# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Segunda ampliada)
de 19 de octubre de 1995 *

En el asunto T-194/94,

**John Carvel,** con domicilio en Bruselas, y

**Guardian Newspapers Ltd,** sociedad inglesa, con domicilio social en Manchester (Reino Unido),

representados por M^es^ Onno W. Brouwer y Frédéric P. Louis, Abogados de Bruselas, asistidos por la Sra. Deirdre Curtin, de la Universidad de Utrecht, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Marc Loesch, 11, rue Goethe,

partes demandantes,

apoyadas por

**Reino de Dinamarca,** representado por el Sr. Peter Biering, Jefe de División del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Dinamarca, 4, boulevard Royal,

* Lengua de procedimiento: inglés.

por

**Reino de los Países Bajos,** representado por los Sres. A. Bos, Consejero Jurídico, y J.W. de Zwaan, Consejero Jurídico adjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

y por

**Parlamento Europeo,** representado por los Sres. Gregorio Garzón Clariana, jurisconsulto, y François Vainker, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

partes coadyuvantes,

contra

**Consejo de la Unión Europea,** representado por la Sra. Jill Aussant y el Sr. Giorgio Maganza, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de las Decisiones del Consejo adoptadas en aplicación de la Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43),

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; D.P.M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner y A. Kalogeropoulos, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de julio de 1995;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Marco normativo

1 El Acta Final del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 contiene una Declaración (nº 17) relativa al derecho de acceso a la información, que dispone lo siguiente: «La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la administración. La Conferencia recomienda, por con-

siguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre las medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones.»

2 Durante la clausura del Consejo Europeo de Birmingham el 16 de octubre de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno realizaron una declaración titulada «Una Comunidad cercana a sus ciudadanos» (Bol. CE 10-1992, p. 9), en la que subrayaron la necesidad de hacer la Comunidad más transparente. Este compromiso fue reafirmado durante el Consejo Europeo de Edimburgo el 12 de diciembre de 1992 y se instó de nuevo a la Comisión a que continuase sus trabajos sobre la mejora del acceso a la información de que disponen las Instituciones de la Comunidad (Bol. CE 12-1992, p. 7).

3 El 5 de mayo de 1993, la Comisión adoptó la Comunicación 93/C 156/05 relativa al acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones (DO C 156, p. 5), que contenía los resultados de un estudio sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos en los distintos Estados miembros y llegaba a la conclusión de que parecía conveniente desarrollar un mayor acceso a los documentos en el ámbito comunitario.

4 El 2 de junio de 1993, la Comisión adoptó la Comunicación 93/C 166/04 sobre la transparencia en la Comunidad (DO C 166, p. 4). En esta Comunicación, la Comisión desarrolló los principios básicos que regulan el acceso a los documentos.

5 En el marco de estas fases preliminares hacia la aplicación del principio de transparencia, el 6 de diciembre de 1993, el Consejo y la Comisión aprobaron un código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO 1993, L 340, p. 41; en lo sucesivo, «código de conducta»), con objeto de fijar los principios que deben regir el acceso a los documentos de la Comisión y del Consejo.

6 El código de conducta dispone, entre otros extremos:

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

Por documento se entiende todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder del Consejo o de la Comisión.»

7 Además, el código de conducta establece que las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para determinados intereses, incluyendo la protección del interés público, la protección del individuo y de la intimidad, y podrán denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de la Institución en mantener el secreto de sus deliberaciones. También dispone que «la Comisión y el Consejo adoptarán respectivamente las medidas necesarias para que los presentes principios puedan aplicarse antes del 1 de enero de 1994».

8 El mismo día, es decir, el 6 de diciembre de 1993, el Consejo adoptó la Decisión 93/662/CE, por la que se adopta su Reglamento interno (DO L 304, p. 1; en lo sucesivo «Reglamento interno»). El artículo 4 del Reglamento interno dispone que las sesiones del Consejo no serán públicas, salvo en los casos contemplados en el artículo 6. El artículo 5 dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 7 y de otras disposiciones aplicables, las deliberaciones del Consejo estarán amparadas por el secreto profesional, siempre que el Consejo no decida otra cosa.
[...]

2. El Consejo podrá autorizar la presentación ante los Tribunales de una copia o de un extracto de sus actas.»

9 El artículo 9 del Reglamento interno establece, entre otras cuestiones, que las actas de las sesiones del Consejo contendrán, por regla general, para cada punto del orden del día, la mención de los documentos sometidos al Consejo, las decisiones tomadas o las conclusiones a las que haya llegado el Consejo, y las declaraciones efectuadas por el Consejo y aquellas cuya inclusión haya solicitado un miembro del Consejo o de la Comisión. El artículo 22 dispone que «las modalidades según las cuales el público tendrá acceso a los documentos del Consejo cuya divulgación no tenga consecuencias graves o perjudiciales serán aprobadas por éste».

10 El 20 de diciembre de 1993, el Consejo adoptó la Decisión 93/731/CE relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43; en lo sucesivo, «Decisión 93/731»), a fin de aplicar los principios establecidos por el código de conducta. El artículo 1 de la Decisión 93/731 dispone que «el público tendrá acceso a los documentos del Consejo en las condiciones que se establecen en la presente Decisión [...] Por documento del Consejo se entenderá todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos y que obre en poder de esta institución, sin perjuicio del apartado 2 del artículo 2».

11 El apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 dispone:

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

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

— la protección del individuo y de la intimidad,

— la protección del secreto en materia comercial e industrial,

— la protección de los intereses financieros de la Comunidad,

— la protección de la confidencialidad solicitada por la persona física o jurídica que haya proporcionado alguno de los datos contenidos en ese documento o exigida por la legislación del Estado miembro que haya facilitado alguno de los datos.»

12 El apartado 2 del artículo 4 establece que «el acceso a un documento del Consejo podrá denegarse para proteger el secreto de las deliberaciones del Consejo».

13 El artículo 7 de la Decisión dispone:

«1. Los servicios competentes de la Secretaría General informarán por escrito al solicitante en el plazo de un mes, bien del curso positivo que va a darse a su solicitud, bien de su intención de darle una respuesta negativa. En este último caso, también informarán al solicitante de los motivos de tal intención y de que dispone de un plazo de un mes para presentar una solicitud de confirmación destinada a obtener la revisión de esta postura; si el solicitante no hace uso de esta posibilidad se entenderá que ha renunciado a su solicitud inicial.

2. La falta de respuesta a una solicitud en el mes siguiente a la presentación de la misma se entenderá como decisión de denegación, excepto en caso de que el solicitante presente, en el mes siguiente, la solicitud de confirmación anteriormente citada.

3. La decisión de denegar una solicitud de confirmación que deberá producirse en el mes siguiente a la presentación de dicha solicitud, se motivará debidamente. Se pondrá en conocimiento del solicitante a la mayor brevedad y por escrito, informándole además del contenido de las disposiciones de los artículos 138 E y 173 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, relativos respectivamente a las condiciones de acceso al Defensor del Pueblo por parte de las personas físicas y al control de la legalidad de los actos del Consejo por el Tribunal de Justicia.

4. La falta de respuesta en el mes siguiente a la presentación de la solicitud de confirmación se entenderá como decisión de denegación.»

## Hechos

14 El 2 de febrero de 1994, el demandante John Carvel, actuando en su condición de European Affairs Editor (redactor responsable de las cuestiones europeas) del diario The Guardian, publicado por la demandante Guardian Newspapers Ltd, sociedad inglesa constituida en forma de «company limited by shares», escribió al Secretario General del Consejo solicitando el acceso a un determinado número de documentos, entre los que se cuentan los informes preparatorios del Coreper, las actas, los registros de asistencia y de voto y las decisiones tanto de los Consejos de Ministros de Asuntos Sociales (en lo sucesivo, «Consejos de "Asuntos Sociales"») de los días 12 de octubre y 23 de noviembre de 1993 como del Consejo de Ministros de Justicia (en lo sucesivo, «Consejo de "Justicia"») de los días 29 y 30 de noviembre de 1993, así como a las actas del Consejo de Ministros de Agricultura (en lo sucesivo, «Consejo de "Agricultura"») de los días 24 y 25 de enero de 1994.

15 El 28 de febrero de 1994, los demandantes recibieron de la Secretaría General del Consejo una copia de los informes preparatorios, actas y registros de asistencia y de voto correspondientes a los Consejos de «Asuntos Sociales» de los días 12 de octubre y 23 de noviembre de 1993. En lo referente a las Decisiones adoptadas por el Consejo en las fechas de que se trata, se les sugirió que consultaran los números del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* en los que habían sido publicadas.

16 Por el contrario, se les negó el acceso a las actas, a los registros de asistencia y de voto, así como a las Decisiones del Consejo de «Justicia» de los días 29 y 30 de noviembre de 1993, alegando que los documentos de que se trata «se refieren de manera directa a las deliberaciones del Consejo y, conforme a su Reglamento interno, no pueden divulgarse». El Consejo denegó igualmente el acceso a los informes preparatorios relativos al Consejo de «Justicia» de los días 29 y 30 de noviembre de 1993, relativos a su futuro programa de trabajo, alegando que, en este caso, se trataba de «textos preparatorios que preceden a la Decisión del Consejo (Justicia y Asuntos de Interior) de recomendar la adopción, por parte del Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 1993, del plan de actuación que debía aprobarse en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior». En lugar de estos documentos, el Consejo envió los textos definitivos que se habían adoptado.

17 En lo referente a las actas del Consejo de «Agricultura» de los días 24 y 25 de enero de 1994, se informó a los demandantes de que no estaban aún disponibles.

18 En su escrito, antes citado, de 28 de febrero de 1994, el Consejo informó a los demandantes de que tenían derecho a presentar una solicitud de confirmación en el plazo de un mes contra la negativa del Consejo de proporcionarles los documentos que habían solicitado.

19 El 14 de marzo de 1994, los demandantes presentaron una solicitud de confirmación en la que, en particular, pidieron de nuevo el acceso a los documentos relativos al Consejo de «Justicia» de los días 29 y 30 de noviembre de 1993 y subrayaron que ya habían recibido del Consejo documentos similares relativos a los Consejos de «Asuntos Sociales» de los días 12 de octubre y 23 de noviembre de 1993. Igualmente, solicitaron de nuevo el acceso a las actas del Consejo de «Agricultura» de los días 24 y 25 de enero de 1994.

20 Los demandantes no obtuvieron una respuesta en el plazo de un mes fijado por el apartado 3 del artículo 7 de la Decisión 93/731.

21 El 29 de abril de 1994, los demandantes escribieron al Secretario General del Consejo a fin de obtener una aclaración sobre la práctica seguida por dicha Institución en lo referente al acceso a sus actas y al registro de votos durante sus deliberaciones. En el mismo escrito, presentaron, con arreglo al apartado 2 del artículo 7 de la Decisión 93/731, una solicitud de confirmación en lo referente a las actas del Consejo de «Agricultura» de los días 24 y 25 de enero de 1994.

22 Mediante escrito de 17 de mayo de 1994, el Consejo contestó a los demandantes del siguiente modo:

«1. En lo referente a los documentos relativos a la preparación y la reunión del Consejo de "Justicia y Asuntos de Interior" de los días 29 y 30 de noviembre de 1993 (puntos 6 a 11 de su escrito de 2 de febrero), el Consejo considera que no puede concederse el acceso a estos documentos, puesto que están directamente relacionados con las deliberaciones del Consejo y sus fases preparatorias. Si concediera el acceso a los mismos, el Consejo dejaría de proteger el secreto de sus deliberaciones. Los documentos de que se trata contienen informaciones confidenciales relativas a la postura adoptada por los miembros del Consejo durante sus deliberaciones.

No obstante, una gran parte de la información contenida en dichos documentos figura en el comunicado de prensa y en otros documentos que les han sido enviados. Por ejemplo, los documentos preparatorios (puntos 6 y 7 de su escrito de 2 de febrero) reflejaban una situación provisional, que puede evolucionar, y se les han enviado los textos definitivos referentes al programa de trabajo del Consejo. Igualmente, se reproducen en el comunicado de prensa las principales Decisiones adoptadas en el Consejo "Justicia y Asuntos de Interior" de los días 29 y 30 de noviembre de 1993, así como una lista de los Ministros y Miembros de la Comisión que participaron en él (puntos 10 y 11, respectivamente, de su escrito de 2 de febrero).

2. Las mismas consideraciones en materia de secreto son efectivamente válidas para los informes preparatorios y para las actas y registros de votos de los Consejos "Asuntos Sociales" de los días 12 de octubre y 23 de noviembre de 1993 (puntos 1,

2, y 3 de su escrito de 2 de febrero), documentos que, en realidad, no deberían haberles sido enviados. No obstante, debido a la novedad del procedimiento que debe seguirse para permitir el acceso del público a los documentos del Consejo y de su aplicación práctica, estas informaciones les fueron enviadas como consecuencia de un error administrativo.

3. No puede concederse el acceso a las actas del Consejo "Agricultura" de 24 de enero de 1994 (punto 13 de su escrito de 2 de febrero) por idénticos motivos.»

## Procedimiento y pretensiones de las partes

23 En estas circunstancias, los demandantes interpusieron el presente recurso el 19 de mayo de 1994.

24 Mediante autos del Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 14 de diciembre de 1994, se admitió la intervención del Gobierno danés, del Gobierno neerlandés y del Parlamento Europeo en apoyo de las pretensiones de los demandantes.

25 La fase escrita del procedimiento finalizó el 19 de abril de 1995. Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, instó al Consejo a que contestase a una pregunta y, en su caso, aportase determinados documentos. El Consejo accedió a esta petición.

26 La vista se celebró el 5 de julio de 1995. Se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

27 Las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión mediante la cual el Consejo se niega a concederles el acceso a los informes preparatorios, a las actas, a los registros de asistencia y de voto relativos al Consejo «Justicia» de 29 y 30 de noviembre de 1993.

— Anule la decisión de 17 de mayo de 1994 por la que el Consejo les niega el acceso a las actas del Consejo «Agricultura» de 24 y 25 de enero de 1994.

— Anule la decisión de 17 de mayo de 1994 mediante la cual el Consejo se niega a darles libre acceso a los informes preparatorios, a las actas y al registro de los votos de los Consejos «Asuntos Sociales» de 12 de octubre y de 23 de noviembre de 1993.

— Condene al Consejo al pago de las costas de los demandantes, conforme al artículo 87 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

Los demandantes solicitaron igualmente que el Consejo presentara ante el Tribunal de Primera Instancia, por una parte, las grabaciones o las minutas estenográficas completas de todas las reuniones del Consejo y de sus órganos auxiliares durante

las que se discutieron sus peticiones y, por otra parte, el informe del Servicio Jurídico del Consejo al Coreper/Consejo (documento 6853/94 JUR 110, de 5 de mayo de 1994; en lo sucesivo, «informe del Servicio Jurídico de 5 de mayo de 1994»).

28 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a los demandantes.

29 El Gobierno danés solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule las decisiones denegatorias adoptadas por el Consejo.

— Condene en costas al Consejo.

Solicitó igualmente que el Consejo presentase ante el Tribunal de Primera Instancia el informe del Servicio Jurídico de 5 de mayo de 1994.

30 El Gobierno neerlandés solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Estime el recurso de los demandantes.

31 El Parlamento Europeo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Estime las pretensiones de los demandantes y anule las decisiones denegatorias adoptadas por el Consejo.

**Sobre la admisibilidad**

32 Los demandantes impugnan la decisión que, según ellos, contiene el escrito de 17 de mayo de 1994 y mediante la cual el Consejo, según afirman, les denegó, entre otras cosas, el libre acceso a los informes preparatorios, actas y registros de voto relativos a los Consejos «Asuntos Sociales» de 12 de octubre y 23 de noviembre de 1993.

33 Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, el 28 de febrero de 1994, los demandantes recibieron de la Secretaría General del Consejo una copia de los informes preparatorios, actas y registros de asistencia y de voto relativos a los Consejos «Asuntos Sociales».

34 Seguidamente, en su escrito de 17 de mayo de 1994, el Consejo señaló que los documentos referentes a los Consejos «Asuntos Sociales» se habían enviado debido a un error administrativo. No obstante, esta puntualización sólo pretendía explicar el

motivo por el cual el Consejo había enviado los documentos y no constituía una petición de que se devolviesen.

35 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que el escrito de 17 de mayo de 1994 no contiene una decisión por la que el Consejo niega a las demandantes el acceso a los documentos de que se trata. De esto se deduce que no cabe admitir la pretensión de los demandantes de anulación de la decisión de 17 de mayo de 1994 en la medida en que se refiere a los documentos correspondientes a los Consejos «Asuntos Sociales», debido a que el Consejo nunca adoptó una decisión de negarles el acceso a estos documentos.

## Fondo

36 En apoyo de su recurso, los demandantes alegan cinco motivos, esto es: violación del principio fundamental del Derecho comunitario de acceso a los documentos de las Instituciones de la Unión Europea; violación del principio de protección de la confianza legítima; infracción del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731, por cuanto las decisiones objeto de litigio expresan una negativa de principio a conceder el acceso a determinado tipo de documentos; infracción del apartado 3 del artículo 7 de la Decisión 93/731 y del artículo 190 del Tratado CE, en la medida en que las decisiones objeto de litigio adolecen de falta de motivación, y, finalmente, desviación de poder.

37 No obstante, antes de examinar los motivos invocados por los demandantes, procede determinar la fecha exacta de las decisiones cuya legalidad impugnan. Los demandantes solicitan, por una parte, la anulación de la decisión mediante la cual el Consejo se ha negado a concederles el acceso a los informes preparatorios, las actas y los registros de asistentes y votos relativos al Consejo «Justicia» de los días 29 y 30 de noviembre de 1993 y, por otra, la anulación de la decisión de 17 de mayo de 1994 mediante la cual el Consejo se negó a concederles el acceso a las actas del Consejo «Agricultura» de los días 24 y 25 de enero de 1994. Sin embargo, los demandantes no han indicado la fecha de la decisión por la que se les negaba el acceso a los documentos relativos al Consejo «Justicia».

38 En lo referente a la fecha de la negativa del Consejo a conceder a los demandantes el acceso a las actas del Consejo «Agricultura», el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, el 2 de febrero de 1994, los demandantes solicitaron la entrega de estos documentos y que fueron informados de que éstos todavía no estaban disponibles (véase, el apartado 17 *supra*). El 14 de marzo de 1994, los demandantes reiteraron su petición. No recibieron respuesta alguna en el plazo de un mes. El 29 de abril de 1994, los demandantes presentaron una solicitud de confirmación que tenía por objeto los mismos documentos. El 17 de mayo de 1994, el Consejo, dentro del plazo de un mes establecido en el apartado 3 del artículo 7 de la Decisión 93/731, escribió a los demandantes, exponiendo los motivos por los que había decidido negarles el acceso a las actas del Consejo «Agricultura».

39 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que este escrito de 17 de mayo de 1994 constituye la decisión por la que se deniega a los demandantes el acceso a las actas del Consejo «Agricultura».

40 En lo referente a la fecha de la decisión del Consejo por la que se niega a los demandantes el acceso a los informes preparatorios, actas y registros de asistencia y de voto relativos al Consejo «Justicia», el Tribunal de Primera Instancia recuerda que el apartado 3 del artículo 7 de la Decisión 93/731 dispone que la decisión de denegar una solicitud de confirmación debe producirse en el mes siguiente a la presentación de la solicitud, y que el apartado 4 del artículo 7 establece que la falta de respuesta en el mes siguiente a la presentación de la solicitud de confirmación se entiende como decisión de denegación.

41 El Tribunal de Primera Instancia observa que los demandantes presentaron una solicitud de confirmación el 14 de marzo de 1994 y que el Consejo no contestó hasta el 17 de mayo de 1994. De esto se deduce que el Consejo omitió contestar la solicitud de confirmación en el plazo fijado en el apartado 3 del artículo 7 de la Decisión 93/731 y que la denegación de acceso a los documentos de que se trata debe considerarse una desestimación presunta, acaecida un mes después del 14 de marzo de 1994.

42 Una vez determinada la fecha exacta de las decisiones denegatorias adoptadas por el Consejo, el Tribunal de Primera Instancia considera útil examinar en primer lugar el tercer motivo invocado por los demandantes.

*Alegaciones de las partes*

43 Los demandantes sostienen que el Consejo ha manifestado una negativa de principio a conceder el acceso a los documentos relativos a sus deliberaciones y afirman que esta negativa es contraria al apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731, que dispone que el acceso a un documento del Consejo «podrá» denegarse para proteger el secreto de sus deliberaciones. Según los demandantes, esta disposición implica que el Consejo debe proceder cuidadosamente a ponderar los intereses existentes antes de tomar la decisión de negar o no el acceso a un documento. Los demandantes exponen que la declaración efectuada por el Gobierno danés y el Gobierno neerlandés al término del Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994, que, según ellos, confirma que el Consejo no ha efectuado ninguna ponderación de los intereses antes de decidir denegar su solicitud de confirmación, corrobora el hecho de que nos encontramos ante una negativa de principio.

44 Al referirse al código de conducta adoptado por el Consejo y la Comisión, los demandantes sostienen que de dicho código se desprende que el secreto de las deliberaciones sólo representa uno de los intereses que deben tenerse en cuenta cuando se aplica el principio general de acceso a los documentos de las Instituciones. Subrayan que el apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731 debe interpretarse a la luz de esta circunstancia y consideran que una negativa de principio a conceder el acceso a determinados documentos, alegando que se refieren a deliberaciones del Consejo cuyo secreto debe ser protegido —como declara el Consejo en su escrito de 17 de mayo de 1994—, es contrario al apartado 2 de dicho artículo 4.

45 Para contestar a la alegación del Consejo según la cual el acceso a sus actas perjudica el proceso de adopción de decisiones de la Comunidad, los demandantes declaran que no pretenden que la Decisión 93/731 les dé derecho a un acceso automá-

tico a los documentos del Consejo. Además, consideran poco convincente este razonamiento del Consejo, dado que las actas contienen simplemente una exposición de las conclusiones a que éste ha llegado, así como las declaraciones formales realizadas por una delegación que solicita posteriormente que consten en acta. Por tanto, resulta poco probable que el acceso a las actas del Consejo conduzca a que se hagan públicas posturas nacionales.

46 El Consejo sostiene que los demandantes no han aportado ninguna prueba en apoyo de su alegación según la cual no ha intentado ponderar los intereses existentes y que corresponde a los demandantes, sobre quien recae la carga de la prueba, fundamentar su alegación.

47 Refiriéndose a la Decisión 93/731, el Consejo sostiene que ésta debe interpretarse de conformidad con su Reglamento interno. Subraya que la Decisión 93/731, al basarse en este Reglamento, no tiene, en modo alguno, primacía sobre las disposiciones de este último y debe interpretarse conjuntamente con aquéllas. Ahora bien, según el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento interno, las deliberaciones del Consejo están protegidas, en principio, contra toda divulgación, aunque el Consejo pueda decidir otra cosa.

48 El Consejo niega las afirmaciones de los demandantes según las cuales el apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731 le incitó a considerarse facultado para oponer una negativa de principio y declara que siempre tiene la posibilidad de hacer uso de la excepción prevista en el Reglamento interno y de decidir divulgar los documentos relativos a sus deliberaciones. El simple hecho de que decida no recurrir a ella en el presente asunto no puede fundamentar la presunción de que no va a hacerlo tampoco en el futuro.

49 En lo referente a la denegación planteada en el caso de autos, el Consejo sostiene que ha evaluado correctamente los intereses en juego. Niega la afirmación de los demandantes según la cual, al motivar la negativa a conceder el acceso a un docu-

mento particular por el hecho de que este documento correspondía a una categoría de documentos relacionados con las deliberaciones del Consejo cuyo secreto debe ser protegido, ha infringido el apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731.

50 El Consejo hace algunas puntualizaciones acerca del desarrollo del procedimiento que desembocó en la decisión denegatoria controvertida. Afirma que, entre otros, el Coreper examinó el 30 de marzo de 1994 una nota introductoria de 25 de marzo de 1994, que contenía un proyecto de denegación de la solicitud de los demandantes, pero que la cuestión nunca se sometió al Consejo. Prosigue explicando que, durante una reunión posterior del Coreper, de 13 de abril de 1994, se incluyó la cuestión en el orden del día del Consejo de los días 18 y 19 de abril de 1994, pero que, en el seno del Consejo, una delegación solicitó que se retirase el punto del orden del día. Según el Consejo, como consecuencia de esta petición, no pudo cumplir el plazo de un mes fijado por la Decisión 93/731. El 22 de abril de 1994, el Coreper confirmó su decisión previa de proponer al Consejo que desestimase la solicitud de los demandantes. La cuestión fue incluida de nuevo como un punto «A» del orden del día del Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994. En estas circunstancias, el 16 de mayo de 1994, el Consejo decidió denegar la solicitud de los demandantes. A petición del Reino de Dinamarca, se hizo público el resultado de la votación.

51 El Consejo subraya que el proyecto de respuesta a la solicitud de los demandantes fue sometido al grupo que prepara los trabajos del Coreper primera parte, antes de ser presentado al Coreper, siendo así que el Consejo puede adoptar determinadas decisiones sin examen previo por parte de un grupo de trabajo. Además, recalca que no debe considerarse que las decisiones adoptadas acerca de un punto «A» del orden del día del Consejo no han sido examinadas plenamente del mismo modo que todas las demás decisiones del Consejo. Añade que, a partir de ahora, serán examinadas siempre por el grupo «información» las solicitudes de confirmación.

52 Con objeto de precisar los motivos subyacentes al principio del secreto de sus trabajos, el Consejo subraya que trabaja en el marco de un proceso de negociaciones y de compromisos, durante el cual los miembros expresan libremente sus preocu-

paciones y sus posturas nacionales. Es esencial que estas posturas sigan siendo confidenciales, en especial, si los miembros se ven obligados a dejarlas de lado para que se pueda llegar a un acuerdo, en ocasiones hasta el punto de no seguir las instrucciones que les han sido dadas en el ámbito nacional sobre un determinado aspecto. Este proceso de negociaciones y de compromiso es vital para la adopción de la legislación comunitaria y se pone en peligro si las delegaciones han de tener en cuenta permanentemente el hecho de que sus posturas, tal y como figuran en las actas del Consejo, pueden hacerse públicas en cualquier momento debido a la posibilidad de acceso a dichos documentos, haya concedido o no el Consejo una autorización al efecto.

53 El Consejo declara que, tanto en el caso de los documentos relacionados con el Consejo «Justicia» de los días 29 y 30 de noviembre de 1993, que indican las posturas de determinados miembros del Consejo y contienen una declaración de un miembro, como en el caso del acta del Consejo «Agricultura» de 24 de enero de 1994, en la que constan con exactitud las posturas adoptadas por la mayoría de los miembros del Consejo, no ha considerado oportuno hacer uso de la disposición del Reglamento interno que le permite apartarse del principio del secreto de sus trabajos, divulgando los documentos de que se trata.

54 El Consejo subraya que la declaración realizada por el Gobierno danés y el Gobierno neerlandés después del Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994, haciendo constar que no se había realizado un análisis comparativo de los intereses existentes, no demuestra la veracidad de dicho análisis, sino simplemente que existía un punto de vista minoritario, que se expresa en esta declaración.

55 El Gobierno danés observa que la negativa que opone el Consejo en el presente asunto se basaba en el hecho de que los documentos solicitados estaban directamente relacionados con las deliberaciones del Consejo y por tanto se consideraban secretos. Según el Gobierno danés, no se realizó una evaluación concreta de los intereses en conflicto, a pesar de la confianza legítima que los demandantes podían tener en el hecho de que se haría esta evaluación.

56 En apoyo de sus alegaciones, el Gobierno danés menciona la declaración que efectuó después del Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994, a tenor de la cual «no se ha efectuado un análisis comparativo que ponderase, por una parte, los intereses de los ciudadanos que exigen información y, por otra, los criterios de confidencialidad de las deliberaciones del Consejo, como procede, en opinión de los Gobiernos danés y neerlandés, en caso de que el Consejo base su denegación en estos criterios específicos». Subraya que, al igual que el Gobierno neerlandés, votó en contra de la denegación que se ha opuesto a los demandantes.

57 El Gobierno danés subraya que, a la vista del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731, la decisión de denegar el acceso a los documentos es facultativa. En su opinión, esto significa que el Consejo está obligado a realizar, respecto de cada solicitud particular, una evaluación concreta, caso por caso y documento por documento, de los intereses existentes, es decir, que debe aplicar el enfoque llamado subjetivo.

58 El Gobierno neerlandés subraya que, conforme al apartado 2 del artículo 4, el Consejo dispone de una facultad de apreciación que le permite denegar una solicitud de acceso a sus documentos. Cuando utiliza esta facultad de apreciación, el Consejo debe ponderar, por una parte, el interés del ciudadano en obtener un acceso a los documentos del Consejo y, por otra, el interés del Consejo en proteger el secreto de sus deliberaciones.

59 Ahora bien, según el Gobierno neerlandés, el Consejo no ha realizado en el caso de autos, como estaba obligado a hacer, una ponderación de los intereses de que se trata. A este respecto, se refiere a las discusiones que tuvieron lugar en el seno del Consejo como consecuencia de la solicitud de los demandantes y al tenor del escrito del Consejo de 17 de mayo de 1994.

60 Por lo que se refiere, en particular, a las discusiones en el seno del Consejo, el Gobierno neerlandés se remite a la declaración que efectuó junto con el Gobierno danés al finalizar el Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994 (véase, el apartado 56 *supra*).

61 El Parlamento Europeo alega que el escrito de 17 de mayo de 1994 no contiene ningún elemento que haga pensar que el Consejo haya ponderado los intereses de los ciudadanos que solicitan el acceso a unos documentos y su interés en preservar el secreto de sus deliberaciones. Según el Parlamento, la declaración realizada por los Gobiernos danés y neerlandés al término del Consejo de 16 y 17 de mayo de 1994 confirma esta tesis.

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

62 En cuanto a la interpretación del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731, procede subrayar, en primer lugar, que la Decisión 93/731 es la última de las tres medidas adoptadas durante el mes de diciembre de 1993 que comprenden disposiciones relacionadas con la aplicación del principio de la transparencia (véanse, los apartados 5 a 13 *supra)*. Entre estas medidas, es la única de carácter legislativo que trata sobre el acceso del público a los documentos. De esto se deduce que la Decisión 93/731 es la única medida que regula el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos, mientras que el Reglamento interno regula los mecanismos de funcionamiento interno del Consejo.

63 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el artículo 1 de la Decisión 93/731 dispone que el público tendrá acceso a los documentos del Consejo en las condiciones que se establecen en dicha Decisión, y que el artículo 4 de la Decisión determina unas excepciones a este principio. Conforme al apartado 1 del artículo 4, no puede concederse el acceso a un documento del Consejo cuando su divulgación puede menoscabar determinados intereses (véase, el apartado 11 *supra)*. Con arreglo al apartado 2 del artículo 4 de la Decisión, el acceso a un documento del Consejo «podrá» denegarse para proteger el secreto de las deliberaciones del Consejo.

64 De esto se deduce que el Consejo está obligado, de este modo, según el apartado 1 del artículo 4, a denegar el acceso a los documentos si se cumplen determinados requisitos. Sin embargo, según el apartado 2 del artículo 4, el Consejo dispone de

una facultad de apreciación que le permite denegar, en su caso, una solicitud de acceso a unos documentos relacionados con sus deliberaciones.

65 El Tribunal de Primera Instancia considera que, tanto de los términos del artículo 4 de la Decisión 93/731 como del objetivo perseguido por esta Decisión, cuyo objetivo es conceder al público un amplio acceso a los documentos del Consejo, se deduce que, cuando este último ejerce su facultad de apreciación con arreglo al apartado 2 del artículo 4, debe ponderar realmente, por una parte, el interés del ciudadano en obtener un acceso a sus documentos, y, por otra, su posible interés en preservar el secreto de sus deliberaciones.

66 Procede añadir que esta interpretación del apartado 2 del artículo 4 se atiene a las disposiciones del código de conducta (véanse, los apartados 6 y 7 *supra)*, que la Decisión 93/731 trata de aplicar.

67 De esto se deduce que, cada vez que se solicita el acceso a unos documentos, el Consejo debe ponderar los intereses anteriormente definidos, adoptando su decisión conforme al procedimiento aplicable al efecto.

68 El Consejo dispone también, en el marco de su Reglamento interno, de una facultad de apreciación de la que debe hacer uso, llegado el caso, para llevar a efecto las decisiones que adopta con arreglo al apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731. No puede privar a los ciudadanos, absteniéndose de ejercitar la facultad que le confiere el apartado 1 del artículo 5 de su Reglamento interno, de los derechos que estos derivan del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731.

69 Una vez precisado de este modo el alcance del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731, le corresponde ahora al Tribunal de Primera Instancia examinar si el Consejo, en las circunstancias del caso de autos, ejercitó su facultad de apreciación conforme a las disposiciones del citado artículo.

70 Los demandantes, el Gobierno danés, el Gobierno neerlandés y el Parlamento Europeo sostienen que las solicitudes de los demandantes fueron objeto de una denegación automática por parte del Consejo, en la medida en que éste nunca ponderó los intereses existentes antes de llegar a la conclusión de que debía denegarse el acceso a los documentos de que se trata. En apoyo de esta alegación, invocan, en particular, por una parte, los escritos de los Consejos de los días 28 de febrero y 17 de mayo de 1994 (véanse, los apartados 15 a 18 y 22 *supra)* y, por otra, la declaración realizada por los Gobiernos danés y neerlandés al finalizar el Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994 (véase, el apartado 56 *supra).*

71 En lo referente al escrito de 28 de febrero de 1994, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que en el punto 5 de este escrito, el Consejo denegó el acceso a los documentos relativos al Consejo «Justicia» de los días 29 y 30 de noviembre de 1993 alegando que los documentos de que se trata «se refieren de manera directa a las deliberaciones del Consejo y, conforme a su Reglamento interno, no pueden divulgarse».

72 En lo referente al escrito de 17 de mayo de 1994, el Tribunal de Primera Instancia señala que el Consejo confirmó su negativa a conceder a los demandantes los documentos solicitados alegando que éstos «están directamente relacionados con las deliberaciones del Consejo y sus fases preparatorias. Si concediera el acceso a los mismos, el Consejo dejaría de proteger el secreto de sus deliberaciones. Los documentos de que se trata contienen informaciones confidenciales relativas a la postura adoptada por los miembros del Consejo durante sus deliberaciones» (véase en el apartado 22 *supra,* el texto integro del escrito de 17 de mayo de 1994).

73 El Tribunal de Primera Instancia considera que de estos dos escritos se desprende que el Consejo, al contestar a las solicitudes de los demandantes, ha incumplido la obligación de ponderar los intereses existentes, establecida en el apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731. En efecto, el tenor de ambos escritos indica que el Consejo consideró, por una parte, que estaba obligado a denegar el acceso a los documentos de que se trata por el simple motivo de que se referían a sus deliberaciones y que, por otra, se conculcaría el Reglamento interno, en particular su artículo 5, si se divulgaran los documentos solicitados por los demandantes. Esta interpretación errónea, por parte del Consejo, de las disposiciones controvertidas se ve reflejada, además, en las frases siguientes que figuran en primer lugar en el escrito de 28 de febrero de 1994 «[...] I am unable to send you these documents, since they [...] cannot [...] be disclosed» y seguidamente en el escrito de 17 de mayo de 1994 «[...] access to these documents cannot be allowed [...]», que indican que el Consejo consideró que no existía la posibilidad de divulgar los documentos solicitados.

74 Las conclusiones del Tribunal de Primera Instancia respecto de esta cuestión de hecho resultan reforzadas por la declaración efectuada por los Gobiernos danés y neerlandés al finalizar el Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994 durante el cual se adoptó la decisión de denegar a los demandantes el acceso a los documentos solicitados, declaración según la cual no se había realizado en su seno ningún análisis comparativo que ponderase, por una parte, los intereses de los ciudadanos que solicitan información y, por otra, los criterios de confidencialidad de las deliberaciones del Consejo (véase el apartado 56 *supra*).

75 Además, el Gobierno danés, al responder a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia durante la vista, precisó que la discusión que se produjo en el seno del grupo de trabajo y del Coreper no incluyó ninguna evaluación específica de los intereses existentes y trató exclusivamente sobre cuestiones de procedimiento, sobre la posibilidad de oponer una denegación automática y la de adoptar un método subjetivo.

76 El Consejo ha alegado que la declaración realizada por los Gobiernos danés y neerlandés al término del Consejo de los días 16 y 17 de mayo de 1994 sólo prueba la existencia de un punto de vista minoritario. El Tribunal de Primera Instancia no puede aceptar esta tesis. El punto de vista que expresa esta declaración era cierta-

mente minoritario. No obstante, es obligado señalar que dicha declaración contiene precisiones en cuanto a los términos en que se debatió la adopción de las decisiones objeto de litigio. Estas precisiones son independientes de toda cuestión de mayoría o minoría; en cambio, aclaran la cuestión de hecho que debe dilucidar el Tribunal de Primera Instancia.

77 El Tribunal de Primera Instancia observa que el Consejo, al enfrentarse a estas precisiones, no ha invocado ningún elemento concreto que pudiera rebatirlas y probar que sí efectuó una evaluación de los intereses específicos en juego. Se limitó a aportar determinadas indicaciones sobre el desarrollo del procedimiento que condujo a las decisiones denegatorias controvertidas y sostuvo simplemente que las solicitudes de los demandantes fueron discutidas por las diversas instancias del Consejo.

78 En estas circunstancias, procede declarar, en lo referente a las solicitudes de acceso a los documentos relativos a los Consejos «Justicia» y «Agricultura», que el Consejo no ejercitó su facultad de apreciación de conformidad con las disposiciones de que se trata, tal y como las ha interpretado el Tribunal de Primera Instancia (véase, el apartado 65 *supra).*

79 De esto se deduce que debe acogerse el tercer motivo.

80 En estas circunstancias, las decisiones objeto de litigio deben ser anuladas, sin que proceda examinar los demás motivos invocados por los demandantes, ni pronunciarse tanto sobre la petición de los demandantes de que el Consejo presente ante el Tribunal de Primera Instancia las grabaciones o las minutas estenográficas completas de todas las reuniones del Consejo y de sus órganos auxiliares durante las cuales se discutió su asunto, como sobre la petición de los demandantes y del Gobierno danés de que el Consejo presente ante el Tribunal de Primera Instancia el informe del Servicio Jurídico de 5 de mayo de 1994.

## Costas

81 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas, en lo fundamental, las pretensiones del Consejo y al haberlo solicitado así los demandantes, procede condenar en costas a la parte demandada. A tenor del apartado 4 del artículo 87 de dicho Reglamento, las Instituciones y los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En estas circunstancias, el Reino de Dinamarca, el Reino de los Países Bajos y el Parlamento Europeo que han intervenido en apoyo de las pretensiones de los demandantes, cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) **Anular la decisión presunta del Consejo por la que se deniega a los demandantes el acceso a los informes preparatorios, actas y registros de asistencia y de voto del Consejo «Justicia» de los días 29 y 30 de noviembre de 1993, y la decisión contenida en el escrito del Consejo de 17 de mayo de 1994 por el que se deniega el acceso a las actas del Consejo «Agricultura» de los días 24 y 25 de enero de 1994.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Condenar en costas al Consejo.**

**4) El Reino de Dinamarca, el Reino de los Países Bajos y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.**

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de octubre de 1995.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf