respeto de los derechos humanos por parte del país de destino final y que incluía términos y expresiones que podían crear tensiones con algunos países terceros, el Tribunal de Primera Instancia desestimó esta alegación de la demandante (apartados 71 a 74 de la sentencia recurrida).

112. Para ponderar si el principio de proporcionalidad no ha sido vulnerado, no basta con cerciorarse de la conformidad de excepciones como las del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 con los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad. También es preciso comprobar que la forma en que dichas excepciones se aplican es proporcionada a esos mismos objetivos.

113. Es evidente que la negativa del Consejo a examinar si procedía conceder un acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones es contraria al principio de proporcionalidad.

114. Al no estar amparada por las excepciones, la información a la que se denegó el acceso está, por definición, desprovista de cualquier carácter confidencial. Por tanto, no comprendo por qué el objetivo de protección del interés público que persigue la Decisión 93/731 ha de imponer que determinados datos cuya inocuidad ha sido demostrada no sean accesibles al público, aunque figuren en un documento que contenga datos que sí puedan afectar a dicho interés.

115. La práctica del «todo o nada» observada por el Consejo puede llevar a clasificar como secreto un documento entero, sea cual fuere su volumen, por la mera razón de que contiene una información aislada que justifique la denegación del acceso. La mayor parte de dicho documento sería sustraída al conocimiento del público sin

ninguna justificación. Al privar a cualquier solicitante del derecho de acceder sólo a los datos no amparados por la excepción de interés público, el Consejo no sólo no aplica cabalmente el principio de proporcionalidad, sino que también menoscaba la propia sustancia del derecho de acceso a los documentos.

116. Asimismo, la denegación de acceso parcial conculca el principio según el cual las excepciones a los principios generales deben interpretarse y aplicarse estrictamente.⁶⁰

117. Dado que el derecho de acceso a los documentos, por su naturaleza de principio fundamental, ha de interpretarse de forma amplia, el artículo 4, apartado 1, debe entenderse en el sentido de que impone al Consejo examinar si procede conceder un acceso parcial a la información que escapa al ámbito de la excepción.⁶¹

118. En cuanto a la posibilidad de dispensar al Consejo de conceder un acceso

60 — Véase, como ejemplo reciente de una jurisprudencia reiterada, la sentencia de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión (asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1), apartado 27.

61 — Asimismo, debe observarse que, como destacó el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia recurrida, «la Decisión 93/731 no obliga expresamente al Consejo a examinar si puede conceder un acceso parcial a los documentos. Tampoco prohíbe explícitamente tal posibilidad, como ha reconocido el Consejo en la vista» (apartado 78).

parcial en caso de que la carga administrativa provocada por la ocultación de los datos que no pueden comunicarse sea demasiado onerosa, debemos ser cautelosos.

119. Por una parte, no sería conforme con la naturaleza de derecho fundamental del derecho de acceso a los documentos admitir que motivos meramente administrativos basten para limitar el ejercicio del derecho parcial, con independencia de la dimensión que puedan presentar tales cargas. Por otra, no parece que la tarea de delimitar la parte confidencial de un documento se vea, en general, sustancialmente agravada por la de suprimir los datos confidenciales o disociarlos de los demás.

Añadiré que el acceso parcial está reconocido, por la ley o por la jurisprudencia, en nueve de los quince Estados miembros de la Comunidad.⁶² En otros tres Estados miembros, tal derecho no está expresamente previsto ni prohibido de forma expresa.⁶³ En mi opinión, esta amplia convergencia de los Derechos nacionales demuestra que la práctica generalizada del derecho de acceso parcial no plantea, en general, problemas administrativos insuperables.

62 — Reino de Bélgica, Reino de Dinamarca, República Francesa, Irlanda, Reino de los Países Bajos, República de Austria, República Portuguesa, República de Finlandia y Reino de Suecia.

63 — República Helénica, Reino de España y República Italiana.

120. Por lo demás, no puede excluirse completamente que, debido a la carga administrativa particularmente onerosa que represente para la institución de que se trate, puedan existir, con carácter totalmente excepcional, decisiones denegatorias justificadas.

121. Por consiguiente, sólo parece legítimo admitir una excepción al derecho de acceso parcial si la carga administrativa sobrepasa los límites de lo que puede exigirse razonablemente.⁶⁴ Además, el ejercicio de dicha facultad de denegación debe someterse al control del juez, conforme al derecho a un control jurisdiccional efectivo, y la carga de la prueba del alcance de la tarea en cuestión debe hacerse recaer en la institución afectada.

122. Cifándonos sólo a las imputaciones invocadas por el Consejo frente a la sentencia recurrida, procede considerar que la Decisión 93/731, interpretada a la luz del principio fundamental del acceso a los documentos, no prohíbe el derecho a un acceso parcial. Por lo tanto, debe concluirse que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al estimar que el Consejo debía examinar si procedía conceder un acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731.

64 — Véase, en un ámbito diferente, la sentencia de 20 de mayo de 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613), apartado 18.

Conclusión

123. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Desestime el recurso de casación.

- 2) Condene en costas al Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.