SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 7 de junio de 2011 *

En el asunto T-471/08,

Ciarán Toland, con domicilio en Dublín, representado por los Sres. A. Burke, Solicitor, E. Regan, SC, y J. Newman, Barrister,

parte demandante,

apoyada por

Reino de Dinamarca, representado por la Sra. B. Weis Fogh y el Sr. C. Vang, en calidad de agentes,

República de Finlandia, representada por el Sr. J. Heliskoski y las Sras. A. Guimaraes-Purokoski y H. Leppo, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk, S. Johannesson y K. Petkovska, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. H. Krück, N. Lorenz y D. Moore, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión del Parlamento Europeo de 11 de agosto de 2008, referenciada A(2008) 10636, en la parte en que deniega el acceso al informe nº 06/02 de la Auditoría Interna del Parlamento, de 9 de enero de 2008, titulado «Informe de auditoría de las dietas de asistencia parlamentaria»,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por el Sr. N.J. Forwood, Presidente, y los Sres. F. Dehousse (Ponente) y J. Schwarcz, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Andovà, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de diciembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El 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), establece los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de esas instituciones previsto en el artículo 255 CE.

2 Según el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1049/2001:

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

[...]

— el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

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 al proceso de toma de decisiones de dicha institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

[...]»

Hechos que originaron el litigio

3 Mediante escrito de 11 de junio de 2008, el demandante, Sr. Ciarán Toland, solicitó al Parlamento que le diera traslado del informe anual correspondiente a 2006 de su Servicio de Auditoría Interna, incluidos los dieciséis informes de auditoría interna citados en el apartado 24 de la Resolución del Parlamento, de 22 de abril de 2008, que contiene las observaciones que forman parte integrante de la decisión por la que se aprueba la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio de 2006, sección I – Parlamento Europeo (DO 2009, L 88, p. 3).

4 Mediante escrito de 23 de junio de 2008 el Secretario General del Parlamento Europeo concedió al demandante el acceso al informe anual correspondiente a 2006 del Servicio de Auditoría Interna del Parlamento, referencia nº 07/01, de 16 de julio de 2007 (en lo sucesivo, «informe nº 07/01», a excepción de un apartado de este informe relativo a una auditoría aún en curso. En su escrito de 23 de junio de 2008 no se refirió a los otros dieciséis informes de auditoría interna solicitados por el demandante.

5 Mediante escrito de 19 de julio de 2008 el demandante presentó una solicitud confirmatoria reiterando su solicitud de acceso a los dieciséis informes de auditoría interna, por los motivos expuestos en el escrito de 11 de junio de 2008, y debido a que el escrito del Secretario General del Parlamento de 23 de junio de 2008 no contenía ninguna justificación objetiva debidamente motivada de la denegación del traslado de tales informes. Asimismo, el demandante solicitó el acceso al apartado ocultado del informe nº 07/01.

6 Mediante escrito de 11 de agosto de 2008 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Parlamento denegó, en primer lugar, el acceso al apartado ocultado del informe nº 07/01, en segundo lugar, concedió pleno acceso a trece de los dieciséis informes de auditoría interna, así como un acceso parcial a otros dos y, en tercer lugar, denegó el acceso al decimocuarto de dichos informes, a saber, el informe nº 06/02 de su Servicio de Auditoría Interna, de 9 de enero de 2008, titulado «Informe de auditoría de las dietas de asistencia parlamentaria» (en lo sucesivo, «informe nº 06/02»).

7 En su decisión impugnada el Parlamento describió el informe nº 06/02 diciendo que contenía, en una primera parte, un análisis de los riesgos inherentes a las operaciones financieras de pago de las dietas de asistencia parlamentaria, así como un análisis detallado de las normas en vigor y de su funcionamiento, en una segunda parte, un resumen de los planes de acción establecidos por el auditor interno para mejorar el funcionamiento del sistema y, en una tercera parte, una explicación detallada de dichos planes de acción (página 2, último párrafo, de la decisión impugnada).

8 El Parlamento agregó que, como estudio de los riesgos vinculados a las operaciones financieras de los servicios del Parlamento de pago de las dietas de asistencia parlamentaria y como conjunto de propuestas destinadas a mejorar el sistema, el informe nº 06/02 constituía un informe de auditoría en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 (página 2, último párrafo, y parte superior de la página 3 de la decisión impugnada).

9 El Parlamento consideró que, aunque se hubiese finalizado el 9 de enero de 2008, el informe nº 06/02 estaba incurso en la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001. El Parlamento se remitió a la sentencia del Tribunal de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión (T-391/03 y T-70/04, Rec. p. II-2023, apartados 120 y siguientes). Señaló que los planes de acción contenidos en el informe nº 06/02 enunciaban los principios en los que podría basarse una revisión del marco jurídico de la asistencia parlamentaria. Observó además que dichos planes de acción enunciaban otras acciones que ya desde entonces podía emprender la Dirección General (DG) «Finanzas» del Parlamento, antes de cualquier modificación del marco normativo. El Parlamento consideró que debía concederse a su administración un plazo razonable para tomar en consideración dichas propuestas y adoptarlas de modo inmediato, como exige el artículo 86 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero). Según el Parlamento, conceder el acceso al informe nº 06/02 en ese momento, aunque fuera parcialmente, podría comprometer su utilización efectiva y, en consecuencia, el objetivo de la actividad de auditoría en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 (página 3, primer párrafo, de la decisión impugnada).

10 Además, el Parlamento manifestó que los planes de acción del informe nº 06/02 contenían propuestas que requerían la adopción de una decisión por las autoridades políticas competentes, es decir, no sólo la Mesa del Parlamento y la Conferencia de los Presidentes del Parlamento, sino también la Comisión, el Consejo y los Estados miembros. El Parlamento indicó que, en su sesión plenaria de 22 de abril de 2008, en primer lugar, animó al grupo de trabajo de la Mesa del Parlamento sobre el estatuto de los miembros a que presentara sus conclusiones con miras a una acción rápida y adecuada sobre las observaciones contenidas en el informe nº 06/02, en segundo lugar, exigió que se iniciaran inmediatamente negociaciones con los Estados miembros y el Gobierno belga, en tercer lugar, facultó a su Secretario General para que se pusiera en contacto con la Comisión y el Consejo con el fin de asegurar la posibilidad de una nueva normativa sobre la asistencia parlamentaria mediante una modificación del régimen de los agentes contractuales y, en último lugar, encomendó a su grupo de trabajo sobre el estatuto de los miembros del Parlamento, los asistentes parlamentarios y el fondo de pensión que evaluara, con carácter de urgencia, el funcionamiento de las normas vigentes y, habida cuenta de la importancia del asunto, que presentara todas

las propuestas de modificación de tales normas que dicho grupo de trabajo considerara necesarias (página 3, párrafo tercero, de la decisión impugnada).

11 El Parlamento agregó que, aunque el 9 de julio de 2008 la Mesa del Parlamento hubiera adoptado las medidas de aplicación relativas al estatuto de los miembros del Parlamento, continuaba el proceso de toma de decisiones, sensible y complejo, en relación con el cual el informe nº 06/02 constituía un importante documento de referencia. El Parlamento alegó que la utilización que hacen sus miembros de las dietas puestas a su disposición es un tema sensible seguido con gran interés por los medios de comunicación y que los elementos del informe nº 06/02 podrían utilizarse para perturbar el debate sobre la reforma del sistema y para poner en peligro una reforma rápida. Por consiguiente, según el Parlamento, la divulgación del informe nº 06/02 en ese momento perjudicaría gravemente su proceso de toma de decisiones, pero también «más incluso», por lo que él solo no podría llevar a cabo la reforma de que se trata (página 3, último párrafo, y parte superior de la página 4, de la decisión impugnada).

12 Por último, considerando que la solicitud del demandante de 19 de julio de 2008 no contenía ninguna argumentación que pudiera justificar la divulgación del informe nº 06/02 y que tal divulgación, aunque fuera parcial, comprometería, por una parte, el objetivo de la auditoría en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 y, por otra, el proceso de toma de decisiones del Parlamento en el sentido del artículo 4, apartado 3, del mismo Reglamento, el Parlamento decidió denegar la solicitud de acceso del demandante a dicho informe (página 4, párrafos segundo y tercero, de la decisión impugnada).

Procedimiento y pretensiones de las partes

13 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 23 de octubre de 2008 el demandante interpuso el presente recurso.

14 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal los días 13, 17 y 30 de marzo de 2009, respectivamente, el Reino de Suecia, la República de Finlandia y el Reino de Dinamarca solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del demandante.

15 Mediante auto de 25 de junio de 2009 el Presidente de la Sala Primera del Tribunal admitió dichas solicitudes de intervención.

16 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Segunda, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.

17 Mediante escritos registrados en la Secretaría del Tribunal los días 26 de agosto, 9 y 11 de septiembre de 2009, respectivamente, el Reino de Suecia, la República de Finlandia y el Reino de Dinamarca presentaron sus escritos de formalización de la intervención.

18 El Parlamento y el demandante formularon sus observaciones sobre dichos escritos de formalización de la intervención los días 16 y 18 de noviembre de 2009, respectivamente.

19 Visto el informe del Juez Ponente el Tribunal (Sala Segunda) decidió iniciar la fase oral.

20 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal en el acto de la vista de 7 de diciembre de 2010.

21 En su recurso el demandante solicita al Tribunal que:

— Anule la decisión impugnada en la parte en que deniega el acceso al informe nº 06/02.

— Ordene al Parlamento que le dé acceso al informe nº 06/02.

— Condene en costas al Parlamento.

22 En el escrito de réplica el demandante renunció a su pretensión de que el Tribunal ordenara al Parlamento que le diera acceso al informe nº 06/02.

23 Habida cuenta de las modificaciones de las pretensiones del demandante, el Parlamento solicita al Tribunal que:

— Desestime por infundada la pretensión de anulación de la decisión impugnada.

— Condene en costas al demandante.

— Condene a las partes coadyuvantes a cargar con sus propias costas.

24 El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia sostienen esencialmente las pretensiones de anulación del demandante.

Fundamentos de Derecho

25 El presente recurso, además de una articulación en tres motivos relativos formalmente a un error manifiesto de apreciación, a un incumplimiento de la obligación de motivación y a una violación del principio de proporcionalidad, denuncia esencialmente algunos errores de Derecho consistentes en la infracción por el Parlamento, por una parte, del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, y por otra, del artículo 4, apartado 3, del mismo Reglamento. Según esta diferenciación, tras algunas consideraciones preliminares, deben examinarse los distintos motivos y alegaciones de la demandante.

Consideraciones preliminares

26 Como indican sus artículos 1 y 2, apartados 1 y 3, es objetivo del Reglamento nº 1049/2001 conceder al público el derecho a acceder a los documentos de las instituciones en todos los ámbitos de actividad de la Unión, sin perjuicio de algunas excepciones que establece.

27 De conformidad con su primer considerando, dicho Reglamento se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 UE, párrafo segundo, introducido por el Tratado de Ámsterdam, de marcar una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada

vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el segundo considerando del Reglamento nº 1049/2001, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está vinculado al carácter democrático de éstas.

28 Según reiterada jurisprudencia, las excepciones al acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en conceder al público el más amplio acceso posible a los documentos en poder de las instituciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, Rec. p. I-11389, apartado 66, y de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartado 36; sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra,* apartado 84). Por lo demás, 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 (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, apartado 28).

29 Además, el examen exigido para la tramitación de una solicitud de acceso a documentos debe revestir un carácter concreto. En efecto, por una parte, la mera circunstancia de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no puede bastar para justificar la aplicación de ésta (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de 13 de septiembre de 2000, Denkavit Nederland/Comisión, T-20/99, Rec. p. I-3011, apartado 45). Tal aplicación sólo está justificada, en principio, en el caso de que la institución haya valorado previamente, primero, si el acceso al documento perjudicaba concreta y efectivamente el interés protegido y, segundo, en los supuestos previstos en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1049/2001, si no existía un interés público superior que justificase la divulgación del documento (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 19 de enero de 2010, Co-Frutta/Comisión, T-355/04 y T-446/04, Rec. p. II-1, apartado 123). Por otra parte, el riesgo de perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de 7 de febrero de 2002, Kuijer/Consejo, T-211/00, Rec. p. II-485, apartado 56). Dicho examen debe constar en

los motivos de la decisión (sentencias del Tribunal de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec. p. II-1121, apartado 69, y Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra,* apartado 115).

30 Asimismo, es necesario un examen concreto e individual de cada documento, puesto que, aunque fuese evidente que una solicitud de acceso se refiere a documentos amparados por una excepción, tan sólo tal examen permitirá a la institución valorar la posibilidad de conceder al solicitante un acceso parcial con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de 12 de octubre de 2000, JT's Corporation/Comisión, T-123/99, Rec. p. II-3269, apartado 46, y Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra,* apartado 117).

31 A la luz de estos principios procede examinar el presente recurso.

Sobre la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001

Alegaciones de las partes

32 El demandante, apoyado por las partes coadyuvantes, alega que el Parlamento invocó indebidamente, en el caso de autos, la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, cuya finalidad es la protección de los objetivos de las actividades de auditoría.

33 Señala que, por cuanto la auditoría se finalizó el 9 de enero de 2008, ya no había razón alguna para, en agosto de 2008, denegar su divulgación, la cual en nada podía afectar a su buen fin. En lo que atañe al hecho de alegar que tal divulgación habría comprometido los «objetivos de la actividad de auditoría» en la medida en que habría privado a la administración de un plazo razonable para examinar y aplicar las medidas propugnadas en el informe nº 06/02, el demandante alega que, en el caso de autos, la situación difiere de la controvertida en el asunto en el que recayó la sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra.* Precisa que, en efecto, en el presente asunto la decisión impugnada en modo alguno indica ningún plazo más allá del cual se podría dar traslado del informe nº 06/02. Aduce que dicha decisión indicó que la reforma prevista revestía carácter regulatorio y legislativo y no se refería a ninguna otra investigación o inspección a cuyo resultado podía afectar la divulgación del informe nº 06/02. Afirma que, en consecuencia, no se cumplían los requisitos de aplicación de la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 sobre el perjuicio a los objetivos de la actividad de auditoría.

34 Por lo que respecta a la motivación de la decisión impugnada, el demandante alega que ésta no responde a la cuestión de cómo el acceso al informe nº 06/02 podía concreta y efectivamente perjudicar el interés protegido por el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001. Considera, además, que dicha decisión no examina la posibilidad de que exista un interés público superior que justifique la divulgación del informe nº 06/02, a pesar del supuesto perjuicio a los objetivos de la actividad de auditoría. Sostiene que, al no contener tal examen, la referida decisión viola, por añadidura, el principio de proporcionalidad.

35 Sin embargo, según el demandante, resulta patente que constituye un interés público superior el interés del público a tomar conocimiento de un informe de auditoría que le permita estar informado de la forma como se emplea una parte importante de los fondos públicos concedidos al Parlamento para su funcionamiento.

36 El Parlamento alega que la sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra,* admite la legitimidad de un plazo razonable reconocido en favor de la

administración para decidir acerca de las medidas que deben adoptarse sobre la base de la información contenida en un informe. Pues bien, según alega, en el caso de autos, al adoptarse la decisión impugnada, el Parlamento tenía apenas siete meses para decidir sobre dichas medidas, lo cual, a su juicio, es ciertamente razonable, habida cuenta de los plazos más largos que el Tribunal consideró razonables en la sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra*.

37 El Parlamento señala que el carácter razonable del plazo debe apreciarse en la fecha de la decisión impugnada y que es legalmente inadecuado indicar en esa decisión en qué momento, en el futuro, expirará dicho plazo. Afirma que es erróneo recriminarle no haber ofrecido tal indicación.

38 En relación con la alegación de que la decisión impugnada no se refiere a ninguna otra investigación o inspección aún en curso, sostiene que debe entenderse la decisión impugnada en el sentido de que su mención del informe nº 06/02, señalando que contiene algunos planes de acción «que describen otras medidas que ya puede adoptar la DG Finanzas antes de toda modificación del marco normativo», apunta, evidentemente, en el contexto de la referida Decisión, no sólo a reformas legislativas, sino también a investigaciones. Manifiesta que, por lo demás, en agosto de 2008 se seguían algunas investigaciones administrativas sobre la utilización por determinados diputados de las cantidades pagadas en concepto de dietas de asistencia parlamentaria, y que la divulgación del informe nº 06/02 habría podido ir en detrimento de las mismas. Puntualiza que, por otra parte, ello era de notoriedad pública y que el demandante era consciente de tal situación.

39 El Parlamento niega que la decisión impugnada haya sido insuficientemente motivada, ya sea en relación con la existencia de un riesgo de menoscabo de la protección de los objetivos de las actividades de auditoría como en relación con la falta de un interés público superior en la divulgación.

40 Por lo que respecta a la alegación relativa a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, el Parlamento alega que, aparte de que tal alegación no es esencialmente sino una repetición de otras alegaciones del demandante, la cuestión de que se trata en el caso de autos no guarda relación alguna con el criterio de proporcionalidad, sino con el equilibrio entre el interés público en la protección de un documento y el interés público en su divulgación.

41 En relación, por último, con la alegación relativa a que la transparencia puede suponer un interés público superior que justifica la divulgación de un documento, de lo contrario amparado en la excepción del artículo 4, apartados 2 o 3, del Reglamento nº 1049/2001, afirma que esta pretensión va en contra de la lógica de dicho Reglamento.

Apreciación del Tribunal

42 El artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 autoriza la denegación de acceso a un documento en el caso de que su divulgación suponga un perjuicio para la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

43 En el asunto que dio lugar a la sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra* (apartado 109), el Tribunal declaró que el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 debía recibir una interpretación según la cual dicha disposición, que va dirigida a proteger el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, sólo fuera aplicable si la divulgación de los documentos en cuestión podía poner en peligro la realización de dichas actividades.

44 Es cierto que los distintos actos relativos a la investigación o inspección pueden estar incursos en la excepción sobre la protección de las actividades de inspección, investigación y auditoría en tanto prosigan las actividades de investigación o de inspección, incluso si hubiera terminado la investigación o la inspección concreta que hubiese dado lugar al informe cuyo acceso se solicita (sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra,* apartado 110).

45 No obstante, admitir que los diferentes documentos referidos a actividades de inspección, investigación o auditoría están amparados por la excepción basada en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 hasta que se hayan decidido las medidas que deben adoptarse a raíz de tales procedimientos equivaldría a supeditar el acceso a los citados documentos a un acontecimiento aleatorio, futuro y eventualmente lejano, dependiente de la celeridad y de la diligencia de las diferentes autoridades. Esta solución sería contraria al objetivo consistente en garantizar el acceso del público a los documentos relativos a eventuales irregularidades cometidas en la gestión de los intereses financieros con el fin de brindar a los ciudadanos la posibilidad de controlar de una manera más eficaz la legalidad del ejercicio del poder público (sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra,* apartados 111 y 112).

46 Por ello, debe comprobarse si, en el momento de la adopción de las decisiones controvertidas en el presente asunto, todavía estaban en curso actividades de inspección e investigación, que hubieran podido ser puestas en peligro por la divulgación de los documentos solicitados, y si dichas actividades se realizaron en un plazo razonable (sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra,* apartado 113).

47 De lo que se acaba de exponer se desprende que la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 puede declararse aplicable a un informe de auditoría cuya divulgación pusiera en peligro las actividades de inspección o de investigación que se realizaran, dentro de un plazo razonable, sobre la base de su contenido.

48 En el caso de autos, en la página 3, párrafo primero, de la decisión impugnada, la denegación de acceso al informe nº 06/02 decidida por el Parlamento en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 se basa, mediante remisión a la sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra*, en la consideración de que «debería dispensarse a la administración [del Parlamento] un plazo razonable para tomar en consideración y aplicar de forma inmediata las propuestas [contenidas en dicho informe nº 06/02], como requiere el artículo 86 del Reglamento financiero».

49 Según el mismo párrafo de la decisión impugnada, «permitir en este momento el acceso al [informe nº 06/02], aunque sea parcialmente, podría comprometer la utilización efectiva de dicho informe y, por lo tanto, "el objetivo de la auditoría"». En la página 4, párrafos primero y segundo, de la decisión impugnada, el Parlamento decide, en términos esta vez afirmativos, que conceder, en ese momento, tal acceso, aunque sólo fuera parcial, «comprometería la utilización efectiva [del] contenido [del informe nº 06/02]», o incluso «perjudicaría el objetivo de la auditoría».

50 De las anteriores manifestaciones se desprende que, sobre la base de la sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 9 *supra*, el Parlamento sostiene que la divulgación del informe nº 06/02 en la fecha de la decisión impugnada habría sido demasiado prematura para permitirle llevar a cabo, incluso antes de toda reforma del marco de regulación y/o legislativo de las dietas de asistencia parlamentaria, las acciones inmediatas propugnadas en el referido informe.

51 No obstante, la decisión impugnada no alude a ningún procedimiento concreto de inspección o de investigación ni a otras comprobaciones administrativas que estuvieran en curso al adoptarse dicha decisión y que pudieran implicar la aprobación de las acciones inmediatas propugnadas en el informe nº 06/02.

52 Así, en su parte destinada a la denegación de la solicitud de acceso al informe nº 06/02, la decisión impugnada se limita a referirse, de manera abstracta, a la necesidad de permitir que la administración disponga de un plazo razonable para la aplicación inmediata de las propuestas contenidas en dicho informe y a mencionar diversas iniciativas promovidas para una reforma de la reglamentación y/o legislativa del marco normativo de la asistencia parlamentaria.

53 A este respecto, la referencia a dichas diversas iniciativas promovidas para una reforma de la asistencia parlamentaria no guardan ninguna relación ni con la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, de investigación y de auditoría, ni con la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, de este mismo Reglamento, relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de la institución. Por lo demás, en este sentido, en la parte superior de la página 4 de la decisión impugnada, el Parlamento hace constar que «la divulgación del informe [nº 06/02], en el momento presente, perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones del Parlamento Europeo».

54 La única referencia, en la decisión impugnada, a un caso de investigación concreto figura en la parte de dicha decisión en la que se deniega la solicitud de acceso a determinados pasajes ocultados de informes de auditoría que no son el informe nº 06/02, por considerar que un acceso a tales pasajes supondría la divulgación de un caso concreto de pretendido fraude que estaba examinando la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). En respuesta a una pregunta del Tribunal formulada en la vista, el Parlamento indicó, no obstante, que, por su parte, el informe nº 06/02 no contenía ningún dato de carácter personal que permitiera la identificación de casos concretos.

55 En el acto de la vista, el Parlamento sostuvo que en la fecha de la decisión impugnada se seguían algunos procedimientos de inspección y de investigación y se realizaban otras comprobaciones administrativas sobre la base del informe nº 06/02. No obstante, como se indica en el apartado 51 anterior, dicha decisión no se refiere a ningún procedimiento de este tipo. En consecuencia, la referida decisión, que no alude a dichos supuestos procedimientos, menos aún justifica en qué, en agosto de 2008, su

plazo de tramitación debía considerarse razonable ni en qué, sobre todo, la divulgación del informe nº 06/02 habría comprometido su buen fin.

56 En el acto de la vista el Parlamento alegó igualmente que la divulgación del informe nº 06/02 habría sido contraria a la naturaleza de este documento. Manifestó que se trataba de un documento interno, elaborado en virtud del Reglamento financiero, y no de un documento que debiera ser hecho público, como el informe del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea sobre la ejecución del presupuesto, que se publica cada año en el *Diario Oficial de la Unión Europea.* Según el Parlamento, la divulgación de este tipo de documento interno puede llevar a los auditores internos de las instituciones a autolimitarse en sus observaciones, lo cual redundaría en una menor eficiencia de las auditorías internas para la mejora del funcionamiento de las instituciones interesadas.

57 En primer lugar, debe señalarse que tal motivación no figura en la decisión impugnada. En las páginas 2 y 3 de dicha decisión, el Parlamento citó ciertamente el artículo 86, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento financiero, el cual señala que el auditor interno es el asesor de la institución en el control de los riesgos. No obstante, de estas citas, una de las cuales figura, por lo demás, en la parte de la decisión impugnada que no es aquella en la que se examina la solicitud de acceso al informe nº 06/02, no extrajo ninguna consideración análoga a la que esgrimió por primera vez en el acto de la vista. Por lo demás, el hecho de que, en el presente asunto, el Parlamento autorizara el acceso, al menos parcial, a quince de los dieciséis informes de auditoría interna mencionados en la solicitud de acceso indica que no es tanto el carácter de documento interno de tales informes de auditoría lo que determinó una decisión del Parlamento favorable o denegatoria como el tema y el contenido concretos de dichos informes.

58 Habida cuenta de cuanto antecede, procede considerar que, en la decisión impugnada, el Parlamento no demostró de manera suficiente en Derecho que el acceso al informe nº 06/02 atentaría contra la protección de los objetivos de las actividades de auditoría. Por lo tanto, sin que sea necesario examinar la cuestión relativa a la existencia de un interés público superior en la divulgación, debe decidirse que, en la medida

en que denegó el acceso al informe nº 06/02 sobre la base del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, la decisión impugnada es infundada.

Sobre la infracción del artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001

Alegaciones de las partes

59 El demandante, apoyado por las partes coadyuvantes, alega que, en el caso de autos, el Parlamento invocó indebidamente la excepción al derecho de acceso establecida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de la institución.

60 En efecto, los motivos de la decisión impugnada, basados, por una parte, en que la utilización por los miembros del Parlamento de las dietas de asistencia parlamentaria es una materia sensible que despierta un gran interés en los medios de comunicación y, por otra, en que la divulgación del informe nº 06/02 puede perturbar el proceso de toma de decisiones, constituyen, a juicio del demandante, afirmaciones más de carácter político que jurídicas, que se sustentan, por lo demás, en la asunción de que la transparencia y la información del público se oponen al correcto desarrollo de la actividad de regulación y legislativa. Sostiene que, de este modo, la decisión impugnada pone en entredicho el principio fundamental de transparencia.

61 El demandante señala que en la decisión impugnada el Parlamento en modo alguno tuvo en cuenta el interés superior del público a ser informado. Afirma que, pues bien, debería, de preferencia, considerarse que, en principio, el proceso de toma de decisiones de una institución democrática, en los ámbitos legislativo y de reglamentación,

no puede ser perturbado por la información del público. A su juicio, el interés público superior en la divulgación es más importante que el afán de evitar el riesgo, por lo demás hipotético, de que tal divulgación falsee el debate público. Añade que la decisión impugnada no contiene ninguna motivación adecuada para justificar que en el caso de autos se haga una excepción al principio de transparencia.

62 El demandante alega que no puede aducirse la importancia particular que se dispensa en el Reglamento nº 1049/2001 a la transparencia, en relación con documentos e información relativos a la actividad legislativa, para intentar justificar un incumplimiento de la obligación de transparencia en otros ámbitos de actividad del Parlamento, en particular en el ámbito de sus actividades administrativas. Observa que la transparencia no es pertinente únicamente respecto al ámbito legislativo, sino también respecto a la función ejecutiva de la institución en sus aspectos administrativo, no legislativo e interno.

63 Sostiene que el intento del Parlamento de limitar el principio de transparencia, como interés público superior, al proceso legislativo posterior al momento en que se haya hecho público un proyecto de esta naturaleza revela una visión estrecha e inexacta del presente asunto y de los principios de base del Reglamento nº 1049/2001. Considera que el Parlamento niega indebidamente que el informe nº 06/02 establezca los principios sobre los que puede efectuarse una reforma del marco jurídico y que disocia artificialmente el procedimiento legislativo de los debates interinstitucionales que preceden generalmente a la presentación de un proyecto legislativo formal por parte de la Comisión.

64 Aun cuando se considere que la sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 28 *supra,* sólo se refiere al interés superior en la transparencia en materia legislativa, el demandante estima que el interés público superior en la transparencia impone un mismo derecho de acceso en relación con materias que, como en el caso de autos, se refieren a la gobernanza de los fondos públicos.

65 En relación con la remisión del demandante a la sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 28 *supra,* el Parlamento alega que el informe nº 06/02 constituía un informe de auditoría interna, elaborado en virtud del Reglamento financiero, y no un informe de auditoría externa ni un dictamen jurídico. Puntualiza que en la fecha de la decisión impugnada no se seguía ningún proceso legislativo y que, por lo tanto, no es posible reivindicar en el caso de autos el beneficio de la mayor transparencia que garantiza el artículo 12, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. Sostiene que, como tales, no se pueden traspolar al presente asunto, que se refiere a un informe de auditoría interna establecido al margen de un proceso legislativo, los principios de la sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 28 *supra,* en relación con una solicitud de acceso a un dictamen jurídico formulado en el contexto legislativo.

66 El Parlamento alega que si bien la decisión impugnada califica el informe nº 06/02 de «documento de referencia importante», ello se remite al «proceso de toma de decisiones delicado y complejo» entonces en curso, y no a un proceso legislativo entonces inexistente. Observa que, por lo tanto, el demandante no especificó ningún interés público superior en la divulgación. Matiza que el único interés alegado por el demandante, que, según señala, se refiere a los documentos legislativos, no puede aplicarse a un informe de auditoría interna.

67 Señala que, por lo tanto, el demandante percibe equivocadamente el informe nº 06/02 como una forma de «propuesta legislativa» que proceda examinar según el razonamiento de la sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 28 *supra.* Considera que, en consecuencia, todas las alegaciones relativas a la necesidad de que los ciudadanos participen en un amplio debate sobre el contenido del referido informe con arreglo a dicha sentencia carecen de fundamento.

68 Alega que la decisión impugnada no aludió de modo perentorio y no motivado a una necesidad de confidencialidad, sino que, por el contrario, describió las múltiples iniciativas adoptadas a la sazón y el proceso de toma de decisiones delicado y complejo que aún venía siguiéndose al adoptarse dicha decisión. Agrega que, además, fracasaron todos los restantes intentos de reforma anteriores en el ámbito de que se

trata y que la situación en 2008 era aún más incierta, tanto sobre el principio de una reforma como sobre sus métodos concretos. Sobre el particular, podía razonablemente temerse que el proceso de reforma fracasara nuevamente si se divulgaba el informe nº 06/02. Señala que, en efecto, tal divulgación habría permitido la utilización de determinados elementos de dicho informe para frustrar el debate y obstaculizar la reforma rápida. Manifiesta que, por lo demás, en julio de 2008 el Parlamento adoptó medidas transitorias y de urgencia al objeto de hacer frente al riesgo de un fracaso del proceso de reforma. Sostiene que, por lo tanto, el demandante alega indebidamente que el Parlamento aludiera erróneamente a un proceso de toma de decisiones en curso para denegar la solicitud de acceso sobre la base del artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001.

Apreciación del Tribunal

69 El artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001 dispone, en su párrafo primero, que «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».

70 Según reiterada jurisprudencia, la aplicación de esta excepción supone que se demuestre que el acceso al documento de que se trate elaborado por la institución para su uso interno puede perjudicar concreta y efectivamente la protección del proceso de toma de decisiones de la institución y que tal riesgo de perjuicio sea razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase, además de la jurisprudencia recordada en los apartados 29 y 30 anteriores, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 18 de diciembre de 2008, Muñiz/Comisión, T-144/05, no publicada en la Recopilación, apartado 74).

71 Además, para estar incurso en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 1049/2001, el perjuicio al proceso de toma de decisiones debe ser grave. Es sobre todo así cuando la divulgación del documento pertinente influya de una manera importante en el proceso de toma de decisiones. La apreciación de la gravedad depende de la totalidad de las circunstancias del caso, en particular, de los efectos negativos de esa divulgación en el proceso de toma de decisiones alegados por la institución (sentencia Muñiz/Comisión, citada en el apartado 70 *supra,* apartado 75).

72 En primer lugar, debe señalarse que el informe nº 06/02, que es un informe de auditoría elaborado por el servicio de auditoría interna del Parlamento con arreglo al artículo 86 del Reglamento financiero, es un documento confeccionado por la institución para su uso interno.

73 Resulta, además, patente, que tal documento, que, a tenor de la decisión impugnada, «enunciaba los principios sobre los que podría basarse una revisión del marco legal de la asistencia parlamentaria» y «contenía propuestas que exigían la adopción de una decisión por las autoridades políticas competentes» se refería a una cuestión sobre la que la institución aún no había adoptado decisión alguna.

74 A este respecto, no se discute seriamente que las decisiones relativas al estatuto de los miembros del Parlamento adoptadas por éste antes de la decisión impugnada no agotaran la cuestión, más amplia, de la reforma del estatuto de la asistencia parlamentaria. Por lo tanto, no había concluido con dichas decisiones el proceso de toma de decisiones del Parlamento, seguido por esta institución tanto sola como con el Consejo, la Comisión y los Estados miembros.

75 Por consiguiente, debe examinarse si, en la decisión impugnada, el Parlamento demostró debidamente que la divulgación del informe nº 06/02 perjudicaría gravemente su proceso de toma de decisiones y, en caso afirmativo, que no existía ningún interés público superior que justificara la divulgación.

76 En la decisión impugnada el Parlamento puso de relieve que seguía desarrollándose un «proceso de toma de decisiones sensible y complejo [...] en el cual el [informe nº 06/02] constituía un documento de referencia importante» y que «la utilización que hacen los miembros del Parlamento de las dietas puestas a su disposición es una materia sensible seguida con gran interés por los medios de comunicación» (página 3, último párrafo, de la decisión impugnada). El Parlamento siguió afirmando que «los elementos del informe nº 06/02 podrían utilizarse para hacer fracasar el debate sobre la reforma del sistema y poner en peligro una reforma rápida» (parte superior de la página 4 de la decisión impugnada). Por consiguiente, afirmó el Parlamento, «la divulgación del [informe nº 06/02], en este momento, perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones del Parlamento, y más incluso, por cuanto esta reforma no puede llevarse a cabo por el Parlamento aisladamente» *(ibidem).* Más abajo, en la decisión impugnada, el Parlamento reiteró la misma afirmación relativa al perjuicio a su proceso de toma de decisiones.

77 De esta motivación de la decisión impugnada se deduce que la denegación de acceso se basa esencialmente en el temor de que algunos elementos del informe nº 06/02 «pudieran» utilizarse para hacer fracasar el debate sobre la reforma.

78 No obstante, la decisión impugnada no contiene ningún elemento tangible que permita llegar a la conclusión de que dicho riesgo de perjuicio al proceso de toma de decisiones fuera, en la fecha de su adopción, razonablemente previsible y no meramente hipotético.

79 En particular, la decisión impugnada no alude en modo alguno a que existieran, en la fecha de su adopción, perjuicios al proceso de toma de decisiones en curso ni a intentos de perjudicar tal proceso, ni a razones objetivas que permitieran prever razonablemente que se producirían tales intentos en caso de divulgación del informe nº 06/02.

80 A este respecto, la circunstancia de que la utilización por los miembros del Parlamento de los medios económicos puestos a su disposición fuera una materia sensible seguida con interés por los medios de comunicación –de lo cual, por lo demás, el demandante no discrepa, sino más bien al contrario– no puede suponer, de por sí, una razón objetiva suficiente para temer un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones, salvo que se cuestione el principio mismo de transparencia exigido por el Tratado CE.

81 Del mismo modo, la supuesta complejidad del proceso de toma de decisiones no constituía, de por sí, una razón especial para temer que la divulgación del informe nº 06/02 fuera gravemente en detrimento de dicho proceso.

82 En cuanto al hecho aducido por el Parlamento de que en el pasado fracasaron varios intentos de reforma de la asistencia parlamentaria, debe señalarse que no figura en la decisión impugnada. No se arguye sino de una manera tardía, ante el Tribunal, e incluso sin indicación alguna de que tales fracasos fueran causados por perjuicios al proceso de toma de decisiones derivados de una divulgación de información sensible.

83 En todo caso, y aun suponiendo que el Parlamento hubiera demostrado que la divulgación del informe nº 06/02 habría perjudicado gravemente su proceso de toma de decisiones, debe observarse que la decisión impugnada no contiene ninguna motivación en relación con la cuestión de si un interés público superior requería, a pesar de todo, la divulgación de dicho informe.

84 En efecto, no puede considerarse que la afirmación, contenida en la decisión impugnada, de que «la solicitud confirmatoria no contiene alegación alguna que pueda justificar la divulgación», suponga tal motivación. A este respecto, debe recordarse que, a tenor del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, el solicitante de acceso a los documentos no está obligado a justificar su petición.

85 Habida cuenta de las consideraciones que preceden, de las cuales se desprende que, en la decisión impugnada el Parlamento no demostró que el acceso al informe nº 06/02 perjudicaría gravemente su proceso de toma de decisiones ni, en ningún caso, motivó su denegación de acceso en relación con la exigencia de falta de un interés público superior, debe decidirse que la decisión impugnada es infundada en la parte en que deniega el acceso al informe nº 06/02 sobre la base del artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001.

86 En estas circunstancias, procede acoger el presente recurso y anular la decisión impugnada en la parte en que deniega al demandante el acceso al informe nº 06/02.

Costas

87 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Con arreglo al artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, los Estados miembros que hayan intervenido en el litigio cargarán con sus propias costas.

88 Dado que han sido desestimadas las pretensiones del Parlamento procede condenarlo a pagar las costas del demandante, con arreglo a lo solicitado por éste. El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

1) Anular la Decisión del Parlamento Europeo de 11 de agosto de 2008, referenciada A(2008) 10636, en la parte en que deniega el acceso al informe nº 06/02 del Servicio de auditoría interna del Parlamento, de 9 de enero de 2008, titulado «Informe de auditoría de las dietas de asistencia parlamentaria».

2) El Parlamento cargará con sus propias costas así como con las costas causadas por el Sr. Ciarán Toland.

3) El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

Forwood Dehousse Schwarcz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de junio de 2011.

Firmas