

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 23 de noviembre de 2004*

En el asunto T-84/03,

Maurizio Turco, con domicilio en Pulsano (Italia), representado por los Sres. O. W. Brouwer, T. Janssens y C. Schillemans, abogados,

parte demandante,

apoyado por

República de Finlandia, representada por las Sras. T. Pynnä y A. Guimaraes-Purokoski, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

por

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. J. Liisberg, posteriormente por el Sr. J. Molde, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: inglés.

y por

Reino de Suecia, representado por el Sr. A. Kruse y la Sra. K. Wistrand, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J.-C. Piris y M. Bauer, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. C. Jackson, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Sales y la Sra. J. Stratford, Barristers, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Petite, C. Docksey y P. Aalto, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se deniega parcialmente al demandante el acceso a determinados documentos recogidos en el orden del día de la reunión del Consejo «Justicia y Asuntos de Interior» de los días 14 y 15 de octubre de 2002,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Quinta),

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas y J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. I. Natsinas, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de junio de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 A tenor del artículo 255 CE:

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

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

[...]»

- 2 Los considerandos 1, 2, 3, 4, 6 y 11 del Reglamento (CE) nº 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), adoptado con arreglo al artículo 255 CE indican lo siguiente:

«1) El Tratado de la Unión Europea introduce el concepto de apertura en el párrafo segundo de su artículo 1, en virtud del cual el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

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 [...] UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3) En las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo de Birmingham, de Edimburgo y de Copenhague se subrayó la necesidad de garantizar una mayor transparencia en el trabajo de las instituciones de la Unión. El presente Reglamento consolida las iniciativas ya adoptadas por las instituciones con vistas a aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones.

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 [...] CE.

[...]

6) Se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en los casos en que las instituciones actúen en su capacidad legislativa, incluso por delegación de poderes, al mismo tiempo que se preserva la eficacia de su procedimiento de toma de decisiones. Se debe dar acceso directo a dichos documentos en la mayor medida posible.

[...]

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 4 de dicho Reglamento establece:

«Excepciones

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:

— la seguridad pública,

— la defensa y los asuntos militares,

— las relaciones internacionales,

— la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

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

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,

- los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

- el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoria,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

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

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

[...]»

Hechos que originaron el litigio

- 4 Mediante correo electrónico de 22 de octubre de 2002, el demandante solicitó al Consejo acceder a los documentos mencionados en el orden del día de la reunión del Consejo «Justicia y Asuntos de Interior» que se celebró en Luxemburgo los días 14 y 15 de octubre de 2002, entre los que figuraba un dictamen de su servicio jurídico relativo a una propuesta de directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a la recepción de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

- 5 Mediante correo electrónico de 5 de noviembre de 2002, el Consejo acogió la solicitud del demandante respecto a 15 de los 20 documentos solicitados. Denegó al demandante un acceso íntegro a cuatro documentos relativos a propuestas legislativas (documentos nos 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 y 12619/02), con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 1049/2001. Además, el Consejo denegó al demandante el acceso al dictamen de su servicio jurídico mencionado en el apartado 4 *supra* (documento nº 9077/02), con arreglo al artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento. Respecto a este último documento, el Consejo señaló lo siguiente:

«El documento [nº] 9077/02 es un dictamen del servicio jurídico del Consejo relativo a una propuesta de directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a la recepción de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

Habida cuenta de su contenido, la divulgación de dicho documento podría suponer un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico interno del Consejo, tal como prevé el artículo 4, apartado 2, del Reglamento. A falta de cualquier razón específica que indique que la divulgación de dicho documento lleve aparejado un determinado interés público preponderante, la Secretaría General ha llegado a la conclusión, tras haber ponderado los intereses, de que el interés de la protección del asesoramiento jurídico interno tiene prioridad sobre el interés público y, por

consiguiente, ha decidido denegar el acceso a dicho documento, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Reglamento. Esta excepción comprende el contenido íntegro del documento. En consecuencia, no es posible dar un acceso parcial a éste, con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento.»

- 6 Mediante escrito de 22 de noviembre de 2002, el demandante presentó una solicitud confirmatoria, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. El demandante alegó, al respecto, que el Consejo había aplicado erróneamente las excepciones al derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones establecidas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1049/2001 y señaló que el interés público superior que justifica la divulgación de los documentos controvertidos es el principio de democracia y de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo.
- 7 Mediante escrito de fecha 19 de diciembre de 2002 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Consejo desestimó la solicitud confirmatoria del demandante. Según dicho escrito, respecto a los cuatro documentos relativos a propuestas legislativas:

«Aunque el Consejo ha realizado progresos al respecto, las deliberaciones sobre los actos legislativos de que se trata se encuentran aún en curso. Por consiguiente, en estas circunstancias, el Consejo estima prematura la divulgación de los documentos íntegros y considera, tras haber ponderado los intereses en juego, que el interés de la protección del proceso de toma de decisiones de la institución prevalece siempre sobre el interés público [...] en lo que se refiere a la identificación de las delegaciones cuyas posiciones se recogen en los documentos, en la medida en que ello puede reducir sensiblemente la flexibilidad de las delegaciones para reconsiderar su posición o llevar a reabrir el debate y, por tanto, perjudicar seriamente el proceso de toma de decisiones del Consejo.»

- 8 Respecto al dictamen de su servicio jurídico, el Consejo consideró, mediante la decisión impugnada, que sólo podía divulgarse su primer apartado y que, en todo lo

demás, procedía confirmar la decisión de 5 de noviembre de 2002, por la que se denegaba el acceso del demandante a dicho dictamen. En lo referente a la existencia de un interés público superior en el sentido de dicho artículo, el Consejo expuso lo siguiente:

«El Consejo considera que el mero hecho de que la divulgación de dichos documentos, que contienen el asesoramiento del servicio jurídico sobre cuestiones jurídicas planteadas en el debate sobre iniciativas legislativas, favorezca el interés general de aumentar la transparencia y la apertura del proceso de toma de decisiones de la institución no constituye un interés público preponderante. De hecho, este criterio puede aplicarse a cualesquiera opiniones escritas o documentos similares del servicio jurídico, lo que haría que fuera prácticamente imposible que el Consejo denegara el acceso a cualquier dictamen del servicio jurídico en virtud del Reglamento n° 1049/2001. El Consejo considera que tal resultado es manifiestamente contrario a la voluntad del legislador, tal y como viene expresada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, porque privaría a dicha disposición de todo efecto útil.»

- 9 Mediante escrito de 19 de mayo de 2003, el Consejo comunicó al demandante que los cuatro documentos relativos a propuestas legislativas a los que sólo había tenido acceso parcialmente, algunos se habían hecho públicos íntegramente, y el resto le habían sido personalmente comunicados.

Procedimiento

- 10 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de febrero de 2003, el demandante interpuso el presente recurso.

- 11 Mediante auto de 20 de octubre de 2003, el Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención, por un lado, de la República de Finlandia, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del demandante y, por otro lado, de la Comisión y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo.
- 12 Las partes coadyuvantes presentaron sus escritos de formalización de la intervención dentro de los plazos señalados.
- 13 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió abrir la fase oral.
- 14 Los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, se oyeron en la vista celebrada el 24 de junio de 2004.

Pretensiones de las partes

- 15 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión impugnada.

— Condene al Consejo al pago de las costas, incluidas las de las partes coadyuvantes.

16 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Acuerde el sobreseimiento del presente recurso en lo referente a que la decisión impugnada deniega el acceso íntegro a los cuatro documentos relativos a propuestas legislativas.
- Se pronuncie sobre las costas correspondientes al sobreseimiento de conformidad con el artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.
- Desestime el recurso en todo lo demás.
- Condene en costas al demandante.

17 La República de Finlandia, en apoyo del demandante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que anule la decisión impugnada.

18 El Reino de Suecia, en apoyo del demandante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que anule la decisión impugnada en cuanto a la denegación del acceso del demandante al dictamen jurídico del Consejo.

19 La Comisión, en apoyo del Consejo, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso.

— Condene al demandante al pago de las costas, incluidas las correspondientes a su intervención.

- 20 El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en apoyo del Consejo, solicita al Tribunal de Primera Instancia que desestime el recurso.

Fundamentos de Derecho

- 21 En apoyo de su recurso, el demandante alega, respecto de los cuatro documentos relativos a propuestas legislativas, que el Consejo infringió el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, e incumplió la obligación de motivación que le incumbe. Respecto del dictamen jurídico de que se trata, el demandante alega que el Consejo infringió el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento.

Sobre la denegación de acceso a la totalidad de los cuatro documentos relativos a propuestas legislativas

Alegaciones de las partes

- 22 El Consejo alega que, en el momento en que se interpuso el presente recurso, los documentos n° 12616/02 y n° 12616/02 COR 1 no habían sido hechos públicos en su integridad, aunque el Reglamento de que se trata en dichos documentos ya se había adoptado. Sin embargo, estos documentos fueron íntegramente divulgados en Internet el 26 de marzo de 2003. En este contexto, el Consejo puntualiza que, pese a sus esfuerzos para que dichos documentos estuvieran disponibles en Internet, como

prevé el artículo 11, apartado 6, del anexo II «Disposiciones específicas relativas al acceso del público a los documentos del Consejo» de la Decisión 2002/682/CE, Euratom, de 22 de julio de 2002, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 230, p. 7), y debido a una sobrecarga de trabajo administrativo, no fue posible hacerlo antes de la interposición del presente recurso.

23 · En cuanto a los documentos nº 12619/02 y nº 12903/02, el 19 de marzo de 2003, se decidió divulgarlos íntegramente, aun cuando el procedimiento legislativo al que se referían no había aún desembocado en la adopción de un texto final.

24 Al haberse satisfecho la solicitud del demandante relativa a dichos documentos, el Consejo, apoyado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, estima que el recurso ha quedado sin objeto en lo referente a la negativa a darle acceso íntegramente a esos cuatro documentos. En consecuencia, sostienen que procede sobreseer esta parte del recurso (auto del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 1997, Antillean Rice Mills/Comisión, T-26/97, Rec. p. II-1347, apartado 15).

25 Por lo tanto, a su juicio, no es necesario responder a las alegaciones del demandante relativas al derecho de acceso a tales documentos.

26 El demandante admite que, a raíz de la decisión del Consejo de conceder el acceso a esos cuatro documentos relativos a propuestas legislativas, el presente recurso ha quedado sin objeto por lo que respecta a la denegación de darle acceso íntegramente a dichos documentos. No obstante, destaca que el Consejo no ha facilitado ninguna explicación referente a su cambio de postura en cuanto a su divulgación.

- 27 No obstante, el demandante señala que si el Consejo declarase que no volvió a examinar la motivación contenida en la decisión impugnada, el presente recurso no habría quedado sin objeto. A su juicio, el Consejo no puede eludir el control jurisdiccional decidiendo divulgar los documentos de que se trata. Además, la legalidad de una decisión debe apreciarse en la fecha en la que se adoptó, lo que constituye la expresión de los principios de legalidad y acceso a la justicia. Por tanto, el demandante solicita que no se acoja la pretensión de sobreseimiento del Consejo y considera, en cualquier caso, que éste ha de ser condenado en costas con arreglo al artículo 87, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento de Procedimiento.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 28 El Tribunal de Primera Instancia señala que, mediante escrito de 19 de mayo de 2003, el Consejo comunicó al demandante la divulgación íntegra de los documentos nº 12903/02, nº 12616/02, nº 12616/02 COR 1 y nº 12619/02.

- 29 Puesto que el demandante ha tenido acceso a esos cuatro documentos, la anulación de la decisión impugnada, en la medida en que deniega parcialmente el acceso del demandante a dichos documentos, no produciría ninguna consecuencia adicional respecto de la divulgación íntegra de tales documentos.

- 30 Al haber quedado sin objeto el recurso en lo referente a la categoría de documentos examinada, procede acordar el sobreseimiento al respecto.

Sobre la denegación del acceso al dictamen del servicio jurídico del Consejo

Alegaciones de las partes

- 31 El demandante alega que la negativa del Consejo a darle acceso al dictamen de su servicio jurídico constituye una infracción del artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. Invoca a este respecto tres argumentos.
- 32 Con carácter principal, el demandante considera que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 no es aplicable a los dictámenes jurídicos relativos a proyectos legislativos. Afirma que la excepción al principio de acceso del público a los documentos, prevista en dicho artículo, se refiere a «los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico». Por tanto, a su juicio, esta excepción no pretende comprender todos los dictámenes jurídicos internos o externos del Consejo, sino que su finalidad es garantizar que los dictámenes jurídicos, elaborados en el contexto de procedimientos judiciales actuales o potenciales, que son análogos a comunicaciones escritas entre abogado y cliente, no sean divulgados, a menos que exista un interés público superior que justifique su divulgación. Por otra parte, el Defensor del Pueblo Europeo ha llegado a esta misma conclusión en uno de sus informes al Parlamento.
- 33 Por consiguiente, en opinión del demandante, los dictámenes jurídicos relativos a propuestas legislativas no están comprendidos en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001. El artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento es la disposición adecuada para poder justificar que se deniegue el acceso a dictámenes jurídicos elaborados en el contexto del examen de propuestas legislativas. Pues bien, a juicio del demandante, el Consejo incurrió en un error de Derecho al no invocar esta disposición en la decisión impugnada.

- 34 Además, con arreglo a reiterada jurisprudencia, todas las excepciones al principio del mayor acceso posible a documentos en poder de una institución han de interpretarse y aplicarse en sentido estricto y de forma individual. A este respecto, el demandante alega que lo expuesto por el Consejo corrobora más bien la tesis de que la intención del legislador era precisamente limitar el sentido de la expresión «asesoramiento jurídico» a los dictámenes jurídicos elaborados en el contexto de procedimientos judiciales, actuales o potenciales. De ello se deriva, a su juicio, que la excepción del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, relativo a «los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico» no comprende, a un mismo tiempo, los dictámenes jurídicos elaborados en el marco de procedimientos legislativos y los elaborados en el marco de procedimientos judiciales. Según el demandante, a pesar de la incertidumbre de las medidas legislativas anteriores referentes al acceso a los documentos y de la interpretación dada al respecto por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 7 de diciembre de 1999, Interporc/Comisión (T-92/98, Rec. p. II-3521), del Reglamento n° 1049/2001 se desprende claramente que los «procedimientos judiciales» no sólo comprenden los escritos y demás documentos presentados en dicho contexto, sino también el «asesoramiento jurídico» en los referidos procedimientos, actuales o potenciales.
- 35 Con carácter subsidiario, suponiendo que el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001 sea aplicable en el presente caso, el demandante, apoyado por el Reino de Suecia, el Reino de Dinamarca y la República de Finlandia, recuerda que dicha excepción ha de interpretarse y aplicarse en sentido estricto.
- 36 Según el demandante y la República de Finlandia, la interpretación que el Consejo realiza de dicha excepción es demasiado amplia y le lleva a denegar el acceso a la práctica totalidad de los documentos elaborados por su servicio jurídico. Además, la República de Finlandia señala que la postura adoptada por el Consejo no respeta el principio de proporcionalidad.
- 37 Aunque al Consejo le está permitido denegar el acceso a los dictámenes de su servicio jurídico, sólo puede hacerlo tras haber examinado cada dictamen jurídico y haber determinado las razones concretas que justifican la denegación del acceso

(sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 112, y de 7 de febrero de 2002, Kuijer/Consejo, T-211/00, Rec. p. II-485, apartado 56). Sin embargo, en el presente caso el Consejo no ha demostrado que la divulgación del dictamen jurídico de que se trata suponga un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico.

- 38 El Reino de Dinamarca puntualiza, a este respecto, que el Consejo no apreció si el dictamen de que se trata podía ser divulgado porque considera que todos los dictámenes elaborados por su servicio jurídico en un procedimiento legislativo constituyen una categoría no sujeta a la transparencia. Pues bien, en su opinión y en la de la República de Finlandia, el Consejo ha de ponderar, caso por caso, los intereses a los que se refiere el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. La República de Finlandia añade asimismo que la apreciación de la excepción contemplada en dicho artículo requiere que se tome también en consideración el tiempo transcurrido entre la elaboración del dictamen jurídico y la solicitud de acceso a éste.
- 39 El demandante considera que no cabe deducir de la jurisprudencia una prohibición general de divulgación de todos los dictámenes del servicio jurídico. A su juicio, la jurisprudencia no se opone a la distinción entre los dictámenes jurídicos elaborados durante un procedimiento legislativo y los elaborados en procedimientos judiciales. El demandante añade, además, que las sentencias invocadas por el Consejo no son pertinentes en el presente caso, puesto que las cuestiones planteadas en los asuntos que dieron origen a tales sentencias se referían a si cabía presentar, sin autorización específica, dictámenes del servicio jurídico del Consejo en procedimientos ante el Tribunal de Primera Instancia. El demandante, el Reino de Dinamarca y la República de Finlandia señalan que, por otra parte, dichos asuntos no se refieren a la aplicación del Reglamento nº 1049/2001. A este respecto, el demandante hace referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1995, España/Consejo (C-350/92, Rec. p. I-1985, apartado 35), a las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs presentadas en dicho asunto (Rec. p. I-1988) y a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de noviembre de 2000, Ghignone y otros/Consejo (T-44/97, RecFP pp. I-A-223 y II-1023, apartado 48).
- 40 Por lo que se refiere al auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 3 de marzo de 1998, Carlsen y otros/Consejo (T-610/97 R, Rec. p. II-485), invocado por el Consejo en la decisión impugnada, el demandante alega que la decisión de

prohibir la divulgación del dictamen jurídico de que se trata en dicho asunto se tomó en el contexto de medidas provisionales, lo que implica un examen menos profundo de los hechos y de las cuestiones jurídicas planteadas. Además, en su opinión, el Tribunal de Primera Instancia difícilmente podía haber llegado, en dicho asunto, a una conclusión distinta sin prejuzgar el resultado del procedimiento principal.

- 41 Respecto a la necesaria independencia del asesoramiento de su servicio jurídico, invocada por el Consejo en apoyo de su negativa a divulgar el dictamen jurídico de que se trata, el demandante, apoyado por el Reino de Dinamarca, considera que, con arreglo al artículo 22 del Reglamento interno del Consejo, dicho servicio defiende los intereses de la institución a la que pertenece orgánicamente y a la que está jerárquicamente subordinado y desempeña un papel claro en la función legislativa de dicha institución. Por tanto, en su opinión, la divulgación de los dictámenes del servicio jurídico contribuye a proteger a éste de las influencias exteriores ilegítimas y, en particular, de las de los Estados miembros, así como a garantizar su imparcialidad.
- 42 Además, como alegan el demandante y la República de Finlandia, los agentes de los servicios jurídicos de las instituciones comunitarias y los propios servicios jurídicos tienen una misión distinta de la de los abogados ajenos a la institución. Así, en su opinión, no disfrutan del mismo tipo de independencia que caracteriza a la profesión jurídica.
- 43 El Reino de Suecia, en este contexto, alega que si bien determinada información recogida en dictámenes jurídicos puede estar comprendida en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, corresponde a la institución apreciar la posibilidad de divulgarlos habida cuenta de la información que contienen y verificar si dicha divulgación supone un perjuicio para su protección. Por tanto, a su juicio, no cabe considerar en general que los dictámenes jurídicos son confidenciales.

- 44 El Reino de Suecia añade que el legislador no deseó que la divulgación de los dictámenes jurídicos quedara excluida del ámbito de aplicación del Reglamento n° 1049/2001. Asimismo, estima que deben tomarse en consideración otros factores a efectos de dicho examen. Por ejemplo, el artículo 207 CE, apartado 3, preconiza una mayor transparencia en el proceso legislativo. Igualmente, la fase del procedimiento legislativo y la naturaleza del acto que se ha de adoptar pueden influir en dicha apreciación.
- 45 Con carácter eminentemente subsidiario, el demandante considera que, suponiendo que el Consejo hubiera estado autorizado para aplicar el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001, no habría podido estimar que la divulgación del dictamen de su servicio jurídico suponía un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico.
- 46 En primer lugar, el demandante reprocha al Consejo no haber explicado en qué medida la divulgación del dictamen jurídico de que se trata obstaculiza la protección del asesoramiento jurídico. En su opinión, el Consejo se limitó a indicar que la existencia de dictámenes jurídicos independientes era esencial para su funcionamiento y que su divulgación provocaría incertidumbre en cuanto a la legalidad de los actos legislativos.
- 47 Pues bien, según el demandante, la alegación del Consejo de que la divulgación de los dictámenes jurídicos podía afectar a su independencia no puede prosperar. A su juicio, el Consejo no ha demostrado en qué medida la divulgación de los dictámenes jurídicos obligaría al servicio jurídico a modificarlos. Más bien su divulgación incitaría al servicio jurídico a actuar con diligencia, independencia y objetividad, puesto que los terceros podrían examinar dichos dictámenes. El demandante añade que numerosos dictámenes jurídicos se limitan a un breve examen de la base legal de la legislación propuesta, sin contener argumentos detallados y confidenciales del servicio jurídico. Por último, el demandante señala que en numerosos Estados miembros, como Italia o los Países Bajos, los dictámenes jurídicos relativos a propuestas legislativas elaborados por comisiones o servicios jurídicos y destinados a los gobiernos son accesibles al público. Habida cuenta de la importancia atribuida en el plano nacional al acceso a dichos dictámenes jurídicos, el demandante puede legítimamente esperar obtener tal información del Consejo.

- 48 Por lo que respecta a la alegación del Consejo en el sentido de que la divulgación de los dictámenes jurídicos relativos a procedimientos legislativos puede contribuir a cuestionar la legalidad de los actos legislativos finalmente adoptados, el demandante señala que sólo es aplicable la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001. Sin embargo, el Consejo no ha invocado esta disposición y, por tanto, sus alegaciones al respecto deberían ser ignoradas.
- 49 En cualquier caso, según el demandante, la divulgación de un dictamen jurídico no puede, como tal, afectar a la legalidad del acto legislativo de que se trate, puesto que los actos de las instituciones comunitarias se suponen legales hasta su eventual anulación por los órganos jurisdiccionales comunitarios.
- 50 En segundo lugar, el demandante considera que existe un interés público superior que justifica el acceso del público a los dictámenes jurídicos relativos a iniciativas legislativas. Además, el Consejo estimó erróneamente que el interés público preponderante que justifica la divulgación no puede consistir en los principios de transparencia y apertura. El Reino de Dinamarca sostiene, a este respecto, que el interés relacionado con la transparencia del proceso de toma de decisiones es superior a los intereses invocados por el Consejo para denegar la divulgación de los dictámenes jurídicos.
- 51 En conclusión, el demandante considera que el Consejo infringió el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 y vulneró los derechos civiles y políticos fundamentales de los ciudadanos garantizados, en particular, por el artículo 6 UE.
- 52 El Consejo, así como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión, se oponen a la alegación del demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 53 El Reglamento nº 1049/2001, adoptado con arreglo al artículo 255 CE establece los principios, condiciones y límites que regulan el ejercicio del derecho de acceso del público a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión con objeto de 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 y contribuir a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales.
- 54 En virtud el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuando su divulgación suponga un perjuicio para la protección de los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.
- 55 En primer lugar, el demandante alega que el asesoramiento jurídico mencionado en dicho artículo es únicamente el llevado a cabo por los servicios jurídicos en el contexto de procedimientos judiciales y no el realizado en el marco de la actividad legislativa de las instituciones. Puesto que el dictamen jurídico de que se trata se refiere a una propuesta de directiva del Consejo que establece normas mínimas para la recepción de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, no cabría aplicarle la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001.
- 56 Sin embargo, la lectura de dicha disposición no permite declarar que solamente contempla los documentos que puedan suponer un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico realizado en el contexto de procedimientos judiciales.

- 57 Además, es preciso señalar que ni el Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión, aprobado por ambas instituciones el 6 de diciembre de 1993 [93/730/CE (DO L 340, p. 41)], ni las Decisiones de las instituciones relativas al acceso del público a sus documentos, adoptadas con anterioridad al Reglamento nº 1049/2001 [Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993 (DO L 340, p. 43); Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994 (DO L 46, p. 58) y Decisión 97/632/CE, CECA, Euratom del Parlamento Europeo, de 10 de julio de 1997 (DO L 263, p. 27)] mencionaban específicamente, como excepción al derecho de acceso público a dichos documentos, la protección del asesoramiento jurídico de tales instituciones. Estos textos se referían, no obstante, a la protección de los procedimientos judiciales.
- 58 De lo anterior se deduce que el legislador comunitario deseó recoger, en el Reglamento nº 1049/2001, una excepción relativa al asesoramiento jurídico distinta de la relativa a los procedimientos judiciales.
- 59 A este respecto, la interpretación propuesta por el demandante, de que el asesoramiento jurídico mencionado en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 es el llevado a cabo en el marco de procedimientos judiciales seguidos por los servicios jurídicos de las instituciones, habría requerido que el legislador lo indicara específicamente, estableciendo, por ejemplo, que la protección mencionada se refería «a los procedimientos judiciales y, en particular, al asesoramiento jurídico». Sin embargo, no es éste el caso.
- 60 Es cierto que, según reiterada jurisprudencia, las excepciones al acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en otorgar al público el máximo acceso posible a los documentos que obran en poder de las instituciones (véanse, por analogía, en relación con la Decisión 94/90, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de octubre de 1999, *Bavarian Lager/Comisión*, T-309/97, Rec. p. II-3217, apartado 39, y de 11 de diciembre de 2001, *Petrie y otros/Comisión*, T-191/99, Rec. p. II-3677, apartado 66).

- 61 Sin embargo, el principio sentado por la jurisprudencia sólo se aplica a la definición del alcance de una excepción en caso de que ésta pueda dar lugar a varias interpretaciones diferentes. En el presente caso, la expresión «asesoramiento jurídico» no presenta en sí ninguna dificultad de interpretación, de modo que no procede considerar que solamente contempla los dictámenes elaborados en el contexto de procedimientos judiciales. Además, la interpretación contraria propuesta por el demandante tendría como consecuencia privar de todo efecto útil la mención del asesoramiento jurídico entre las excepciones previstas en el Reglamento nº 1049/2001.
- 62 Por consiguiente, la expresión «asesoramiento jurídico» debe entenderse en el sentido de que la protección del interés público puede oponerse a la divulgación del contenido de los documentos elaborados por el servicio jurídico del Consejo en el marco de procedimientos judiciales, pero también para cualquier otro fin.
- 63 Además, respecto de los «procedimientos judiciales» a efectos de la Decisión 94/90, el Tribunal de Primera Instancia ha considerado que dicho concepto comprendía no sólo los escritos presentados, los documentos internos relativos a la instrucción del asunto pendiente de resolución, sino también las comunicaciones relativas al asunto entre la Dirección General interesada y el Servicio Jurídico o un bufete de abogados (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 41).
- 64 Pues bien, puesto que el concepto de «procedimientos judiciales» ha sido ya interpretado en el contexto del derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones, debe considerarse que dicha definición, desarrollada en el marco de la interpretación de la Decisión 94/90, es pertinente en el marco del Reglamento nº 1049/2001.
- 65 Por tanto, toda vez que los dictámenes jurídicos elaborados en el contexto de procedimientos judiciales están ya comprendidos en la excepción relativa a la protección de dichos procedimientos, a efectos del artículo 4, apartado 2, segundo

guión, del Reglamento nº 1049/2001, la mención expresa del asesoramiento jurídico entre las excepciones tiene necesariamente un alcance distinto del de la excepción relativa a los procedimientos judiciales.

66 De ello se deduce que el demandante no puede alegar que un dictamen jurídico que se refiere a la actividad legislativa de una institución, como el que nos ocupa en el presente caso, no puede estar amparado por la excepción relativa al asesoramiento jurídico a efectos del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001.

67 Habida cuenta de lo anterior, el Consejo se basó acertadamente en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 para determinar si debía dar acceso al demandante al dictamen de su servicio jurídico.

68 En segundo lugar, el demandante alega que el Consejo no examinó el dictamen jurídico de que se trata basándose en que los dictámenes jurídicos son confidenciales por naturaleza. Asimismo rebate la pertinencia de la alegación del Consejo relativa a la necesidad de su servicio jurídico de preservar su independencia.

69 Es preciso señalar que la institución está obligada a apreciar, en cada caso concreto, si los documentos cuya divulgación se solicita están amparados efectivamente por alguna de las excepciones enumeradas en el Reglamento nº 1049/2001 (véase, por analogía, respecto de la Decisión 94/90, la sentencia del Tribunal de Justicia 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 24).

70 En el presente caso, es preciso señalar que el documento de que se trata es un dictamen del servicio jurídico del Consejo relativo a una propuesta de directiva del Consejo que establece normas mínimas para la recepción de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

- 71 Sin embargo, el hecho de que el documento de que se trata sea un dictamen jurídico no puede justificar por sí solo la aplicación de la excepción invocada. En efecto, como se ha recordado anteriormente, cualquier excepción al derecho de acceso a los documentos de las instituciones comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001 debe interpretarse y aplicarse de forma estricta (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de septiembre de 2000, *Denkavit Nederland/Comisión*, T-20/99, Rec. p. II-3011, apartado 45).
- 72 Por consiguiente, corresponde al Tribunal de Primera Instancia comprobar si, en el presente caso, el Consejo no incurrió en un error de apreciación al considerar, con arreglo al artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001, que la divulgación del dictamen jurídico de que se trata supone un perjuicio para la protección de que puede disfrutar este tipo de documento.
- 73 Para justificar su negativa a divulgar la totalidad del dictamen jurídico de que se trata, el Consejo alega en la decisión impugnada, esencialmente, que los dictámenes de su servicio jurídico constituyen un instrumento importante que le permiten cerciorarse de la compatibilidad de sus actos con el Derecho comunitario y hacer avanzar la discusión relativa a los aspectos jurídicos de que se trate. Asimismo alega que de tal divulgación puede derivarse una incertidumbre en cuanto a la legalidad de los actos legislativos adoptados a raíz de dichos dictámenes. El Consejo también hace referencia a las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto que dio lugar a la sentencia *España/Consejo*, antes citadas, así como al auto *Carlsen y otros/Consejo*, y a la sentencia *Ghignone y otros/Consejo*, antes citados.
- 74 Es cierto que dicha motivación, acerca de la necesidad de protección invocada, parece referirse a todos los dictámenes jurídicos del Consejo relativos a actos legislativos y no específicamente al dictamen jurídico de que se trata. Sin embargo, la generalidad de la motivación del Consejo se justifica por el hecho de que la evocación de información adicional, en particular sobre el contenido del dictamen jurídico de que se trata, privaría de finalidad a la excepción invocada.

- 75 Además, aun cuando el Consejo denegó, en un primer momento, el acceso del demandante al dictamen jurídico de que se trata, de la decisión impugnada se desprende que finalmente aceptó divulgar el párrafo único introductorio del citado dictamen. En dicho párrafo introductorio se señala que el dictamen de que se trata contiene el asesoramiento del servicio jurídico del Consejo sobre la cuestión de la competencia comunitaria en materia de acceso de nacionales de países terceros al mercado de trabajo.
- 76 De lo anterior se deduce que es infundado el motivo según el cual el Consejo no examinó el contenido del dictamen jurídico de que se trata con objeto de pronunciarse sobre la solicitud de acceso controvertida.
- 77 En cuanto a la pertinencia de la necesidad de protección de dicho dictamen invocada por el Consejo en la decisión impugnada, el Tribunal de Primera Instancia considera que la divulgación del dictamen jurídico de que se trata tiene como efecto hacer públicos los debates internos del Consejo referentes a la cuestión de la competencia comunitaria en materia de acceso de nacionales de terceros países al mercado de trabajo y, más en general, relativos a la cuestión de la legalidad del acto legislativo sobre el que versa.
- 78 La divulgación de tal dictamen puede, habida cuenta de la naturaleza particular de dichos documentos, dar lugar a una duda sobre la legalidad del acto legislativo de que se trata.
- 79 Además, es preciso señalar que el Consejo puede legítimamente considerar que la independencia del asesoramiento de su servicio jurídico, realizado a solicitud de otros servicios de dicha institución o al menos dirigido a éstos, puede constituir un interés que se ha de proteger. A este respecto, el demandante no ha explicado en qué medida, en las circunstancias del presente caso, la divulgación del dictamen jurídico de que se trata contribuiría a proteger al servicio jurídico del Consejo de influencias exteriores ilegítimas.

- 80 Habida cuenta de lo anterior, el Consejo no incurrió en error de apreciación al considerar que existía un interés en proteger el dictamen jurídico de que se trata.
- 81 En tercer lugar, respecto de la existencia de un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 que justifique la divulgación del dictamen jurídico de que se trata, el demandante alega que el Consejo no comprobó la existencia de tal interés. A este respecto, el demandante considera que los principios de transparencia, apertura y democracia o de participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones constituyen intereses públicos superiores que justifican la divulgación del dictamen jurídico de que se trata.
- 82 Sin embargo, es preciso señalar que dichos principios son aplicados por todas las disposiciones del Reglamento n° 1049/2001, como ponen de manifiesto los considerandos primero y segundo de dicho Reglamento, que hacen referencia expresamente a los principios de apertura, democracia y mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (véase el apartado 2 *supra*).
- 83 Por tanto, el interés público superior, mencionado en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, que puede justificar la divulgación de un documento que suponga un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico debe, en principio, ser distinto de los principios anteriormente mencionados que subyacen en dicho Reglamento. En su defecto, corresponde como mínimo al solicitante acreditar que, habida cuenta de las circunstancias específicas del caso, la invocación de esos mismos principios resulta de tal intensidad que supera la necesidad de protección del documento controvertido. Sin embargo, no ocurre así en el caso de autos.
- 84 Además, si bien es posible que la propia institución de que se trata identifique un interés público superior que pueda justificar la divulgación de dicho documento, corresponde al solicitante que pretende hacer valer tal interés invocarlo en su solicitud para instar a la institución a pronunciarse al respecto.

- 85 En el presente caso, puesto que el Consejo no incurrió en un error de apreciación al considerar que los intereses públicos superiores invocados por el demandante no justificaban la divulgación del dictamen jurídico de que se trata, no cabe reprocharle no haber identificado otros intereses públicos superiores.
- 86 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el presente recurso en lo que se refiere a la denegación del acceso al dictamen jurídico del Consejo.

Sobre la petición de diligencias de ordenación del procedimiento

- 87 El Tribunal de Primera Instancia considera que no procede acceder a la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento presentada, en sus escritos, por el demandante y cuyo objetivo era que se exigiera al Consejo remitir al Tribunal de Primera Instancia todos los documentos cuya divulgación se solicitaba.
- 88 Por lo que respecta a dicha solicitud en la medida en que pretende que se aporten ante el Tribunal de Primera Instancia los cuatro documentos relativos a propuestas legislativas, ha quedado sin objeto puesto que el demandante ha tenido acceso a dichos documentos.
- 89 Por lo que respecta a dicha solicitud en la medida en que pretende que se aporte ante el Tribunal de Primera Instancia el dictamen jurídico de que se trata, no procede acceder a ella, toda vez que el Tribunal de Primera Instancia se considera suficientemente informado con los documentos que obran en los autos.

Costas

- 90 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. El artículo 87, apartado 6, de dicho Reglamento establece que en caso de sobreseimiento el Tribunal de Primera Instancia resolverá discrecionalmente sobre las costas.
- 91 Como ya ha señalado el Tribunal de Primera Instancia en el presente auto, el recurso ha quedado sin objeto en lo referente a la denegación de acceso íntegro a los cuatro documentos del Consejo relativos a propuestas legislativas (documentos nº 12616/02, nº 12616/02 COR 1, nº 12903/02 y nº 12619/02).
- 92 En sus escritos, el Consejo admitió que los documentos nº 12616/02 y nº 12616/02 COR 1 deberían haber sido remitidos al demandante antes de la interposición del presente recurso. Con ello, el comportamiento del Consejo favoreció que surgiera el litigio, en la medida en que se refiere a ambos documentos y ha llevado al demandante a incurrir en gastos inútiles.
- 93 En cuanto a los documentos nº 12619/02 y nº 12903/02, el Consejo decidió finalmente remitirlos al demandante con posterioridad a la interposición del presente recurso, aun cuando los actos legislativos a los que se refieren aún no habían sido adoptados, sin explicar los motivos que justificaban tal cambio de actitud.

- 94 Por lo tanto, el Consejo deberá soportar la mitad de sus propias costas correspondientes al recurso y la mitad de las causadas al demandante.
- 95 Por otra parte, al haber sido desestimado el recurso del demandante en lo referente a la denegación de acceso al dictamen jurídico del Consejo, procede condenarle a soportar la mitad de sus propias costas correspondientes al recurso y la mitad de las causadas al Consejo.
- 96 A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso en lo referente a la denegación de acceso al dictamen jurídico del Consejo.**

- 2) **Sobreseer el recurso en todo lo demás.**

- 3) **El demandante y el Consejo cargarán cada uno con la mitad de las costas correspondientes al recurso.**

- 4) **Las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de noviembre de 2004.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

P. Lindh