Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 25 de enero de 2023 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a un procedimiento legislativo en curso — Grupos de trabajo del Consejo — Documentos relativos a una propuesta legislativa para la modificación de la Directiva 2013/34/UE, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas — Denegación parcial de acceso — Recurso de anulación — Interés en ejercitar la acción — Admisibilidad — Artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones»

En el asunto T-163/21,

Emilio De Capitani, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado por el Sr. O. Brouwer, abogado, y la Sra. S. Gallagher, Solicitor,

parte demandante,

apoyado por

Reino de Bélgica, representado por las Sras. C. Pochet, L. Van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes,

por

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. M. Bulterman y M. H. S. Gijzen y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

por

República de Finlandia, representada por la Sra. M. Pere, en calidad de agente,

y por

Reino de Suecia, representado por las Sras. C. Meyer-Seitz y R. Shahsavan Eriksson, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

contra

* Lengua de procedimiento: inglés.

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. J. Bauerschmidt y la Sra. K. Pavlaki, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. A. Kornezov (Ponente), Presidente, y el Sr. E. Buttigieg, la Sra. K. Kowalik-Bańczyk y los Sres. G. Hesse y D. Petrlík, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 22 de septiembre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, el demandante, el Sr. Emilio De Capitani, solicita la anulación de la Decisión SGS 21/000067 del Consejo de la Unión Europea, de 14 de enero de 2021, por la que se le denegó el acceso a determinados documentos, con el código «WK», intercambiados en los grupos de trabajo del Consejo en el marco del procedimiento legislativo 2016/0107 (COD), relativo a la modificación de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo (DO 2013, L 182, p. 19) (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio

2 El 15 de octubre de 2020, el demandante presentó, en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), una solicitud de acceso a determinados documentos intercambiados en el grupo de trabajo «Derecho de sociedades» del Consejo, relativos al procedimiento legislativo 2016/0107 (COD), en curso en el momento de la solicitud.

3 El 10 de noviembre de 2020, el Consejo estimó parcialmente esta solicitud, comunicando al solicitante siete documentos y denegando totalmente el acceso a otros siete, a saber, los que llevaban las referencias WK 6662/18, WK 14969/17 REV 1, WK 14969/17 INIT, WK 5230/17, WK 12197/17, WK 12197/17 REV1 y WK 10931/17 (en lo sucesivo, «documentos controvertidos»), por el motivo, en esencia, de que su divulgación perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones del Consejo en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

4 El 25 de noviembre de 2020, el demandante presentó al Consejo una solicitud confirmatoria en la que reiteró su solicitud de acceso a los documentos controvertidos.

5 El 14 de enero de 2021, el Consejo adoptó la decisión impugnada, por la que confirmó su negativa a permitir el acceso a los documentos controvertidos sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

Pretensiones de las partes

6 El demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la decisión impugnada.

– Condene en costas al Consejo.

7 El Consejo solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

– Condene en costas al demandante.

8 Los coadyuvantes, el Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, declaran que apoyan las pretensiones del demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la persistencia del interés en ejercitar la acción del demandante

9 Sin proponer formalmente, mediante escrito separado, una excepción de sobreseimiento, el Consejo sostiene que el interés del demandante en ejercitar la acción ha desaparecido durante el procedimiento debido a que, mediante escrito de 14 de junio de 2021, el Consejo le comunicó la totalidad de los documentos controvertidos. De este modo, el recurso ya no puede, por su resultado, procurar un beneficio al demandante y, por tanto, ha quedado sin objeto.

10 El demandante, apoyado a este respecto por el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, niega la desaparición de su interés en ejercitar la acción durante el procedimiento. Por una parte, alega que no tuvo acceso a los documentos controvertidos a su debido tiempo, es decir, en una fase que le habría permitido ejercer plena y efectivamente sus derechos de ciudadano europeo en una sociedad democrática en relación con el procedimiento legislativo de que se trata. Por otra parte, considera que conserva un interés en ejercitar la acción consistente en que la ilegalidad cometida por el Consejo no se repita en el futuro.

11 A este respecto, debe recordarse que el interés de la parte demandante en ejercitar la acción, a la vista del objeto del recurso, debe existir cuando se interpone este, so pena de inadmisión del recurso. Ese objeto del litigio debe perdurar, al igual que el interés en ejercitar la acción, hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de sobreseimiento, lo que supone que el recurso debe

poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (véase la sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 32 y jurisprudencia citada).

12 En el presente asunto, no se discute que los documentos controvertidos fueron comunicados por el Consejo al demandante el 14 de junio de 2021, es decir, tras la interposición del presente recurso. Sin embargo, la decisión impugnada no ha sido formalmente revocada por el Consejo, de modo que el litigio conserva su objeto (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 45, y de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 33 y jurisprudencia citada).

13 Por ello, procede examinar, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 11 anterior, si el demandante podía invocar aún, pese a esa divulgación, un interés en ejercitar la acción, lo que implica determinar si el demandante ha conseguido, mediante dicha divulgación, plena satisfacción a la luz de los objetivos que perseguía con su solicitud de acceso a los documentos de que se trata, lo cual implica a su vez determinar si dicha divulgación tuvo lugar a su debido tiempo (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 34).

14 A este respecto, como alegan, en esencia, el demandante y la República de Finlandia, mediante su solicitud inicial de 15 de octubre de 2020 y su solicitud confirmatoria de 25 de noviembre de 2020, el demandante pretendía obtener el acceso a los documentos controvertidos para conocer las posiciones expresadas por los Estados miembros en el seno del Consejo, ya que este actuaba en su condición de colegislador, y poder, en su caso, informar de ello a la sociedad y suscitar un debate al respecto antes de que dicha institución determinara su posición en el procedimiento legislativo de que se trata.

15 Pues bien, en el presente asunto, la divulgación de los documentos controvertidos solo tuvo lugar después de que el Consejo adoptara, el 3 de marzo de 2021, su posición negociadora en dicho procedimiento y tras el acuerdo celebrado el 1 de junio de 2021, en el marco de los diálogos tripartitos interinstitucionales.

16 Por lo tanto, la divulgación de los documentos controvertidos no se produjo a su debido tiempo a la luz de los objetivos de informar a la sociedad y de suscitar un debate, que el demandante perseguía con su solicitud de acceso a dichos documentos, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 13 anterior (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 59, y de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 33). En efecto, en el momento de dicha divulgación, se había adoptado la posición del Consejo y se había alcanzado un acuerdo interinstitucional en el marco de los diálogos tripartitos. Si bien es cierto que, en ese momento, el procedimiento legislativo aún no había concluido formalmente, no es menos cierto que, en la mayoría de los casos, los colegisladores adoptan posteriormente los acuerdos alcanzados en el marco de los diálogos tripartitos sin modificaciones sustanciales (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 72).

17 Por ello, mediante la divulgación de los documentos controvertidos, el demandante no obtuvo plena satisfacción en relación con los objetivos que perseguía con su solicitud de acceso a dichos documentos.

18 Por lo tanto, procede desestimar la alegación del Consejo basada en la desaparición del interés del demandante en ejercitar la acción durante el procedimiento.

Sobre el fondo

19 El demandante formula, en apoyo de su recurso, dos motivos con carácter principal, basados, el primero, en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 y en la falta de motivación respecto a la cuestión de si la divulgación de los documentos controvertidos perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones y, el segundo, en la infracción de la misma disposición y en la falta de motivación sobre la inexistencia de un interés público superior que justifique la divulgación de dichos documentos. También invoca, con carácter subsidiario, un tercer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001 y en la falta de motivación.

20 El primer motivo consta, en esencia, de dos partes, relativas, la primera, a la aplicabilidad de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 a los documentos legislativos, y, la segunda, a la aplicación en el presente caso de dicha excepción.

Sobre la aplicabilidad del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 a los documentos legislativos

21 El demandante alega que, al denegar el acceso a los documentos controvertidos, que son, en esencia, documentos legislativos, sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, el Consejo ignoró la nueva dimensión constitucional en materia de acceso a los documentos elaborados en el marco de los procedimientos legislativos, establecida por el Tratado FUE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Así, contrariamente al antiguo artículo 207 CE, apartado 3, que autorizaba antaño al Consejo a determinar los casos en los que debía considerarse que actuaba en su capacidad legislativa a fin de permitir un mejor acceso a los documentos en esos casos, sin menoscabo de la eficacia de su proceso de toma de decisiones, el Tratado FUE y la Carta ya no mencionan, aduce, ninguna excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones en el marco de los procedimientos legislativos. Por tanto, a su entender, existen tensiones jurídicas entre, por una parte, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, que fue adoptado sobre la base de antiguas interpretaciones del principio de transparencia en virtud del Tratado CE y, por otra parte, el artículo 15 TFUE, apartado 2, y el artículo 42 de la Carta. Por consiguiente, según el demandante, el Consejo está obligado a cumplir directamente las obligaciones que le imponen el Tratado FUE y la Carta, que no le confieren ninguna facultad discrecional que le autorice a denegar el acceso a documentos elaborados en el marco de un procedimiento legislativo.

22 En la réplica, el demandante precisa que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 ya no es aplicable a los debates legislativos y a los documentos relativos a estos. Añade que otras excepciones, como las previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento

n.º 1049/2001, siguen siendo, en cambio, pertinentes por lo que respecta al acceso a los documentos legislativos y que el artículo 15 TFUE, apartado 3, debe entenderse en el sentido de que se refiere a este tipo de excepciones.

23 El Consejo responde que el demandante confunde dos dimensiones diferentes de la transparencia legislativa, a saber, por una parte, la relativa a las reuniones del Parlamento Europeo y del Consejo en las que sus respectivos miembros deliberan sobre proyectos de actos legislativos y, por otra parte, la que atañe al acceso a los documentos relativos a los procedimientos legislativos. El artículo 15 TFUE, apartado 2, se refiere a esa primera dimensión y, por tanto, no es pertinente en el caso de autos. En efecto, esta disposición debe entenderse en el sentido de que se refiere al Consejo en su composición integrada por los representantes de rango ministerial, facultados para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que representan y para ejercer el derecho de voto, de conformidad con el artículo 16 TUE, apartado 2. En cambio, la segunda dimensión de la transparencia legislativa, a saber, la contemplada en el artículo 15 TFUE, apartado 3, no establece, a su entender, un derecho incondicional de acceso a los documentos, incluidos los legislativos.

24 En la dúplica, el Consejo sostiene que la alegación del demandante según la cual el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 ya no puede aplicarse a los documentos elaborados en el marco de un procedimiento legislativo tras la entrada en vigor del Tratado FUE y de la Carta constituye una «nueva excepción de ilegalidad» propuesta por primera vez en la fase de réplica y, por tanto, un motivo nuevo, que debe declararse inadmisible. Solicita, además, que en el supuesto de que este «nuevo motivo» debiera considerarse admisible, se adopte una diligencia de ordenación del procedimiento con arreglo al artículo 88, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General para instar al Parlamento y a la Comisión Europea a pronunciarse sobre la supuesta ilegalidad de dicha disposición.

25 Preguntado sobre este extremo en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, el demandante impugna la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo, aduciendo, en esencia, que la demanda ya exponía claramente la alegación según la cual, desde la entrada en vigor del Tratado FUE y de la Carta, existía una tensión jurídica entre el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 y el Derecho primario, en particular el artículo 15 TFUE, apartado 2, y que, por lo tanto, el Consejo debía cumplir las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho primario haciendo accesibles los documentos legislativos al público.

– *Sobre la excepción de inadmisibilidad formulada por el Consejo*

26 Según reiterada jurisprudencia relativa al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en elementos de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, debe declararse la admisibilidad de un motivo que constituye la ampliación de otro enunciado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de demanda y que tiene una relación estrecha con este. Para poder considerarse una ampliación de un motivo o imputación anteriormente enunciados, una nueva alegación debe guardar con los motivos o imputaciones inicialmente expuestos en la demanda un vínculo suficientemente estrecho para que pueda considerarse resultado del desarrollo normal del debate en un procedimiento contencioso [véase la sentencia de 5 de octubre de 2020, HeidelbergCement y Schwenk Zement/Comisión, T-380/17, EU:T:2020:471, apartado 87 (no publicado) y jurisprudencia citada].

27 En el presente caso, procede señalar que, en la demanda, el demandante sostuvo claramente que el artículo 15 TFUE, apartado 2, y el artículo 42 de la Carta debían interpretarse en el sentido de que no conferían al Consejo «ninguna facultad discrecional» para denegar el acceso a los documentos elaborados en el marco de un procedimiento legislativo, que esta institución estaba obligada a cumplir «directamente» las obligaciones que le imponían los Tratados y que, por tanto, dicha institución había realizado, en el presente asunto, una interpretación excesivamente amplia de la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Además, alegó la existencia de una «tensión jurídica» entre, por una parte, esta última disposición y, por otra, el Tratado FUE y la Carta.

28 En la réplica, el demandante no hace sino desarrollar más este aspecto de su argumentación, en respuesta a las alegaciones formuladas por el Consejo en su escrito de contestación. Sostiene, en particular, que el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 «ya no puede aplicarse» a los documentos legislativos, dado que el artículo 15 TFUE, apartado 2, impone «directamente» al legislador de la Unión Europea una obligación de transparencia en lo que respecta al proceso legislativo.

29 De ello se deduce que el demandante solo procedió, en la réplica, a una ampliación, a lo sumo, de un motivo enunciado en la demanda, que debe ser admitida por el juez de la Unión.

30 Por otra parte, contrariamente a lo que afirma el Consejo, el demandante no propone ninguna excepción de ilegalidad contra el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, como, por otra parte, confirmó en la vista. En efecto, mediante su argumentación, el demandante no considera que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 sea ilegal como tal, por ser contrario al Tratado FUE y a la Carta, sino que esta disposición debe interpretarse a la luz del Tratado FUE y de la Carta en el sentido de que no se aplica a los documentos legislativos, aun siendo plenamente aplicable a otros tipos de documentos.

31 Por lo demás, procede señalar que, con arreglo al artículo 82 del Reglamento de Procedimiento, se transmitió una copia de la demanda y del escrito de contestación al Parlamento y a la Comisión para que pudieran comprobar si se alega la inaplicabilidad de uno de sus actos normativos con arreglo al artículo 277 TFUE. Dado que la argumentación del demandante ya figuraba claramente en la demanda, procede considerar que el Parlamento y la Comisión decidieron no intervenir en el presente asunto con pleno conocimiento de causa. Por consiguiente, no procede acceder a la solicitud del Consejo de que se adopte una diligencia de ordenación del procedimiento a este respecto.

32 Por lo tanto, procede desestimar la excepción de inadmisión y la pretensión del Consejo de que se adopte una diligencia de ordenación del procedimiento.

– *Sobre el fondo*

33 A tenor del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, 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 la divulgación de ese documento perjudicara gravemente al proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

34 Como se ha recordado en los apartados 21 y 22 anteriores, el demandante sostiene, en esencia, que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 no puede aplicarse para denegar el acceso a los documentos intercambiados en los grupos de trabajo del Consejo en el marco de un procedimiento legislativo a raíz de la entrada en vigor del Tratado FUE y de la Carta.

35 A este respecto, procede señalar que el Consejo no discute la naturaleza legislativa de los documentos controvertidos.

36 En este contexto, cabe señalar que el Derecho primario de la Unión establece una íntima relación de principio que vincula a los procedimientos legislativos con los principios de publicidad y de transparencia (sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 77).

37 Es precisamente la transparencia en el proceso legislativo lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de estos. De hecho, es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas en los ciudadanos, no solo en cuanto a la legalidad de un acto aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso de toma de decisiones en su totalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 59).

38 Así pues, los principios de publicidad y de transparencia son inherentes a los procedimientos legislativos de la Unión (sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 81).

39 Sin embargo, ello no significa que el Derecho primario de la Unión establezca un derecho incondicional de acceso a los documentos legislativos.

40 A este respecto, procede recordar que el artículo 42 de la Carta establece que todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

41 Las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 14 de diciembre de 2007 (DO 2007, C 303, p. 17), que deben ser tenidas debidamente en cuenta al interpretar la Carta por los órganos jurisdiccionales de la Unión (véase el quinto considerando del preámbulo de la Carta), indican lo siguiente:

«El derecho garantizado en [el artículo 42] ha sido tomado del artículo 255 del Tratado CE, sobre la base del cual se adoptó posteriormente el Reglamento n.º 1049/2001. La Convención Europea ha ampliado este derecho a los documentos de las instituciones, organismos y agencias en general, independientemente de la forma que tengan (véase el apartado 3 del artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, el derecho de acceso a los documentos se ejercerá en las condiciones y dentro de los límites establecidos en el apartado 3 del artículo 15 del Tratado [FUE].»

42 De ello se deduce que el derecho de acceso a los documentos consagrado en el artículo 42 de la Carta se ejerce «en las condiciones y dentro de los límites establecidos en el apartado 3 del artículo 15» TFUE.

43 Además, esta interpretación es conforme con el artículo 52, apartado 2, de la Carta, a tenor del cual los derechos reconocidos por la Carta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos.

44 A tenor del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo primero, 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 de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, «con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado». El párrafo segundo de dicho apartado precisa que «el Parlamento Europeo y [el] Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos 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.»

45 El artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo quinto, establece que el Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos «en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo» de dicho apartado. Aunque de este modo pone de relieve el principio de publicidad de los documentos legislativos, esta disposición no establece que estos deban hacerse públicos en todos los casos y sin excepción alguna, lo que demuestra la remisión a las «condiciones» que los reglamentos pueden establecer a tal efecto.

46 De ello se deduce que el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, incluidos los documentos legislativos, por parte de los ciudadanos de la Unión y de toda persona que resida o tenga su domicilio social en el territorio de la Unión se ejerce según los principios generales, los límites y las condiciones fijados mediante reglamentos. En efecto, el artículo 15 TFUE, apartado 3, no excluye los documentos legislativos de su ámbito de aplicación.

47 Por lo tanto, las disposiciones del Tratado FUE y de la Carta que regulan el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión prevén que el ejercicio de ese derecho puede estar sujeto a límites y condiciones, establecidos mediante reglamentos, incluido en lo relativo al acceso a documentos legislativos.

48 Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones formuladas por el demandante.

49 En primer término, no puede prosperar la alegación del demandante de que el Reglamento n.º 1049/2001 ha quedado, en cierto modo, obsoleto porque fue adoptado sobre la base del Tratado CE y, por lo tanto, no tiene en cuenta las modificaciones introducidas por el Tratado FUE y por la Carta. En efecto, como se ha recordado en el apartado 41 anterior, las Explicaciones sobre la Carta precisan que el derecho garantizado en el artículo 42 «ha sido tomado del artículo 255 del Tratado CE, sobre la base del cual se adoptó posteriormente [dicho Reglamento]». Esta precisión pone de manifiesto la continuidad existente en la materia entre el Tratado CE y el Tratado FUE, así como el carácter aún pertinente de ese Reglamento tras la entrada en vigor del Tratado FUE y de la Carta. Si los autores de la Carta hubieran querido regular el derecho de acceso a los documentos de manera sustancialmente diferente de la vigente al amparo del Tratado CE, lo habrían indicado en las Explicaciones sobre esta.

50 En segundo término, el demandante alega que el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que los «límites» al derecho de acceso a los documentos a que se refiere dicha disposición son aplicables a otros tipos de excepción, como los establecidos en el

artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1049/2001, pero no a efectos de la protección del proceso de toma de decisiones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del mismo Reglamento.

51 No obstante, el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, se refiere a los «límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio [del] derecho de acceso a los documentos», sin que se haga ninguna otra precisión ni distinción en cuanto a la naturaleza de esos límites. Por lo tanto, nada permite concluir que las disposiciones del Tratado FUE y de la Carta excluyan por principio que el acceso a documentos legislativos pueda denegarse en razón de que su divulgación perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución de que se trate, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

52 En tercer término, el demandante invoca, en apoyo de su tesis, el artículo 15 TFUE, apartado 2. A tenor de esta disposición, «las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que este delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo».

53 Del término «sesiones» resulta que el artículo 15 TFUE, apartado 2, consagra el principio de publicidad de los debates legislativos durante las sesiones del Parlamento y del Consejo. En cambio, esta disposición no se refiere al derecho de acceso a los documentos ni a los límites y condiciones para el ejercicio de ese derecho, que se rigen por el artículo 15 TFUE, apartado 3, y por el artículo 42 de la Carta.

54 El contexto normativo en el que se inscribe el derecho de acceso a los documentos corrobora la conclusión que figura en el apartado 47 anterior.

55 En efecto, debe recordarse que, a tenor del artículo 1 TUE, este 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». El artículo 10 TUE, apartado 3, por su parte, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión y que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. Del mismo modo, el artículo 15 TFUE, apartado 1, establece que, «a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.»

56 El conjunto de estas disposiciones confirma que el principio de apertura, aunque tenga una importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión, no es, sin embargo, absoluto.

57 Por último, el juez de la Unión ya ha tenido ocasión de precisar que se permite a las instituciones de la Unión denegar, sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, el acceso a determinados documentos de carácter legislativo en casos debidamente justificados (sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 112).

58 Asimismo, en su sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartados 36 a 40 y 62), el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 era aplicable a los

documentos legislativos y que, al aplicar esta disposición, el Tribunal General debía tener en cuenta el equilibrio entre el principio de transparencia y la preservación de la eficacia del proceso de toma de decisiones del Consejo.

59 En cuanto a la alegación del demandante de que la jurisprudencia relativa al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 se basaba en el Tratado CE y, por tanto, ha sido superada por el Tratado FUE, basta señalar que la sentencia mencionada en el apartado 57 anterior se dictó en relación con una decisión adoptada mucho después de la entrada en vigor del Tratado FUE.

60 Finalmente, aunque el demandante también menciona el artículo 41 de la Carta, esta disposición carece de pertinencia para la resolución del presente litigio, ya que se refiere al derecho de toda persona a acceder «al expediente que le concierna». Pues bien, es pacífico que los documentos controvertidos no conciernen específicamente al demandante.

61 Para concluir, si bien es cierto que el acceso a los documentos legislativos debe ser lo más amplio posible, no es menos cierto que las disposiciones de los Tratados y de la Carta invocadas por el demandante no pueden interpretarse en el sentido de que excluyen, por principio, que el acceso a tales documentos pueda denegarse porque su divulgación perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución de que se trate, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

62 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar por infundada la primera parte del primer motivo.

Sobre la aplicación al caso de autos del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001

63 El demandante, apoyado por todas las partes coadyuvantes, alega, en esencia, que el Consejo no ha demostrado que la divulgación de los documentos controvertidos habría perjudicado concreta y efectivamente su proceso de toma de decisiones y que el riesgo de tal perjuicio era razonablemente previsible y no puramente hipotético.

64 El Consejo contesta a las alegaciones del demandante, reproduciendo, en esencia, los motivos expuestos en la decisión impugnada.

65 A este respecto, debe recordarse que, a tenor de su considerando 1, el Reglamento n.º 1049/2001 refleja la voluntad de crear una Unión en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el considerando 2 de dicho Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de estas.

66 A tal fin, el Reglamento n.º 1049/2001 pretende, como indican su considerando 4 y su artículo 1, conferir al público un derecho de acceso a los documentos de las instituciones que sea lo más amplio posible (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 58 y jurisprudencia citada).

67 Ese derecho está sometido a la vez a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más específicamente, y de conformidad con su considerando 11, el Reglamento n.º 1049/2001 prevé, en su artículo 4, un régimen de excepciones por el que se autoriza a las

instituciones a denegar el acceso a un documento en el caso de que la divulgación de este cause un perjuicio a uno de los intereses protegidos por dicho artículo (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 59 y jurisprudencia citada).

68 Dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 61 y jurisprudencia citada).

69 Si una institución, órgano u organismo de la Unión ante el que se presenta una solicitud de acceso a un documento decide denegar esa solicitud sobre la base de una de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, debe, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede perjudicar concreta y efectivamente el interés protegido por dicha excepción, y el riesgo de tal perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencias de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 51, y de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartados 63 a 65).

70 Según la jurisprudencia, el perjuicio al proceso de toma de decisiones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 es «grave» sobre todo cuando la divulgación de los documentos pertinentes 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 en el proceso de toma de decisiones alegados por la institución en relación con la divulgación de los documentos solicitados (sentencias de 18 de diciembre de 2008, Muñiz/Comisión, T-144/05, no publicada, EU:T:2008:596, apartado 75; de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 71, y de 9 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, T-516/11, no publicada, EU:T:2014:759, apartado 62).

71 En el caso de autos, los documentos controvertidos son documentos intercambiados dentro del grupo de trabajo «Derecho de sociedades» del Consejo. En particular, los documentos WK 5230/17, de 8 de mayo de 2017, WK 10931/17, de 6 de octubre de 2017, WK 12197/17, de 27 de octubre de 2017, y WK 12197/17 REV1, de 18 de julio de 2018, contienen comentarios y modificaciones concretas del texto sugeridos por las delegaciones de los Estados miembros en relación con la totalidad de la propuesta legislativa de que se trata, en forma de cuadros sinópticos. Los documentos WK 14969/17, de 19 de diciembre de 2017, y WK 14969/17 REV 1, de 8 de enero de 2018, contienen notas de la presidencia del Consejo dirigidas al grupo de trabajo de que se trata en las que esta puso de manifiesto, en particular, errores en las referencias cruzadas de la propuesta legislativa, sugirió modificaciones dirigidas a aclarar el tenor de una disposición y señaló un punto que aún debía ser objeto de debate, a saber, el de encontrar una redacción más adecuada para determinadas disposiciones con el fin de evitar el riesgo de que determinadas empresas eludan la aplicación de la Directiva. El documento WK 6662/18, de 1 de junio de 2018, contiene, por su parte, una invitación de la presidencia a una reunión del grupo de trabajo para continuar el trabajo sobre la propuesta legislativa de que se trata, precisándose que las delegaciones están invitadas a tomar posición, en particular, sobre las propuestas que figuran en los documentos anteriores.

72 En la decisión impugnada, el Consejo justificó su denegación de acceso a los documentos controvertidos mediante diversas consideraciones.

73 En primer término, en el apartado 9 de la decisión impugnada, el Consejo subrayó que el tema de la transparencia fiscal de las empresas multinacionales era «altamente sensible» desde un punto de vista político.

74 A este respecto, de la versión íntegra de los documentos controvertidos, ya divulgados, se desprende que estos contienen propuestas y modificaciones de textos normativos que se integran en el normal desarrollo del proceso legislativo. Ahora bien, el Consejo no identifica ni en la decisión impugnada ni ante el Tribunal General ningún aspecto concreto y específico de dichos documentos que tenga un carácter particularmente sensible.

75 A mayor abundamiento, procede señalar, como por otra parte recuerda el propio Consejo en la decisión impugnada, que, en sus conclusiones de 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo estimó que era «urgente avanzar en la lucha contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva, tanto a nivel mundial como de la Unión Europea» y que el Parlamento había adoptado, el 16 de diciembre de 2015, una resolución con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el aumento de la transparencia, la coordinación y la convergencia en las políticas de tributación de las sociedades en la Unión [2015/2010 (INL)]. Estos documentos ponen de manifiesto la gran importancia para los ciudadanos europeos del tema de la transparencia fiscal de las empresas multinacionales, lo que aboga más bien por un acceso lo más amplio posible a los documentos legislativos correspondientes, y no en favor de un acceso restringido. En efecto, el acceso a toda la información que constituye el fundamento de la acción legislativa de la Unión es una condición del ejercicio efectivo por los ciudadanos de la Unión de sus derechos democráticos, reconocidos en particular en el artículo 10 TUE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 92).

76 Por consiguiente, aunque afecte a cuestiones de cierta importancia, caracterizadas, posiblemente, por su dificultad tanto política como jurídica, nada en la decisión impugnada permite considerar que el contenido de los documentos controvertidos revistiera un carácter particularmente sensible en el sentido de que, en caso de divulgación, se comprometería un interés fundamental de la Unión o de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 97 y jurisprudencia citada). Por otra parte, ante el Tribunal General, el Consejo tampoco precisa los aspectos concretos del contenido de esos documentos que, a su juicio, revisten un carácter particularmente sensible.

77 En segundo término, en el apartado 21 de la decisión impugnada, el Consejo alegó que la propuesta legislativa de que se trata era objeto de discusiones en curso y que los documentos controvertidos no eran exhaustivos y no reflejaban necesariamente las posiciones definitivas de los Estados miembros.

78 A este respecto, procede recordar que el carácter preliminar de las discusiones relativas a la propuesta legislativa de que se trata no permite justificar, como tal, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, esta disposición no distingue en función de lo avanzadas que estén las discusiones. La disposición se refiere de manera general a los documentos relativos a un asunto sobre el que la institución afectada «no haya tomado todavía una decisión», por oposición al artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, que prevé el supuesto en que la institución afectada haya adoptado una decisión. En el caso de autos, el carácter preliminar de las discusiones en curso, así como el hecho de que esas propuestas no hayan sido todavía objeto de un consenso o de un compromiso en el seno del Consejo no permiten, por lo tanto, acreditar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones

(véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 2011, Access Info Europe/Consejo, T-233/09, EU:T:2011:105, apartados 75 y 76, y de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 100).

79 Asimismo, según la jurisprudencia, por su propia naturaleza, una propuesta se hace para ser discutida, y no está destinada a mantenerse inalterada tras esa discusión. La opinión pública es perfectamente capaz de comprender que el autor de una propuesta puede modificar su contenido posteriormente. Precisamente por las mismas razones, el autor de una solicitud de acceso a documentos legislativos en el marco de un procedimiento en curso será plenamente consciente del carácter provisional de la información que estos contienen y del hecho de que esa información está destinada a ser modificada a lo largo de las discusiones en el marco de los trabajos preparatorios del grupo de trabajo del Consejo, hasta que se alcance un acuerdo sobre el texto en su conjunto (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 102 y jurisprudencia citada). Prueba de ello es especialmente el objetivo perseguido por la solicitud de acceso en el caso de autos, en la medida en que el demandante pretendía conocer las posiciones expresadas por los Estados miembros en el seno del Consejo precisamente con el fin de suscitar un debate a este respecto antes de que dicha institución determinara su posición en el procedimiento legislativo de que se trata (véase el apartado 14 anterior).

80 En tercer término, el Consejo señaló, en el apartado 22 de la decisión impugnada, que los elementos que figuran en los documentos controvertidos eran el resultado de «difíciles negociaciones» entre los Estados miembros y revelaban las dificultades que aún debía resolver antes de poder llegar a un acuerdo.

81 No obstante, en la decisión impugnada, el Consejo no precisa qué «elementos» concretos y específicos de los documentos controvertidos eran fuente de dificultades tales que su divulgación habría podido perjudicar gravemente su proceso de toma de decisiones. Por lo demás, el motivo según el cual algunas de las propuestas de modificación reflejadas en los documentos controvertidos aún debían discutirse antes de que se alcanzara un acuerdo es demasiado general y puede aplicarse a cualquier documento de naturaleza legislativa elaborado o intercambiado en el marco de un grupo de trabajo del Consejo.

82 En cuarto término, en el apartado 23 de la decisión impugnada, el Consejo alegó que los documentos controvertidos contenían debates libres y francos entre los Estados miembros, cuya divulgación en esa fase de las «negociaciones» menoscabaría la confianza mutua que preside las tareas de los grupos de trabajo del Consejo.

83 Sin embargo, el Consejo no ha aportado ningún elemento tangible que pueda demostrar que, por lo que respecta al procedimiento legislativo de que se trata, el acceso a los documentos controvertidos habría perjudicado la cooperación leal que deben observar los Estados miembros. Así pues, el riesgo invocado parece hipotético. Más aún, dado que los Estados miembros exteriorizan, en el marco de los grupos de trabajo del Consejo, su posición respectiva sobre una determinada propuesta legislativa y la evolución que aceptan que esta pueda tomar, el hecho de que tales elementos se comuniquen ulteriormente, cuando así se solicite, no es, en sí mismo, un obstáculo a la cooperación leal que las instituciones están obligadas a mantener entre ellas en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3 (véase, por analogía, la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartados 103 y 104).

84 Aunque mediante el motivo invocado en el apartado 23 de la decisión impugnada el Consejo aludió a un riesgo de presiones públicas, como sostiene en el escrito de contestación, debe recordarse que, en un sistema basado en el principio de la legitimidad democrática, los colegisladores deben responder de sus actos frente al público. El ejercicio por los ciudadanos de sus derechos democráticos presupone la posibilidad de seguir en detalle el proceso de toma de decisiones en el seno de las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y de tener acceso a toda la información pertinente (sentencia de 22 de marzo de 2011, Access Info Europe/Consejo, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 69). Además, el artículo 10 TUE, apartado 3, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión y que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. Por lo tanto, la manifestación de la opinión pública acerca de una u otra propuesta legislativa forma parte del ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos de la Unión (sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 98).

85 Si bien la jurisprudencia reconoce que el riesgo de presiones exteriores puede constituir un motivo legítimo para restringir el acceso a los documentos relacionados con el proceso de toma de decisiones, es necesario, no obstante, que se determine con certeza la existencia de esas presiones exteriores y que se aporten pruebas de que el riesgo de afectar de modo sustancial a la decisión que se ha de tomar es razonablemente previsible debido a tales presiones exteriores. Pues bien, ningún elemento tangible del expediente permite acreditar la realidad de esas presiones exteriores en caso de divulgación de los documentos controvertidos. Por consiguiente, nada en el expediente que obra en poder del Tribunal General sugiere que, en relación con el procedimiento legislativo controvertido, el Consejo podía razonablemente esperar una reacción que excediera de lo que puede esperarse del público por cualquier miembro de un órgano legislativo que presente una enmienda a un proyecto de ley (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 2011, Access Info Europe/Consejo, T-233/09, EU:T:2011:105, apartado 74, y de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 99).

86 En quinto término, en los apartados 23 y 24 de la decisión impugnada, el Consejo explicó que la divulgación de los documentos controvertidos perjudicaría gravemente la eficacia de su proceso de toma de decisiones y reduciría las posibilidades de llegar a un acuerdo.

87 No obstante, el motivo invocado en los apartados 23 y 24 de la decisión impugnada es demasiado general, en la medida en que el Consejo no explica por qué el acceso a los documentos controvertidos perjudicaría gravemente, de manera concreta, efectiva y no hipotética, a las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre la propuesta legislativa de que se trata.

88 En sexto término, en los apartados 25 y 27 de la decisión impugnada, el Consejo subrayó que el interés público legítimo que justifica la divulgación de los documentos controvertidos no prevalecía sobre la necesidad igualmente legítima de proteger el proceso de toma de decisiones.

89 Mediante el motivo invocado en los apartados 25 y 27 de la decisión impugnada, el Consejo parece confundir, como alega el demandante, dos etapas distintas en la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, solo si la institución de que se trate considera que la divulgación de un documento perjudicaría concreta y efectivamente el proceso de toma de decisiones en cuestión le incumbe verificar, en un segundo momento, si un interés público superior no justifica, pese a todo, la divulgación del documento en cuestión. Dicho de otro modo, solo en este contexto corresponde al Consejo ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, en particular, el interés general en

que dicho documento se haga accesible habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático (véase, por analogía, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 45).

90 En séptimo término, en el apartado 26 de la decisión impugnada, el Consejo indicó que la negativa a divulgar un número limitado de los documentos objeto de la solicitud del demandante no equivalía a negar a los ciudadanos la posibilidad de ser informados del proceso de toma de decisiones de que se trata.

91 A este respecto, como dijo el demandante, y como admitió además el Consejo, el motivo invocado en el apartado 26 de la decisión impugnada no es un criterio pertinente para apreciar si se cumplen los requisitos de denegación establecidos en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, el mero hecho de que se haya concedido el acceso a determinados documentos relativos al mismo procedimiento legislativo no puede justificar la denegación de acceso a otros documentos.

92 En octavo término, el Consejo alega, en el apartado 28 de la decisión impugnada, que, «tras una evaluación específica del contenido y del contexto» de los documentos controvertidos, concluyó que existían razones objetivas que demostraban que existía un riesgo razonablemente previsible de que la divulgación de dichos documentos perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones en cuestión.

93 Sin embargo, esta supuesta «evaluación específica del contenido y del contexto» de los documentos controvertidos no se desprende de la decisión impugnada, de modo que el riesgo de perjuicio grave al proceso de toma de decisiones no está respaldado por ningún elemento tangible, concreto y específico.

94 Por último, en sus escritos presentados ante el Tribunal General, el Consejo añade que debe distinguirse entre los documentos elaborados en el marco de los diálogos tripartitos que fueron objeto de la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento (T-540/15, EU:T:2018:167), y los documentos controvertidos. En su opinión, los primeros se generan en una fase del procedimiento legislativo en la que el Consejo ya ha adoptado su posición sobre una propuesta legislativa, mientras que los segundos se refieren a debates en el seno de grupos de trabajo entre funcionarios de las delegaciones de los Estados miembros que intervienen a «nivel técnico». En el caso de autos, estos últimos se refieren a trabajos preparatorios y carecen de compromiso político mientras no se sometan, como tales, al Comité de Representantes Permanentes (Coreper) y, posteriormente, a una de las formaciones ministeriales del Consejo.

95 Si bien, mediante esta alegación, el Consejo pretende justificar un acceso menos amplio a los documentos elaborados por sus grupos de trabajo debido a su carácter supuestamente «técnico», es preciso señalar, en primer lugar, que el carácter «técnico» o no de un documento no es un criterio pertinente a efectos de la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Además, en cualquier caso, el propio contenido de los documentos controvertidos demuestra que estos recogen propuestas normativas de diversos textos legislativos y que, por lo tanto, se integran en el normal desarrollo del proceso legislativo. Por lo tanto, los documentos controvertidos no revisten ningún carácter «técnico». Por último, los miembros de los grupos de trabajo del Consejo están investidos de un mandato de los Estados

miembros a los que representan, y expresan, durante las deliberaciones sobre una propuesta legislativa determinada, la posición de su Estado miembro en el seno del Consejo cuando este actúa en su condición de colegislador. El hecho de que dichos grupos de trabajo no estén autorizados a adoptar la posición definitiva de esta institución no significa, sin embargo, que sus trabajos no se integren en el normal desarrollo del proceso legislativo, extremo que, por otra parte, el Consejo no discute, ni que los documentos que elaboran sean de orden «técnico».

96 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que ninguno de los motivos expuestos por el Consejo en la decisión impugnada permite considerar que la divulgación de los documentos controvertidos habría perjudicado gravemente, de manera concreta, efectiva y no hipotética, al proceso legislativo en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

97 Por lo tanto, procede estimar la segunda parte del primer motivo y, en consecuencia, anular la decisión impugnada, sin que sea necesario examinar los demás motivos y alegaciones formulados en apoyo del recurso.

Costas

98 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones del Consejo, procede condenarle a soportar, además de sus propias costas, las del demandante, conforme a lo solicitado por este.

99 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) Anular la Decisión SGS 21/000067 del Consejo de la Unión Europea, de 14 de enero de 2021.

2) El Consejo cargará con sus propias costas y con las del Sr. Emilio De Capitani.

3) El Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Petrlík

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de enero de 2023.

Firmas