Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

4 de septiembre de 2018*

«Recurso de casación — Acceso a los documentos de las instituciones de la Unión Europea — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Reglamento (CE) n.º 1367/2006 — Informe de evaluación de impacto, proyecto de informe de evaluación de impacto y dictamen del comité de evaluación de impacto — Iniciativas legislativas en materia medioambiental — Denegación de acceso — Divulgación de los documentos solicitados durante el procedimiento — Persistencia del interés en ejercitar la acción — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones en curso de una institución de la Unión — Presunción general»

En el asunto C-57/16 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 30 de enero de 2016,

ClientEarth, con domicilio social en Londres (Reino Unido), representada por los Sres. O.W. Brouwer, J. Wolfhagen y F. Heringa, advocaten,

parte recurrente en casación,

apoyada por:

República de Finlandia, representada por la Sra. H. Leppo y el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson y N. Otte Widgren, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en casación,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por la Sra. F. Clotuche-Duvieusart y el Sr. M. Konstantinidis, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano (Ponente), Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas y J. Malenovský, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, A. Borg Barthet y D. Šváby, la Sra. M. Berger y los Sres. E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras y E. Regan, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de julio de 2017;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de noviembre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, ClientEarth solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de noviembre de 2015, ClientEarth/Comisión (T-424/14 y T-425/14, en lo sucesivo «sentencia recurrida», EU:T:2015:848), por la que dicho Tribunal desestimó sus recursos, que tenían por objeto la anulación, por un lado, de la decisión de la Comisión de 1 de abril de 2014 por la que denegó el acceso a un informe de evaluación de impacto relativo a un proyecto de instrumento vinculante que definía el marco estratégico de los procedimientos de inspección y vigilancia basados en los riesgos y relativos a la legislación medioambiental de la Unión Europea, así como un dictamen del comité de evaluación de impacto y, por otro lado, la anulación de la decisión de la Comisión de 3 de abril de 2014 de denegar el acceso a un proyecto de informe de evaluación de impacto relativo al acceso a la justicia en materia medioambiental a nivel de los Estados miembros en el ámbito de la política medioambiental de la Unión, así como a un dictamen del comité de evaluación de impacto (en lo sucesivo, «decisiones controvertidas»).

Marco jurídico

2 Los considerandos 1, 2 y 6 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), enuncian lo siguiente:

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

(2) La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

[…]

(6) Se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en los casos en que las instituciones actúen en su capacidad legislativa […] al mismo tiempo que se preserva la eficacia de su procedimiento de toma de decisiones. Se debe dar acceso directo a dichos documentos en la mayor medida posible.»

3 A tenor del artículo 1 de dicho Reglamento:

«El objeto del presente Reglamento es:

a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión […] de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos.

[…]»

4 El artículo 4 del mismo Reglamento, titulado «Excepciones», dispone, en su apartado 3, párrafo primero, y en su apartado 6:

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

[…]

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.»

5 El artículo 12 de dicho Reglamento, bajo la rúbrica «Acceso directo a través de medios electrónicos o de un registro», establece en su apartado 2:

«En particular, se debería facilitar el acceso directo a los documentos legislativos, es decir, documentos elaborados o recibidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos jurídicamente vinculantes para o en los Estados miembros, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 9.»

6 Los considerandos 2 y 15 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13), son del siguiente tenor:

«(2) El sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente […] hace hincapié en la importancia de proporcionar una información adecuada sobre el medio ambiente y de abrir posibilidades reales de participación pública en el proceso de toma de decisiones medioambientales, incrementando con ello la responsabilidad y la transparencia en la toma de decisiones, y contribuyendo a la concienciación y el apoyo públicos a las decisiones adoptadas. […]

[…]

(15) Las excepciones contempladas en el Reglamento [n.º 1049/2001] deben aplicarse subordinadas a cualquier otra disposición específica en el presente Reglamento relativa a las solicitudes de información medioambiental. Los motivos de denegación en lo que se refiere al acceso a la información medioambiental deben interpretarse de forma restrictiva, teniendo en cuenta el interés público atendido por la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones en el medio ambiente. […]»

7 El artículo 2, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1367/2006 define el término «información medioambiental» del siguiente modo:

«toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material y que se refiere a:

[…]

iii) medidas (incluidas las medidas administrativas), como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en los incisos i) y ii), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos,

[…]

v) análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en el inciso iii),

[…]».

8 De conformidad con el artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Aplicación del Reglamento n.º 1049/2001»:

«El Reglamento [n.º 1049/2001] se aplicará a cualquier solicitud de acceso a información medioambiental que obre en poder de las instituciones y organismos comunitarios […]».

9 El artículo 6 del Reglamento n.º 1367/2006, bajo la rúbrica «Aplicación de excepciones respecto de las solicitudes de acceso a información medioambiental», establece en su apartado 1:

«Por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento [n.º 1049/2001], con excepción de las investigaciones, en particular aquellas relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario, se considerará que la divulgación reviste un interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente. Por lo que respecta a las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento [n.º 1049/2001], los motivos de denegación serán interpretados de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente.»

Antecedentes del litigio

10 De la sentencia recurrida se desprende que el 20 de enero de 2014 ClientEarth, organización sin ánimo de lucro dedicada a la protección del medio ambiente, formuló ante la Comisión dos solicitudes de acceso a determinados documentos en poder de dicha institución, conforme al Reglamento n.º 1049/2001. La primera de dichas solicitudes tenía por objeto un proyecto de informe de evaluación de impacto sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel de los Estados miembros en el ámbito de la política medioambiental de la Unión, así como el dictamen del comité de evaluación de impacto emitido sobre ese proyecto (en lo sucesivo, «documentos de evaluación de impacto relativos al acceso a la justicia en materia de medio ambiente»). La segunda solicitud tenía por objeto el informe de evaluación de impacto relativo a un proyecto de instrumento vinculante que definía el marco estratégico de los procedimientos de inspección y vigilancia basados en los riesgos y relativos a la legislación medioambiental de la Unión Europea, así como un dictamen de ese mismo comité sobre dicho informe (en lo sucesivo, «documentos de evaluación de impacto relativos a los procedimientos

de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente» y, junto con los documentos de evaluación de impacto relativos al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, «documentos controvertidos»).

11 Mediante escritos de 13 y 17 de febrero de 2014, la Comisión denegó estas dos solicitudes, basándose en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

12 El 4 de marzo de 2014, ClientEarth presentó a la Comisión, con arreglo al artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento, dos solicitudes confirmatorias. Mediante las decisiones controvertidas, la Comisión confirmó la denegación del acceso a los documentos controvertidos.

13 En sus decisiones, la Comisión señaló, en primer lugar, que dichos documentos se referían a evaluaciones de impacto todavía en curso, realizadas para adoptar futuras iniciativas legislativas, relativas, respectivamente, a las inspecciones y a la vigilancia en materia de medio ambiente, y al acceso a la justicia en dicha materia. La Comisión precisó, en este sentido, que las evaluaciones de impacto estaban destinadas a ayudarla en la preparación de sus propuestas legislativas y que el contenido de estas evaluaciones servía de apoyo a las decisiones estratégicas contenidas en esas propuestas. Por tanto, según la Comisión, la divulgación de los documentos controvertidos en ese momento perjudicaba gravemente a sus procesos de toma de decisiones en curso. Efectivamente, esta divulgación podría afectar a su margen de maniobra, reducir su capacidad de llegar a compromisos y provocar presiones externas que podrían complicar los difíciles procesos de toma de decisiones, durante los cuales debe reinar un clima de confianza. A este respecto, la Comisión también se refirió al artículo 17 TUE, apartados 1 y 3, párrafo tercero.

14 En lo que respecta más concretamente a los documentos de evaluación de impacto relativos a las inspecciones y a la vigilancia en materia de medio ambiente, la Comisión insistió, por un lado, en que las inspecciones y la vigilancia constituyen un factor clave de la ejecución de las políticas públicas, ámbito sobre el que las instituciones de la Unión, desde el 2001, intentan llamar la atención para promover una acción a escala de la Unión, y, por otro lado, en que la discusión debía preservarse de factores de influencia externa, dado que tal influencia afectaría a la calidad del control sobre los Estados miembros.

15 En cuanto a los documentos de evaluación de impacto relativos al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la Comisión destacó el carácter sensible de esta cuestión, las posibles discrepancias entre Estados miembros y que habían transcurrido diez años desde la presentación, el 24 de octubre de 2003, de su Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [COM(2003) 624 final] (DO 2004, C 96, p. 22).

16 Asimismo, la Comisión añadió que ya estaban disponibles en Internet varios documentos relativos a las dos evaluaciones de impacto en curso y que todos los demás documentos relativos a las citadas evaluaciones de impacto se publicarían tras la adopción de las propuestas legislativas por el colegio de comisarios.

17 La Comisión concluyó que el acceso a los documentos controvertidos debía denegarse sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, ya que los procesos de toma de decisiones a los que se referían se encontraban en una fase temprana y delicada.

18 En segundo lugar, la Comisión consideró que ningún interés público superior justificaba la divulgación de los documentos solicitados. Por un lado, en esencia, la Comisión señaló a este respecto que, si bien el objetivo de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y, en consecuencia, de la salud humana, podía alcanzarse gracias a un acceso no discriminatorio a la justicia en materia medioambiental, no se consideraba en condiciones de determinar de qué manera la divulgación en esa fase de los documentos solicitados ayudaría a las personas que viven en la Unión a influir indirectamente el medio ambiente en el que vivían. En efecto, ya era posible acceder a la justicia

ante los tribunales nacionales, y el proceso de toma de decisiones de que se trata solo pretendía mejorar este acceso. Asimismo, la Comisión recordó que se había organizado una consulta pública en 2013 durante la cual las partes interesadas, entre ellas la sociedad civil, habían podido contribuir a la definición de las líneas básicas de las propuestas. Por otro lado, la comunicación en esta fase de los documentos controvertidos perjudicaría a los procesos de toma de decisiones y afectaría a la posibilidad de alcanzar el mejor compromiso posible. Por el contrario, la posibilidad de proseguir con los procesos de toma de decisiones sin presiones externas protegería mejor este interés público.

19 En tercer lugar, la Comisión descartó la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos controvertidos en virtud del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001, puesto que todos ellos estaban íntegramente comprendidos en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicho Reglamento.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

20 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 11 de junio de 2014, ClientEarth interpuso dos recursos solicitando la anulación de la decisión de 1 de abril de 2014 (asunto T-425/14) y de la decisión de 3 de abril de 2014 (asunto T-424/14), mencionadas en el apartado 1 de la presente sentencia. Solicitó, asimismo, que se condenara a la Comisión a cargar con las costas del procedimiento. Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal General de 27 de abril de 2015, se acumularon ambos asuntos a efectos de la fase oral y de la sentencia.

21 En estos recursos, ClientEarth invocó un motivo único, dividido, en esencia, en dos partes. En apoyo de la primera parte de dicho motivo, relativa a la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, la recurrente presentó tres alegaciones referidas, en primer lugar, a la inaplicabilidad de la citada disposición, en segundo lugar, a la inexistencia de un riesgo de perjuicio grave para los procesos de toma de decisiones de la Comisión y, en tercer lugar, a la existencia de un interés público superior que justificaba la divulgación de los documentos controvertidos. ClientEarth renunció expresamente a su primera alegación en la vista. ante el Tribunal General, de lo que se dejó constancia en el acta de la vista. Mediante la segunda parte de dicho motivo, ClientEarth alegó que la Comisión había incumplido la obligación de motivación de los actos.

22 El Tribunal General comenzó examinando esta segunda parte, que desestimó.

23 Respecto a la primera parte, tras comprobar que la Comisión no había procedido a un examen individual y concreto de los documentos controvertidos, el Tribunal General verificó, no obstante, si dicha institución podía denegar el acceso a los mismos, en virtud del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, basándose en una presunción general según la cual la divulgación de este tipo de documentos, en principio, perjudicaría gravemente al proceso de toma de decisiones en curso, en el sentido de dicha disposición.

24 A tal fin, el Tribunal General señaló, en primer lugar, en los aparatados 68 a 75 de la sentencia recurrida, que los documentos controvertidos, en tanto que se inscribían en la realización de dos evaluaciones de impacto, pertenecían a la misma categoría de documentos.

25 En segundo lugar, el Tribunal General examinó, en los aparatados 76 a 84 de dicha sentencia, las normas que regulan la preparación y elaboración por la Comisión de propuestas políticas, que emanan, concretamente, del artículo 17 TUE, apartados 1 a 3. A raíz de este examen, concluyó que dichas normas imponían a la institución la obligación de velar por actuar con plena independencia y al servicio del interés general en la preparación y elaboración de tales propuestas. Dedujo que, en consecuencia, debía permitirse actuar de tal manera a dicha institución.

26 En los apartados 94 a 96 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, una vez que se había consultado a las partes interesadas tras la fase de consulta pública organizada por la Comisión en el marco de la realización de una evaluación de impacto, dicha institución debía disponer de un espacio de reflexión autónomo, temporalmente alejado de las influencias y presiones externas de cualquier clase, de forma que pudiera tomar su decisión sobre eventuales iniciativas políticas, teniendo en cuenta la información recabada durante el procedimiento, con plena independencia y al servicio del interés general. De esta manera, la citada facultad de iniciativa de la Comisión debía quedar preservada de todo control por parte de intereses públicos o privados que intentaran obligar a la Comisión, fuera de las consultas organizadas, a adoptar una iniciativa política, a modificarla, incluso a renunciar a esta, y que prolongara, o complicara, así el debate en dicha institución. Pues bien, los informes de evaluación de impacto incluyen una comparación de las diferentes opciones políticas barajadas por la Comisión. Por tanto, según el Tribunal General, la divulgación de los citados informes, incluso en fase de proyecto, y de los dictámenes emitidos por el comité al respecto, incrementa el riesgo de que terceros, fuera de la consulta pública organizada por la Comisión, intenten influir de manera específica sobre las decisiones políticas tomadas por dicha institución, de una opción política. En particular, se correría el riesgo de que las mismas personas que hubieran participado en la consulta pública presentaran a la Comisión nuevas observaciones o nuevas críticas sobre las opciones e hipótesis barajadas por esta, sosteniendo precisamente que su punto de vista no se tuvo suficientemente en cuenta.

27 A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal General declaró, en el apartado 97 de la sentencia recurrida, que, a efectos de la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 1049/2001, la Comisión podía presumir, sin proceder a un examen concreto e individual de cada uno de los documentos elaborados en el marco de la preparación de una evaluación de impacto, que la divulgación de dichos documentos perjudicaba, en principio, gravemente a su proceso de toma de decisiones de elaboración de una propuesta política.

28 En tercer lugar, el Tribunal General precisó, en los apartados 98 y 99 de dicha sentencia, que esta presunción podía aplicarse en tanto la Comisión no hubiera tomado su decisión respecto a una posible propuesta política, es decir, hasta que dicha institución decidiera bien adoptar una iniciativa, bien abandonarla.

29 En cuarto lugar, el Tribunal General expuso, en los apartados 100 a 106 de la sentencia recurrida, que la citada presunción se aplicaba independientemente de la naturaleza, legislativa o no, de la propuesta barajada.

30 En quinto lugar, el Tribunal General consideró, en los apartados 107 a 110 de dicha sentencia, que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006 no se oponía al reconocimiento de esta misma presunción.

31 En particular, el Tribunal General declaró, en los apartados 116 a 124 de la sentencia recurrida, que los documentos en cuestión estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de la presunción general y que ClientEarth no formuló ninguna alegación que pudiera destruir la citada presunción general.

32 Por último, en los apartados 133 a 163 de dicha sentencia, el Tribunal General consideró que ninguno de los argumentos esgrimidos por ClientEarth podían cuestionar la apreciación de la Comisión de que ningún interés público superior justificaba la divulgación de los documentos controvertidos.

33 En consecuencia, el Tribunal General desestimó la primera parte del motivo único de anulación y, por lo tanto, los recursos en su totalidad.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

34 ClientEarth solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y condene a la Comisión al pago de las costas, incluidas las costas de las partes coadyuvantes.

35 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación por infundado y condene en costas a ClientEarth.

36 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2016, se admitió la intervención de la República de Finlandia y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones de ClientEarth. Dichos Estados miembros solicitan al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida. El Reino de Suecia solicita, asimismo, que se condene a la Comisión a cargar con las costas en que incurra dicho Estado miembro en el procedimiento de casación.

Sobre el recurso de casación

Sobre la persistencia del interés de ejercitar la acción

37 En la vista celebrada el 3 de julio de 2017, ClientEarth reconoció estar informada de que se encontraba publicada en Internet como documento de trabajo la versión final del informe de evaluación de impacto para una iniciativa de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia de medio ambiente con fecha de 28 de junio de 2017 [SWD(2017) 255 final], extremo que confirmó la Comisión. A la luz de las explicaciones proporcionadas por esta última en la vista, se puso de manifiesto que la publicación siguió a la adopción, por dicha institución, de una Comunicación relativa al acceso a la justicia en materia de medio ambiente el 28 de abril de 207 [C(2017) 2616 final].

38 Mediante escrito de 2 de febrero de 2018, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que el 29 de enero de 2018 había transmitido a ClientEarth los documentos de evaluación de impacto relativos a los procedimientos de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente. Según la Comisión, esta comunicación se produjo después de la adopción por la citada institución, el 18 de enero de 2018, de una Comunicación sobre las acciones para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental [COM(2018) 10 final], así como de una decisión sobre la creación de un nuevo grupo de expertos de la Comisión (Foro de cumplimiento y gobernanza medioambiental) [C(2018) 10 final]. La Comisión argumentó que, tras esta comunicación, ClientEarth tuvo acceso al conjunto de documentos controvertidos, por lo que el Tribunal de Justicia puede pronunciar el sobreseimiento del presente recurso de casación, de conformidad con el artículo 149 de su Reglamento de Procedimiento.

39 En las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia el 20 de febrero de 2018, ClientEarth se opuso a que se acordara un eventual sobreseimiento.

40 A este respecto, ClientEarth alegó, en primer lugar, que, al contrario de lo afirmado por la Comisión, solo había tenido acceso a tres de los cuatro documentos controvertidos y no a la totalidad de estos. En efecto, aún no había recibido el dictamen del comité de evaluación de impacto sobre el proyecto de informe de evaluación de impacto relativo al acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En segundo lugar, ClientEarth sostuvo que, en cualquier caso, aún tenía interés en obtener la anulación de la sentencia recurrida y de las decisiones controvertidas, por un lado, para evitar que la ilegalidad de la que adolecen se repita en el futuro y, por otro lado, también porque la Comisión no había revocado dichas decisiones formalmente.

41 Mediante escrito de 16 de marzo de 2018, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que había comunicado a ClientEarth, mediante escrito de la misma fecha, el dictamen del comité de evaluación de impacto sobre el proyecto de informe de evaluación de impacto relativo al acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

42 ClientEarth presentó observaciones sobre dicho escrito el 27 de marzo de 2018.

43 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el 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 o, en su caso, el recurso de casación, debe poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (véanse en este sentido, las sentencias de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión, C-239/12 P, EU:C:2013:331, apartado 61 y jurisprudencia citada, así como de 27 de junio de 2013, Xeda International y Pace International/Comisión, C-149/12 P, no publicada, EU:C:2013:433, apartado 31).

44 En el presente asunto no se discute que ClientEarth tenía un interés en ejercitar la acción cuando interpuso su recurso de anulación ante el Tribunal General.

45 Asimismo, pese a la publicación o a la comunicación a ClientEarth, durante el presente procedimiento de casación, de los distintos documentos mencionados en los apartados 37, 38 y 41 de la presente sentencia, procede señalar, en primer lugar, que la Comisión no ha revocado las decisiones controvertidas, por lo que el litigio conserva su objeto (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión, C-362/05 P, EU:C:2007:322, apartados 48 y 49).

46 En segundo lugar, como ha subrayado, en esencia, ClientEarth, en el presente asunto esta pretendía obtener acceso a los documentos controvertidos para poder, en particular, ofrecer su punto de vista en el proceso de toma de decisiones de la Comisión y generar un debate sobre las acciones proyectadas por dicha institución antes de que esta tomara su decisión sobre las iniciativas barajadas, ya fuera presentar, en su caso, una propuesta, ya fuera abandonar dichas iniciativas.

47 Pues bien, habida cuenta de las consideraciones expuestas en el apartado 37 de la presente sentencia y de las explicaciones dadas por la Comisión en la vista ante el Tribunal de Justicia, la divulgación del informe de la evaluación de impacto y del dictamen del comité de evaluación de impacto relativo al acceso a la justicia en materia de medio ambiente fue posterior a la decisión de la Comisión de no presentar una propuesta legislativa en esta materia y de publicar una Comunicación. En cuanto a la comunicación a ClientEarth de los documentos de evaluación de impacto relativos a los procedimientos de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente, se desprende del apartado 38 de la presente sentencia que fue posterior a la adopción, por la Comisión, de una Comunicación sobre las acciones para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental, así como a la decisión de crear un nuevo grupo de expertos en la materia. Por consiguiente, parece que la divulgación de estos documentos no se produjo hasta que la Comisión tomó una decisión en cuanto a las iniciativas previstas. En estas circunstancias, no consta que dicha divulgación haya permitido satisfacer completamente los objetivos que perseguía ClientEarth con la presentación de sus solicitudes de acceso.

48 En tercer lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un demandante puede, en ciertas ocasiones, conservar un interés en solicitar la anulación del acto impugnado y, en su caso, de la sentencia del Tribunal General que desestima el recurso interpuesto contra dicho acto, para hacer que el autor del acto recurrido lleve a cabo, en el futuro, las modificaciones adecuadas y evite así el riesgo de que se repita la ilegalidad de la que supuestamente adolece el acto (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión, C-239/12 P, EU:C:2013:331, apartado 63 y jurisprudencia citada). Este interés en ejercitar la acción solo puede

existir si la supuesta ilegalidad puede repetirse en el futuro, con independencia de las circunstancias del asunto en que el demandante interpuso recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión, C-362/05 P, EU:C:2007:322, apartado 52).

49 Pues bien, en el presente asunto, ClientEarth reprocha al Tribunal General que dictaminara que la Comisión estaba en su derecho de denegar el acceso a los documentos controvertidos basándose en la presunción general según la cual la divulgación de los documentos relativos a la preparación de una evaluación de impacto perjudicaría, en principio, gravemente al proceso de toma de decisiones de elaboración de una propuesta política, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Una de las ilegalidades alegadas por ClientEarth reside, en esencia, en la aplicación de esta presunción.

50 Como sostiene ClientEarth, dicha ilegalidad podría repetirse en el futuro, independientemente de las circunstancias concretas del presente asunto.

51 En este sentido, es preciso recordar que, en virtud de jurisprudencia consolidada, si una institución de la Unión ante la que se presenta una solicitud de acceso a un documento decide denegar la 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 menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por dicha excepción. Asimismo, el riesgo de perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 31 y jurisprudencia citada). El Tribunal de Justicia ha reconocido que, en determinados casos, nada impide a la institución de la Unión basarse, a este respecto, en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación de documentos de la misma naturaleza (sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, 612/13 P, EU:C:2015:486, apartado 69 y jurisprudencia citada).

52 El objetivo de estas presunciones reside, así, en la posibilidad de que la institución de la Unión de que se trate considere que la divulgación de determinadas categorías de documentos perjudica al interés protegido por la excepción que invoca, basándose en dichas consideraciones de carácter general, y ello sin estar obligada a apreciar en concreto el contenido de cada uno de los documentos solicitados (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 73, y de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 47 y jurisprudencia citada).

53 Por tanto, la presunción general reconocida por el Tribunal General en el presente asunto puede ser aplicada de nuevo por la Comisión en el futuro con ocasión de nuevas solicitudes de acceso a documentos relativos a la preparación de una evaluación de impacto en curso, extremo que no ha discutido dicha institución.

54 Además, ClientEarth se encuentra particularmente expuesta a las aplicaciones de dicha presunción en el futuro. Como se expone en el apartado 1 de la sentencia recurrida, ClientEarth es una organización sin ánimo de lucro dedicada a la protección del medio ambiente. En este sentido, ClientEarth alega, en esencia, sin oposición de la Comisión, que una de su misiones es actuar en favor de una mayor transparencia y legitimidad del proceso legislativo de la Unión y que, por tanto, es probable que vuelva a solicitar el acceso a documentos análogos a los documentos controvertidos en el futuro y que la Comisión rechace de nuevo su solicitud sobre la base de dicha presunción general. ClientEarth debería, en tal caso, volver a interponer un recurso de anulación para impugnar la procedencia de la misma presunción.

55 Así, según ClientEarth, es pertinente cuestionar la legalidad de la presunción general controvertida en el presente asunto, teniendo en cuenta que en el futuro pueden presentarse nuevas solicitudes de acceso a tales documentos (véase, por analogía, la sentencia de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión, C-362/05 P, EU:C:2007:322, apartado 59).

56 En tales circunstancias, procede considerar que ClientEarth sigue teniendo interés en ejercitar la acción. El reconocimiento de tal interés se realiza, habida cuenta del riesgo de repetición de la ilegalidad alegada y de las circunstancias concretas mencionadas anteriormente, en aras de una recta administración de la justicia.

57 En suma, procede resolver el presente recurso de casación.

Sobre el primer motivo de casación

58 El primer motivo de casación se basa en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al reconocer, en los apartados 55 a 127 de la sentencia recurrida, la existencia de una presunción general según la cual la divulgación de los documentos elaborados en el contexto de la preparación de una evaluación de impacto, como los documentos controvertidos, puede perjudicar, en principio, gravemente al proceso de toma de decisiones de la Comisión, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, durante el tiempo en que dicha institución no ha tomado una decisión en cuanto a la presentación de la eventual propuesta. Este motivo se divide en cinco partes, de las cuales las cuatro primeras se invocan con carácter principal y la quinta, con carácter subsidiario. Conviene examinar en primer lugar las partes primera a cuarta.

Alegaciones de las partes

59 Mediante la primera parte del primer motivo, ClientEarth alega, apoyada por la República de Finlandia y el Reino de Suecia, que al reconocer dicha presunción general, el Tribunal General aplicó erróneamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

60 En efecto, si bien el Tribunal de Justicia ha admitido la existencia de presunciones de confidencialidad con respecto a determinadas categorías de documentos, se desprende de esta jurisprudencia que, por un lado, dichas presunciones deben ser objeto de interpretación y aplicación restrictivas. Por otro lado, los asuntos en los que el Tribunal de Justicia ha reconocido estas presunciones presentan determinadas características, ninguna de las cuales se da en el presente asunto.

61 En particular, todos esos asuntos se refieren a un conjunto de documentos que, sin lugar a dudas, forman parte de un expediente relativo a un procedimiento judicial o administrativo en curso, lo que no ocurre en el presente asunto.

62 Además, en la mayor parte de dichos asuntos, los documentos en cuestión eran objeto de normativas específicas, que limitaban de una u otra forma el acceso a estos. Pues bien, en el presente asunto, existe una normativa específica aplicable a los documentos controvertidos, que contienen información medioambiental, a saber, el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, celebrado en Aarhus el 25 de junio de 1998 («Convenio de Aarhus») y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1), así como el Reglamento nº 1367/2006. Sin embargo, al contrario que en los otros asuntos, esta normativa pretende ampliar el derecho de acceso a dicha información.

63 La Comisión rebate tales alegaciones porque, según ella, ClientEarth deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia unas reglas que esta no contiene. Efectivamente, de dicha jurisprudencia resulta que el establecimiento de una presunción general de confidencialidad supone, por un lado, que los documentos solicitados pertenecen a una misma categoría de documentos o tienen la misma naturaleza y, por otro lado, que el acceso a dichos documentos podría menoscabar el desarrollo y los objetivos de los procedimientos con los que guardan relación.

64 Mediante la segunda parte de su primer motivo, ClientEarth, apoyada por la República de Finlandia y el Reino de Suecia, alega que el Tribunal General cometió un error de Derecho al considerar, en los apartados 55 a 99 de la sentencia recurrida, que el artículo 17 TUE, apartados 1 a 3, permite reconocer una presunción general de confidencialidad de los documentos relativos a una evaluación de impacto. Por un lado, el Tribunal General confunde, según ClientEarth, confidencialidad con independencia: en efecto, lo que menoscabaría la independencia de la Comisión es la opacidad, no la transparencia; de hecho, la transparencia refuerza dicha independencia, al permitir a la Comisión soportar mejor las eventuales presiones externas. Por otro lado, so pena de violar el principio de interpretación restrictiva de las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones, el artículo 17 TUE no puede constituir una base general que permita a la Comisión oponerse al acceso a tales documentos.

65 La Comisión arguye que el Tribunal General examinó correctamente las normas que regulan el proceso de toma de decisiones de dicha institución y, más concretamente, las que figuran en el artículo 17 TUE, apartados 1 a 3, el cual dispone que, en la preparación y elaboración de propuestas políticas, la Comisión actúa con plena independencia y al servicio del interés general. Al contrario de lo alegado por ClientEarth, estas normas no establecen que la Comisión deba mantener, en este contexto, múltiples diálogos de forma permanente con las partes interesadas. Como reconoció fundadamente el Tribunal General en los apartados 79 a 84 y 96 de la sentencia recurrida, en la práctica sería imposible que la Comisión dispusiera de un espacio de deliberación autónomo, y no podría ejercer su facultad de iniciativa con plena independencia si se encontrara permanentemente inmersa en tales diálogos. La esencia de esta facultad de iniciativa no podría salvaguardarse si las partes interesadas intentaran obligar a dicha institución, fuera de la consulta pública organizada por ella, a adoptar, modificar o abandonar una iniciativa. Por otra parte, el interés público en comprender el proceso de toma de decisiones debería verse satisfecho con la presentación de la propuesta o el abandono de la iniciativa, dado que, en ambos casos, la versión final de todos o de una parte de los documentos controvertidos sería accesible en ese momento, de conformidad con las Directrices de la evaluación de impacto, adoptadas el 15 de enero de 2009 por la Comisión (en lo sucesivo, «Directrices de 2009»).

66 Mediante la tercera parte del primer motivo, ClientEarth alega, con el apoyo del Reino de Suecia, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al reconocer una presunción general de confidencialidad en favor de los documentos controvertidos sin comprobar, en particular en el apartado 96 de la sentencia recurrida, si existía un riesgo de que la divulgación de este tipo de documentos perjudicara de forma específica, concreta y efectiva al interés protegido por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, el reconocimiento de una presunción de este tipo supone que el riesgo de dicho perjuicio debe demostrarse con carácter previo.

67 La Comisión alega, por el contrario, que el Tribunal General explicó, en el mencionado apartado 96, cuál era el riesgo objetivo, real y específico que implicaría dicha divulgación para sus procesos de toma de decisiones en curso. Asimismo, la propia ClientEarth dejó patente, al declarar que el objetivo de su solicitud de acceso era participar en dichos procesos, que la Comisión podría verse sometida a presiones externas en caso de producirse tal divulgación.

68 Mediante la cuarta parte de su primer motivo, ClientEarth, apoyada por la República de Finlandia y el Reino de Suecia, alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en los apartados 100 a 106 de la sentencia recurrida, al no tener en cuenta que los documentos controvertidos se inscriben en un contexto legislativo y están intrínsecamente vinculados a la decisión de presentar o no una propuesta legislativa.

69 En efecto, por un lado, la Comisión, cuando prepara evaluaciones de impacto, participa en el proceso legislativo y los documentos elaborados en este contexto constituyen la base de eventuales actos legislativos. Dichos documentos deberían calificarse de «legislativos», en el sentido del artículo 12, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, por lo que deberían ser objeto de una transparencia reforzada. Por otro lado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no justifica el reconocimiento de una presunción general de confidencialidad que incluya los documentos de tal naturaleza.

70 En primer lugar, la Comisión responde que el proceso legislativo comienza únicamente con la presentación de una propuesta legislativa. Pues bien, a su juicio, la presunción general reconocida por el Tribunal General solo se aplica hasta que la Comisión toma una decisión en cuanto a la adopción eventual de dicha proposición, es decir, en un momento en el que aún no existe ningún documento legislativo. La Comisión añade que los ciudadanos tendrán la posibilidad de conocer los fundamentos de la acción legislativa de la Unión cuando comience el proceso legislativo, con la presentación de su propuesta legislativa, puesto que los documentos controvertidos se publicarán en ese momento.

71 En segundo lugar la Comisión alega que, como declaró el Tribunal General en el apartado 105 de la sentencia recurrida, incluso suponiendo que los documentos controvertidos deban calificarse como «legislativos», en el sentido del artículo 12, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, dicha disposición se aplica, no obstante, sin perjuicio de los artículos 4 y 9 de este Reglamento y, por tanto, sin perjuicio de la posibilidad de reconocer una presunción general que alcance a estos documentos.

72 En tercer lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no excluye el reconocimiento de dicha presunción en un contexto legislativo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– *Consideraciones previas*

73 Ha de recordarse que, con arreglo a su considerando 1, el Reglamento n.º 1049/2001 se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, de constituir 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 (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 34).

74 Asimismo, este objetivo fundamental de la Unión se refleja también, por un lado, en el artículo 15 TFUE, apartado 1, que prevé que las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura, principio también reafirmado en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, y en el artículo 298 TFUE, así como, por otro lado, por la consagración del derecho de acceso a los documentos en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, apartado 52).

75 Del considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la apertura permite garantizar a las instituciones de la Unión una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. Al permitir que se debatan abiertamente las

divergencias entre varios puntos de vista, la apertura contribuye a aumentar la confianza de los ciudadanos (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, apartados 45 y 59).

76 A tal efecto, el artículo 1 de dicho Reglamento prevé que el objeto de este último es garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 61 y jurisprudencia citada).

77 Asimismo, del citado Reglamento, en particular de su artículo 4, que establece un régimen de excepciones a este respecto, resulta que ese derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado (sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, C-612/13 P, EU:C:2015:486, apartado 57). Entre dichas excepciones, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del mismo Reglamento dispone 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.

78 No obstante, dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase la sentencia 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 63 y jurisprudencia citada).

79 Como se ha recordado en el apartado 51 de la presente sentencia, cuando la institución afectada decide denegar, sobre la base de una de las citadas excepciones, el acceso a un documento cuya divulgación se le ha solicitado, puede, en determinados casos, fundamentar dicha denegación en presunciones generales aplicables a determinadas categorías de documentos.

80 Sin embargo, como se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado 51, el reconocimiento de una presunción general en favor de una nueva categoría de documentos exige que se demuestre previamente que la divulgación de los documentos de esta categoría puede perjudicar, de forma razonablemente previsible, al interés protegido por la excepción en cuestión. Además, las instituciones de la Unión deben interpretar y aplicar de forma estricta estas presunciones generales, puesto que constituyen una excepción a la obligación de examen concreto e individual por la institución interesada de cada documento al que se solicita acceso, y de manera más general al principio del acceso más amplio posible del público a los documentos en poder de las instituciones de la Unión (véanse, en ese sentido, la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, C-612/13 P, EU:C:2015:486, apartado 81).

81 Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia ha admitido presunciones generales de confidencialidad para cinco categorías de documentos, a saber, los documentos de un expediente administrativo relativos a un procedimiento de control de ayudas de Estado, los escritos presentados ante los órganos jurisdiccionales de la Unión en un procedimiento judicial aún pendiente, los documentos intercambiados entre la Comisión y las partes notificantes o terceros en el marco de un procedimiento de control de las operaciones de concentración entre empresas, los documentos correspondientes a un procedimiento administrativo previo por incumplimiento, incluidos aquellos intercambiados entre la Comisión y el Estado miembro afectado en el contexto de un procedimiento EU Pilot, y los documentos correspondientes a un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, C-612/13 P, EU:C:2015:486, apartado 77 y jurisprudencia citada; en lo que respecta a los escritos presentados ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, apartado 41 y jurisprudencia citada; en cuanto a los documentos intercambiados en el marco de un procedimiento EU Pilot, véase la sentencia de

11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 51). En todos los asuntos que se acaban de mencionar, la denegación de acceso discutida comprendía un conjunto de documentos claramente delimitado por su pertenencia común al expediente de un procedimiento administrativo o jurisdiccional en curso (sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, C-612/13 P, EU:C:2015:486, apartado 78; véase, asimismo, la sentencia de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Por ello, es preciso examinar conjuntamente a la luz de estas consideraciones previas las partes primera a cuarta del primer motivo.

83 A tal fin, es preciso determinar si en los apartados 68 a 111 de la sentencia recurrida el Tribunal General consideró, en esencia, sin incurrir en error de Derecho, que, a efectos de la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, la Comisión podía presumir que, en tanto no tomase una decisión respecto de una posible propuesta, la divulgación de los documentos correspondientes a una evaluación de impacto podía perjudicar, en principio, gravemente a su proceso de toma de decisiones durante la elaboración de dicha propuesta, con independencia, por un lado, del carácter legislativo o no de la propuesta y, por otro lado, de la circunstancia de que los documentos trataran información medioambiental, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1367/2006.

– Sobre el contexto de elaboración y el contenido de los documentos controvertidos

84 En primer lugar, es preciso recordar que el considerando 6 del Reglamento n.º 1049/2001 indica que se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en los casos en que las instituciones actúen en su capacidad legislativa. En efecto, la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la acción legislativa de la Unión es una condición del ejercicio efectivo por aquellos de sus derechos democráticos, reconocidos, en particular, en el artículo 10 TUE, apartado 3 (véanse, en este sentido, 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 46, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 33). Como subraya esencialmente ClientEarth, dicho ejercicio no solo supone que los ciudadanos dispongan de la información de que se trate para comprender las decisiones tomadas por las instituciones de la Unión durante el proceso legislativo, sino que, además, puedan acceder a dicha información en su debido momento, es decir, cuando aún podrían exponer oportunamente su punto de vista al respecto.

85 Asimismo, como ha señalado el Abogado General en los puntos 64 y 65 de sus conclusiones, se desprende del artículo 12, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, artículo que aplica el principio derivado del considerando 6 del mismo Reglamento, que deben calificarse de «documentos legislativos» y, por tanto, ser directamente accesibles, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 9 de dicho Reglamento, no solo los actos adoptados por el legislador de la Unión, sino, de forma más amplia, los documentos elaborados o recibidos en procedimientos de adopción de actos jurídicamente vinculantes para o en los Estados miembros.

86 A este respecto, es cierto que, como señaló el Tribunal General en el apartado 103 de la sentencia recurrida, cuando la Comisión prepara documentos de evaluación de impacto, como es el caso de los documentos controvertidos, no actúa en condición de legislador. Además, el procedimiento de evaluación de impacto se desarrolla antes del proceso legislativo *stricto sensu*, el cual, de hecho, no comienza formalmente hasta la presentación por la Comisión de la propuesta legislativa.

87 Dicho esto, procede señalar que, a tenor del artículo 17 TUE, apartado 2, los actos legislativos de la Unión solo pueden adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Esta facultad de iniciativa atribuida a la Comisión por dicha disposición incluye, por un lado, la de decidir si presentar, o no, una propuesta, salvo en los casos en que dicha institución está obligada a

ello. En particular, la decisión de la Comisión de abandonar, tras la evaluación de impacto, la iniciativa legislativa barajada pone término definitivamente a la acción legislativa proyectada, que ya no puede reanudarse salvo si dicha institución reconsidera su decisión. Por otro lado, la facultad de iniciativa de la Comisión incluye la de determinar el objeto, la finalidad y el contenido de una posible propuesta, debiendo recordarse que, de conformidad con el artículo 293 TFUE, apartado 1, exceptuando los casos contemplados en dicha disposición, cuando el Consejo se pronuncie, en virtud de los Tratados, a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartados 70 et 72).

88 Habida cuenta de tal facultad de iniciativa, puede concluirse que la Comisión es un actor esencial del proceso legislativo.

89 Pues bien, en el presente asunto, como se desprende de los apartados 9 y 33 de la sentencia recurrida, los documentos controvertidos se refieren a evaluaciones de impacto preparadas para la adopción por la Comisión de iniciativas legislativas.

90 En este contexto, como expuso el Tribunal General en los apartados 86 a 88 de la sentencia recurrida, las evaluaciones de impacto realizadas por dicha institución constituyen, según las Directrices de 2009, una herramienta fundamental que permite velar por que las iniciativas de la Comisión y la legislación de la Unión se elaboren a partir de información transparente, completa y equilibrada. Sobre la base de la información de dichas evaluaciones, la Comisión apreciará la oportunidad, la necesidad, la naturaleza y el contenido de tales propuestas. Los informes de evaluación de impacto contienen, en particular, la presentación de diversas opciones políticas barajadas, estudios de impacto, ventajas e inconvenientes de todas estas opciones, así como una comparación de estas entre sí. Si bien las Directrices de 2009 afirman que las evaluaciones de impacto no sustituyen la toma de decisiones por parte de la Comisión, del apartado 9 de dicha sentencia resulta que esta institución afirmó que, en las decisiones controvertidas, las opciones políticas barajadas en sus propuestas legislativas estaban basadas en el contenido de tales evaluaciones.

91 De ello se deduce que, como alega, en esencia, ClientEarth y la República de Finlandia, los informes de evaluación de impacto y los dictámenes del comité de evaluación de impacto que los acompañan proporcionan, en este contexto, una información importante sobre el proceso legislativo de la Unión y forman parte de la base de la acción legislativa de aquella.

92 Pues bien, pese a que la presentación por la Comisión de una propuesta de naturaleza legislativa, en la fase de evaluación del impacto, resulte aún incierta, la divulgación de estos documentos puede incrementar la transparencia y la apertura del proceso legislativo en su conjunto, en particular, de sus fases preparatorias, de manera que también se fortalece el carácter democrático de la Unión, al permitir que sus ciudadanos controlen la información e intenten influir en dicho proceso. En efecto, como alegó ClientEarth, esencialmente, esta divulgación en un momento en que el proceso de toma de decisiones de la Comisión está en curso, permite, por un lado, que los ciudadanos comprendan cuáles son las opciones barajadas por la institución y las decisiones tomadas por esta, y, de este modo, pueden conocer las consideraciones que subyacen a la actividad legislativa de la Unión. Por otro lado, dicha divulgación permite que los ciudadanos puedan exponer oportunamente su punto de vista sobre esas decisiones antes de que se aprueben con carácter definitivo, tanto respecto de la decisión de la Comisión de presentar una propuesta legislativa, como del propio contenido de tal propuesta, que determina la acción legislativa de la Unión.

93 De ello se deduce que, como señaló el Abogado General en los puntos 67 y 68 de sus conclusiones, tales documentos, habida cuenta de su objeto, forman parte de aquellos a los que se refiere el artículo 12, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

94 Asimismo, la importancia de que los ciudadanos puedan acceder a los documentos elaborados en el marco de una evaluación de impacto, incluso cuando el proceso de toma de decisiones de la Comisión todavía está en curso, no queda desvirtuada por la circunstancia, apuntada por dicha institución, de que, en el presente asunto, ClientEarth tuviera la posibilidad de participar en las consultas públicas organizadas por aquella institución durante los procedimientos de análisis de impacto controvertidos en este asunto ni porque algunos de los documentos sobre dichas evaluaciones estuvieran ya disponibles públicamente cuando se adoptaron las decisiones controvertidas. Tales consultas pretenden también garantizar la transparencia del proceso de toma de decisiones de la Comisión y la participación de los ciudadanos en dicho proceso, pero no sustituyen a la posibilidad que tienen estos de acceder, previa solicitud, a los informes de evaluaciones de impacto y a los dictámenes del comité de evaluación de impacto. Efectivamente, de las Directrices de 2009 se desprende que las consultas organizadas por la Comisión no han de estar necesariamente abiertas a todo el público. Además, no ha quedado acreditado en el presente asunto que la información comunicada en el marco de estas consultas y la contenida en los documentos ya disponibles públicamente coincidan, en esencia, con la que contienen los documentos controvertidos.

95 De cuanto antecede resulta que la justificación del principio, enunciado en el considerando 6 del Reglamento n.º 1049/2001 y aplicado en el artículo 12, apartado 2, de dicho Reglamento, de facilitar un mayor acceso a los documentos adoptados por las instituciones de la Unión que actúan en condición de legislador, como se ha recordado en el apartado 84 de la presente sentencia, es igualmente válida en lo que respecta a los documentos relativos a proceso de evaluación de impacto, como los documentos controvertidos, preparados de cara a la posible adopción de iniciativas legislativas por parte de la Comisión. Como alega ClientEarth, también debe garantizarse este tipo de acceso más amplio a dichos documentos.

96 En segundo lugar, es igualmente importante señalar que los documentos controvertidos contienen información medioambiental en el sentido del Reglamento n.º 1367/2006.

97 En efecto, según el tenor literal del artículo 2, apartado 1, letra d), inciso v), de dicho Reglamento, constituye información de esta índole, en particular, la información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material que se refiera a los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de medidas como políticas, normas, planes, programas y acuerdos en materia de medio ambiente. A este respecto, por un lado, se desprende del apartado 90 de la presente sentencia que los informes de evaluación de impacto incluyen en particular el estudio del impacto, así como las ventajas y los inconvenientes de las diversas opciones políticas barajadas por la Comisión de cara a la adopción de una posible iniciativa de naturaleza legislativa o de otra naturaleza. Por otro lado, en el presente asunto, ha quedado acreditado que los documentos controvertidos se refieren a potenciales iniciativas legislativas en materia medioambiental.

98 Pues bien, el objetivo del Reglamento n.º 1367/2006, según prevé su artículo 1, es garantizar que la difusión y puesta a disposición de la información en materia de medioambiente sea lo más amplia y sistemática posible (sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 64 y jurisprudencia citada). Del considerando 2 de dicho Reglamento se desprende esencialmente que el acceso a la información medioambiental tiene como objetivo, en particular, favorecer una participación pública más eficaz en el proceso de toma de decisiones incrementando con ello la responsabilidad y la transparencia de las autoridades competentes en la toma de decisiones y contribuyendo a la concienciación y el apoyo públicos a las decisiones adoptadas (sentencia de 23 de noviembre de 2016, Comisión/Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, apartado 80).

99 En este sentido, si bien es cierto que, a tenor del artículo 3 del Reglamento n.º 1367/2006, el Reglamento n.º 1049/2001, se aplica, en principio, a todas las solicitudes de acceso a información medioambiental, no lo es menos que el artículo 6 del primero de estos Reglamentos añade normas

más específicas en lo que atañe a tales solicitudes de acceso, normas estas que en parte favorecen y en parte restringen el acceso a los documentos (sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 65 y jurisprudencia citada).

100 En particular, se desprende del artículo 6, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 1367/2006, en relación con su considerando 15, que los motivos de denegación establecidos en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 deben interpretarse de manera restrictiva cuando se trata de información medioambiental, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación, para aumentar de este modo la transparencia de dicho tipo de información.

101 De las consideraciones expuestas en los apartados 84 a 100 de la presente sentencia resulta que, en el presente asunto, los documentos controvertidos se inscriben en el contexto de un proceso legislativo y, además, tratan información medioambiental. Consecuentemente, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 debe interpretarse y aplicarse de forma aún más restrictiva.

– Sobre la presunción general reconocida en la sentencia recurrida

102 Para reconocer la existencia de una presunción general de confidencialidad de los documentos elaborados en el marco de una evaluación de impacto en tanto que la Comisión no haya tomado una decisión respecto a una posible propuesta, el Tribunal General se basó, en los apartados 94 a 96 de la sentencia recurrida y como se ha recordado en el apartado 26 de la presente sentencia, en consideraciones generales extraídas, en esencia, por un lado, de la necesidad de salvaguardar el espacio de reflexión de la Comisión y su capacidad de ejercer su facultad de iniciativa con plena independencia y al servicio del interés general, de conformidad con el artículo 17 TUE, apartados 1 a 3, y, por otro lado, del riesgo de que la divulgación de documentos elaborados en el marco de una evaluación de impacto para un proceso legislativo en curso conlleve presiones o influencias externas que puedan afectar al desarrollo del proceso de toma decisiones de dicha institución.

103 Ahora bien, en primer lugar, aun siendo cierto que la Comisión debe actuar, en virtud del artículo 17 TUE, apartados 1 a 3, con plena independencia y al servicio del interés general cuando elabora evaluaciones de impacto, es preciso señalar que el procedimiento de evaluación de impacto no se considera un tipo de documento que, *per se*, presente características que se opongan, en principio, a la aplicación de una transparencia total en este contexto, antes al contrario: como precisó el Tribunal General en su apartado 93 de la sentencia recurrida, este procedimiento está inspirado por un objetivo de transparencia y de apertura del proceso de toma de decisiones de la Comisión. De los apartados 84 a 101 de la presente sentencia se deduce que tanto más es así cuando dicho procedimiento forma parte, como en el caso de autos, de un proceso legislativo relativo a materia medioambiental.

104 Además, como alega, en esencia, ClientEarth, al reforzar la legitimidad del proceso de toma de decisiones de la Comisión, la transparencia garantiza la credibilidad de la acción de la institución a ojos de los ciudadanos y de las organizaciones interesadas y, precisamente de este modo, contribuye a que dicha institución actúe con plena independencia y al servicio del interés general. Es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas sobre la ejecución de las misiones de la Comisión con plena independencia y en aras del interés general (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).

105 En segundo lugar, como sostienen ClientEarth y los Estados miembros coadyuvantes, ninguna de las razones expuestas por el Tribunal General en los apartados 94 a 96 de la sentencia recurrida puede fundamentar la existencia de un riesgo de perjuicio grave al proceso de toma de decisiones en curso de la Comisión, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Al reconocer, basándose en tales razones, una presunción general de confidencialidad de los documentos elaborados en el contexto de una evaluación de impacto en tanto que la Comisión no haya tomado una decisión respecto a una posible propuesta, el Tribunal General ignoró dicha

disposición, así como el principio de interpretación y aplicación restrictivas de esta, que es enteramente pertinente, como se ha recordado en el apartado 101 de la presente sentencia, cuando se trata de documentos elaborados en un proceso legislativo y que contienen información en materia medioambiental.

106 A este respecto, es cierto que, como expuso el Tribunal General en el apartado 96 de la sentencia recurrida, en caso de divulgación de los informes de evaluación de impacto y los dictámenes emitidos al respecto por el comité de análisis de impacto antes de que la Comisión tome una decisión respecto a una posible propuesta, no puede excluirse que terceras partes intenten ejercer cierta influencia, o incluso presión, sobre la elección de las opciones políticas consideradas por dicha institución o que las partes que hayan presentado observaciones durante la consulta pública organizada por la misma institución en el marco del proceso de análisis de impacto presenten nuevas observaciones o nuevas críticas sobre las opciones e hipótesis barajadas por esta última.

107 Sin embargo, por un lado, en la medida en que la Comisión alegó, en esencia, que, de producirse tal divulgación, se vería compelida a mantener un diálogo constante con las partes interesadas, de manera que, en la práctica, no podría disponer de un espacio de reflexión autónomo ni tomar una decisión con plena independencia en relación con la adopción de eventuales propuestas, es preciso señalar que el Derecho de la Unión no obliga, en principio, a dicha institución a mantener un diálogo de este tipo en casos individuales, extremo que esta última ha reconocido expresamente en la vista ante el Tribunal de Justicia. A este respecto, si bien el artículo 11 TUE, apartado 2, prevé que las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil, dicha disposición no implica que la Comisión deba responder, sobre el fondo y en cada caso individual, a las eventuales observaciones recibidas tras la divulgación de un documento sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001.

108 Por otra parte, y en cualquier caso, el Tribunal General no demostró que las eventuales influencias o presiones externas que la Comisión podría sufrir de divulgarse los documentos elaborados en el marco de una evaluación de impacto relativa a un proceso de toma de decisiones en curso, pudieran obstaculizar de manera general e independientemente del contexto específico de la evaluación de impacto y el proceso de toma de decisiones de que se trate, así como del contenido concreto de cada uno de los documentos solicitados, la capacidad de dicha institución de actuar con plena independencia y al servicio del interés general, ni tampoco que pudieran afectar, prolongar o complicar gravemente el buen desarrollo de los debates internos o del proceso de toma de decisiones de dicha institución. Como alegó, en sustancia, ClientEarth, las consideraciones generales expuestas al respecto por el Tribunal General en los apartados 94 a 96 de la sentencia recurrida no pueden caracterizar tal riesgo. En este sentido, como se desprende de los apartados 92 y 98 de la presente sentencia, la manifestación del punto de vista del público o de las partes interesadas sobre las decisiones tomadas y las opciones políticas barajadas por la Comisión en el marco de sus iniciativas, en particular, de sus iniciativas legislativas en materia de medio ambiente, antes de que esta última tome una decisión respecto de la iniciativa proyectada, forma parte integrante del ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos de la Unión.

109 De ello se sigue que, si bien la Comisión debe poder disfrutar de un espacio de reflexión autónomo para poder decidir qué opciones políticas tomar y qué propuestas presentar, el Tribunal General erró al considerar que, en esencia, la protección de la facultad de iniciativa de la Comisión y la preservación de la capacidad de dicha institución de ejercer dicha facultad con plena independencia y al servicio del interés general requerían, en principio, que los documentos elaborados en el contexto de una evaluación de impacto siguieran siendo confidenciales hasta que dicha institución tomara su decisión al respecto.

110 Asimismo, en la medida en que la Comisión invocó, en la vista ante el Tribunal de Justicia, la circunstancia de que los documentos controvertidos no eran más que proyectos internos no finalizados, debe destacarse, como recordó la propia institución en su escrito de contestación, que,

para reconocer la presunción general controvertida, el Tribunal General no se fundamentó específicamente en dicha circunstancia ni en la necesidad de proteger el proceso vinculado a la redacción de los citados documentos. En efecto, de los apartados 94 a 97 de la sentencia recurrida se deduce que, para ello, el Tribunal General estimó de forma más general el perjuicio grave que la divulgación de los informes de evaluación de impacto, se encuentren estos o no en el estadio de proyectos, y de los dictámenes del comité de evaluación de impacto puede ocasionar al proceso de toma de decisiones en curso de la Comisión, relacionado con la elaboración y a la adopción de sus propuestas.

111 En cualquier caso, debe precisarse, por un lado, que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 tiene por objeto el acceso a documentos de uso interno o relacionados con un asunto sobre el que la institución aún no ha tomado una decisión. Sin embargo, dicha disposición, atendiendo a su tenor literal y al interés que protege, no excluye la posibilidad de solicitar el acceso a documentos de carácter provisional. Por otro lado, este carácter, *per se*, no puede demostrar, de manera general e independientemente de una evaluación individual y concreta de cada documento solicitado, que exista un riesgo de perjuicio grave para el proceso de toma de decisiones de la Comisión. En efecto, un perjuicio de este tipo depende de factores como el grado de acabado del documento de que se trate y la fase precisa en que se encuentra el proceso de toma de decisiones en el momento en que se deniega el acceso al documento, el contexto específico que rodea dicho proceso, así como las cuestiones que aún estén por debatir internamente en la institución de que se trate.

112 Del conjunto de consideraciones anteriores se deduce que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al considerar, en los apartados 94 a 111 de la sentencia recurrida, que, para aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, la Comisión podía presumir que, mientras no tomase una decisión respecto de una posible propuesta, la divulgación de los documentos correspondientes a una evaluación de impacto podía perjudicar, en principio, gravemente a su proceso de toma de decisiones durante la elaboración de dicha propuesta, independientemente, por un lado, del carácter legislativo o no de la propuesta y, por otro lado, de la circunstancia de que los documentos trataran información medioambiental, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1367/2006.

113 Por ello, y sin que sea necesario examinar las demás alegaciones formuladas por ClientEarth y los Estados miembros coadyuvantes, procede considerar fundadas las partes primera a cuarta del primer motivo.

114 Dado que debe estimarse el primer motivo sobre esta fundamentación, procede anular la sentencia recurrida, sin que sea necesario examinar la quinta parte de dicho motivo, basada, con carácter subsidiario, en que el Tribunal General consideró que la presunción general tenía carácter *iuris et de iure*, ni el segundo motivo, también alegado subsidiariamente, según el cual el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no reconocer la existencia de un interés público superior que justificara la divulgación de los documentos controvertidos.

Sobre los recursos ante el Tribunal General

115 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este podrá, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, o bien devolver el asunto a este para que resuelva, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio cuando el estado del mismo así lo permita.

116 En el caso de autos procede que el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, ya que su estado lo permite.

117 Como se ha indicado en el apartado 21 de la presente sentencia, en primera instancia ClientEarth alegó, en particular, que las decisiones controvertidas infringían el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 en la medida en que la Comisión consideró, erróneamente, que la divulgación de los documentos controvertidos podía perjudicar gravemente al proceso de toma de decisiones en curso, en el sentido de dicha disposición.

118 A este respecto, se desprende de estas decisiones, cuyo contenido se ha recordado en los apartados 13 a 17 de la presente sentencia, que, para determinar la existencia de dicho riesgo de perjuicio, la Comisión se basó, por un lado, en consideraciones de carácter general fundadas, en primer lugar, en la circunstancia de que las evaluaciones de impacto podrían servir de apoyo a las elecciones estratégicas realizadas por esta institución en sus propuestas legislativas; en segundo lugar, en la necesidad de proteger su margen de maniobra, su independencia, su capacidad de llegar a compromisos y de actuar al servicio del interés general, así como el clima de confianza que debería reinar durante los debates en su seno; y, por último, en el riesgo de presiones externas capaces de afectar gravemente el desarrollo de dichos debates.

119 Por otro lado, la Comisión también adujo otras consideraciones más específicas relativas a los dos procesos de toma de decisiones en curso, referidos, en particular, a la fase temprana y sensible en la que se encontraban, al hecho de que las cuestiones debatidas eran objeto de reflexión desde hacía largo tiempo y a la importancia que tenían dichas cuestiones. En cuanto a los documentos de evaluación de impacto relativos al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, subrayó el carácter delicado de la problemática vinculada a esta cuestión y la posibilidad de que existieran discrepancias entre los Estados miembros. En relación con los documentos de evaluación de impacto relativos a los procedimientos de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente, dicha institución hizo hincapié, además, en la necesidad de que el debate debía quedar protegido de factores de influencia externa, dado que tal influencia afectaba a la calidad del control sobre los Estados miembros.

120 Por un lado, sobre las consideraciones de carácter general apuntadas en el apartado 118 de la presente sentencia, coinciden, en esencia, con las expuestas por el Tribunal General en los apartados 78 a 97 de la sentencia recurrida. Ahora bien, del tenor de los apartados 84 a 112 de la presente sentencia resulta que la Comisión no podía basarse en dichas consideraciones para presumir que el acceso a los documentos elaborados en el marco de una evaluación de impacto perjudica, en principio, gravemente al proceso de toma de decisiones en curso, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, sin proceder a apreciar de forma concreta e individual los documentos controvertidos.

121 Por otro lado, en lo que respecta a las consideraciones específicas de los dos procesos de toma de decisiones en curso, resumidas en el apartado 119 de la presente sentencia, como alegó ClientEarth en primera instancia, estas tampoco permiten caracterizar el riesgo de perjuicio concreto, efectivo y razonablemente previsible que supondría el acceso a los documentos controvertidos para dichos procesos.

122 En primer lugar, la circunstancia, suponiéndola acreditada, de que la solicitud de acceso a los documentos controvertidos se presentara en una fase muy temprana del procedimiento legislativo no es suficiente, como tal, para concluir que existe tal riesgo (véase, por analogía, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 60).

123 Si bien la Comisión alegó en sus escritos de contestación en primera instancia que no estaba obligada a comunicar públicamente los informes de análisis de impacto en fase de anteproyectos y sus sucesivas posibles modificaciones, se desprende de las consideraciones expuestas en el apartado 111 de la presente sentencia que el carácter provisional de un documento, como tal, no es suficiente para demostrar que existe dicho riesgo. Pues bien, la Comisión no ha acreditado con más concreción las razones por las que, tomando en consideración, en particular, la fase precisa en la que se encontraban

los procesos de evaluación de impacto controvertidos en este asunto y habida cuenta de las cuestiones específicas que aún debían debatirse internamente en la fecha de adopción de las decisiones impugnadas, la divulgación de los documentos controvertidos, considerados de forma individual, habría perjudicado gravemente al proceso de toma de decisiones.

124 En este sentido, no puede prosperar la alegación de la Comisión de que la comunicación de estos documentos antes de terminar el proceso de evaluación de impacto a determinadas partes interesadas, que intentaran influir en los trabajos de dicha institución, podría conllevar un riesgo de sobrerrepresentación, así como una influencia desproporcionada de los intereses de dichas partes, lo que podría falsear el proceso de toma de decisiones de dicha institución. En efecto, corresponde a la Comisión velar por evitar tal situación, no denegando el acceso a dichos documentos, sino tomando en consideración los intereses en conflicto, incluidos los de personas o grupos de interés que no hayan solicitado dicho acceso. Del mismo modo, debe rechazarse el argumento de la citada institución, según el cual no redunda en el interés público que exista la posibilidad de acceder a las diferentes versiones de los proyectos de informe de evaluación de impacto y a sus sucesivas modificaciones, dado que dicho acceso crearía confusión entre los destinatarios de los documentos. Efectivamente, aunque no puede excluirse que, de acreditarse, tal circunstancia pueda tenerse en cuenta para descartar la existencia de un interés público superior que justifique la divulgación del documento de que se trate, no es suficiente para demostrar el riesgo de perjuicio grave para el proceso de toma de decisiones de la Comisión. Ahora bien, la cuestión de si tal interés existe no se plantea, desde el momento en que dicho riesgo no está acreditado.

125 En segundo lugar, la Comisión no ha demostrado, en las decisiones controvertidas, que la importancia de las cuestiones tratadas en los documentos controvertidos y el hecho de que dichas cuestiones fueran objeto de reflexión desde hacía largo tiempo impliquen que la divulgación de estos documentos pudiera perjudicar gravemente a sus procesos de toma de decisiones en curso.

126 En tercer lugar, en cuanto a las alegaciones de la Comisión relativas a lo delicado de dichas cuestiones, así como a las negociaciones en curso y a la existencia de posibles discrepancias entre los Estados miembros, dichas alegaciones carecen por completo de fundamento y son demasiado abstractas como para acreditar el riesgo de tal perjuicio, por lo que no pueden prosperar.

127 En cuarto lugar, deben desestimarse los motivos basados en la necesidad de proteger el debate de factores de influencia externa, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 106 a 109 de la presente sentencia. Además, la Comisión no ha explicado de qué modo tal influencia puede afectar, como afirma dicha institución, a la calidad del control sobre los Estados miembros.

128 De cuanto antecede se desprende que la Comisión infringió el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 al negarse a divulgar los documentos controvertidos sobre la base de dicha disposición. Por ello, procede anular las decisiones controvertidas, sin que sea necesario examinar el resto de alegaciones formuladas por ClientEarth en apoyo de sus recursos de anulación.

Costas

129 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y él mismo resuelva definitivamente el litigio. A tenor del artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento de Procedimiento, que es aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En virtud del artículo 140, apartado 1, del mencionado Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

130 Dado que los motivos de casación de la Comisión han sido desestimados, que ClientEarth ha solicitado la condena en costas de la Comisión y que el Tribunal de Justicia ha estimado los recursos interpuestos por ClientEarth ante el Tribunal de Justicia, procede condenar a la Comisión a cargar, además de con sus propias costas, con las de ClientEarth, tanto en primera instancia como en el presente procedimiento de casación.

131 La República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas en el presente procedimiento de casación.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de noviembre de 2015, ClientEarth/Comisión (T-424/14 y T-425/14, EU:T:2015:848).

2) Anular la decisión de la Comisión Europea de 1 de abril de 2014 por la que se denegó el acceso a un informe de evaluación de impacto relativo a un proyecto de instrumento vinculante que definía el marco estratégico de los procedimientos de inspección y vigilancia basados en los riesgos y relativos a la legislación medioambiental de la Unión Europea, así como a un dictamen del comité de evaluación de impacto.

3) Anular la decisión de 3 de abril de 2014 la Comisión Europea por la que se denegó el acceso a un proyecto de informe de evaluación de impacto relativo al acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel de los Estados miembros en el ámbito de la política medioambiental de la Unión y a un dictamen del comité de evaluación de impacto.

4) Condenar a la Comisión Europea a cargar, además de con sus propias costas, con las de ClientEarth en primera instancia, así como en el presente procedimiento de casación.

5) La República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas en el presente procedimiento de casación.

Firmas