SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 22 de enero de 2004 *

En el asunto C-353/01 P,

Olli Mattila, representado por el Sr. Z. Sundström, asianajaja, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Quinta) el 12 de julio de 2001, Mattila/Consejo y Comisión (T-204/99, Rec. p. II-2265), por el que se solicita que se anule dicha sentencia,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. J. Aussant y el Sr. M. Bauer, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

y

* Lengua de procedimiento: inglés.

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. C. Docksey y U. Wölker, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes demandadas en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. C. Gulmann, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), J.-P. Puissochet y R. Schintgen y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 26 de febrero de 2003, en la cual el Sr. Mattila estuvo representado por los Sres. Z. Sundström y M. Kauppi, asianajaja, el Consejo por la Sra. J. Aussant y la Comisión por el Sr. X. Lewis, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de julio de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de septiembre de 2001, el Sr. Mattila interpuso, en virtud del artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001, Mattila/Consejo y Comisión (T-204/99, Rec. p. II-2265; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que se desestimaba su recurso que tenía por objeto, principalmente, la anulación de las decisiones de la Comisión de las Comunidades Europeas y del Consejo de la Unión Europea de los días 5 y 12 de julio de 1999, respectivamente, mediante las que se le denegaba el acceso a determinados documentos (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»).

Marco jurídico

2 La sentencia recurrida declaró:

«1. El Consejo y la Comisión aprobaron, el 6 de diciembre de 1993, un código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO L 340, p. 41; en lo sucesivo, "código de conducta"), con el fin de establecer los principios que regulan el acceso a los documentos que obren en su poder.

2. El código de conducta estable el siguiente principio general:

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

3. Dicho código define el término "documento" como "todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo".

4. Las circunstancias que una institución puede invocar para justificar la denegación de una solicitud de acceso a unos documentos se enumeran en el código de conducta del siguiente modo:

"Las instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para:

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

[...]

Las instituciones también podrán denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de las mismas en mantener el secreto de sus deliberaciones."

5. Por lo demás, el código de conducta dispone lo siguiente:

"La Comisión y el Consejo adoptarán respectivamente las medidas necesarias para que los presentes principios puedan aplicarse antes del 1 de enero de 1994."

6. Para garantizar el cumplimiento de este compromiso, el Consejo adoptó, el 20 de diciembre de 1993, la Decisión 93/731/CE, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43).

7. El artículo 4 de la Decisión 93/731 recoge las circunstancias que el Consejo puede invocar para justificar la denegación de una solicitud de acceso a unos documentos, formulándolos en los mismos términos que el código de conducta.

8. La Comisión, por su parte, para garantizar la aplicación de dicho compromiso, adoptó el 8 de febrero de 1994 la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58). El artículo 1 de dicha Decisión aprueba formalmente el código de conducta cuyo texto se adjunta a la misma.»

Hechos que originaron el litigio

3 Los hechos que originaron el litigio se resumieron en la sentencia recurrida de la siguiente manera:

«9. El 8 de marzo de 1999, el demandante se dirigió, a través de su abogado, a la Dirección General "Relaciones Exteriores: Europa y Nuevos Estados Independientes, Política Exterior y de Seguridad Común, Servicio Exterior" de la Comisión para obtener acceso a los siguientes documentos:

— "Orden del día de la reunión del comité mixto UE-Rusia, de 17 de febrero de 1997, Doc. de sesión nº 32 (grupo 'Europa oriental y Asia Central').

— Rusia, preparación del primer consejo de cooperación en el marco del acuerdo de colaboración y cooperación, de 8.12.1997, con fecha de 14.11.1997 [IA.C.2.SG:jhp D(97)].

— Primer consejo de cooperación UE-Federación de Rusia (Bruselas, 27 de enero de 1998), proyecto anotado del orden del día de 9.1.1998. Documento nº UE-RU 1001/98.

— Anexo al acta de la reunión del comité de cooperación UE-Rusia, de 7.4.1998. Doc. de sesión nº 23/98 (grupo 'Europa oriental y Asia Central').

— Orden del día anotado de la reunión del comité de cooperación UE-Rusia, de 20.04.1998, Doc. de sesión nº 35/98 (grupo 'Europa oriental y Asia Central')."

10. Mediante escrito del mismo día, recibido en el Consejo el 12 de marzo de 1999, el demandante le solicitó acceso a los siguiente documentos:

— "Resultado de los trabajos del grupo 'Europa oriental y Asia Central' con fecha de 23 de septiembre de 1997, nº doc. prec. 10188/97 NIS 116, documento de 24 de septiembre de 1997 (30.09); 10859/97.

— Nota informativa UE/Estados Unidos: DS 27/98: este documento está comprendido en la 'Sección EU III'.

— Primer consejo de cooperación UE-Ucrania, Bruselas, de 8-9 de junio de 1998: proyecto anotado de orden del día UE-Ucrania, de 15.5.1998. Doc. de sesión 40/98 (grupo 'Europa oriental y Asia Central').

— Informe COREU: COEST/CODIA relativo a la reunión entre la troika del grupo 'Europa oriental y Asia Central' y Estados Unidos, de 10 de febrero de 1998. PESC/SEC/0203/98.

— COREU/COEST. Recursos energéticos del mar Caspio: proyecto de declaración UE/Estados Unidos, de 11.5.1998. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Rusia/Letonia: reunión con el Sr. Primakov, de 8.5.1998. PESC/PRES/LON/1244/98."

11. Puesto que los documentos solicitados habían sido elaborados, en parte, en el marco de una colaboración entre ambas Instituciones, hubo contactos informales entre el Consejo y la Comisión para coordinar las respuestas que debían darse a estas solicitudes.

12. Mediante escrito de 19 de abril de 1999, el Consejo comunicó al demandante su decisión de concederle acceso al documento nº 10859/97, primer documento mencionado en la lista presentada por éste al Consejo. Por lo que se refiere a los demás documentos a los que se había solicitado acceso, el Consejo denegó la solicitud del demandante indicando lo siguiente: "Todos estos documentos se refieren a negociaciones con determinados países terceros. La divulgación de dichos textos podría causar un perjuicio a la posición de la UE en dichas negociaciones o eventualmente a cualquier futura negociación entre la UE y dichos países u otros países terceros." También indicó que los documentos en cuestión no podían ponerse a disposición del demandante en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731.

13. Mediante escrito del mismo día, la Comisión denegó al demandante el acceso a los documentos que había solicitado. A este respecto, invocó la excepción basada en el interés público contemplada en el código de conducta y se refirió a la necesidad de proteger el secreto de las discusiones entre la Unión Europea y los países terceros.

14. Mediante escritos de 30 de abril de 1999, el demandante presentó, a través de su abogado, sendas solicitudes confirmativas ante las dos Instituciones, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Decisión 93/731, y al artículo 2, apartado 2, de la Decisión 94/90, para que se le facilitaran los documentos a los que se le había denegado el acceso.

15. Mediante escrito de 5 de julio de 1999, dirigido al abogado del demandante, la Comisión denegó la solicitud confirmativa. A este respecto, el Secretario

General de la Comisión precisó, en primer lugar, que el documento nº 4 (anexo al acta de la reunión del comité de cooperación UE-Rusia, de 7.4.1998, doc. de sesión nº 23/98, grupo "Europa oriental y Asia Central") no podía identificarse. A continuación, indicó lo siguiente:

"Tras haber estudiado su solicitud relativa a los restantes documentos, debo confirmarle que no puedo ponerlos a su disposición, dado que se les aplica la excepción obligatoria basada en la protección del interés público y, en particular, de las relaciones internacionales. Esta excepción está contemplada expresamente en el código de conducta relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión y del Consejo, adoptado por la Comisión el 4 de febrero de 1994.

Todos los documentos solicitados contienen información detallada sobre la posición que la Unión Europea piensa adoptar en sus relaciones con Rusia. En consecuencia, su divulgación podría comprometer la posición de la UE en las negociaciones actuales y futuras con terceros países. Por tanto, no es posible ponerlos a su disposición.

Estos documentos fueron preparados por los servicios de la Comisión para los respectivos servicios del Consejo. Puesto que el Consejo ha denegado el acceso a documentos similares por las razones expuestas anteriormente, la Comisión no puede, por el mismo motivo, permitirle el acceso a dichos documentos."

16. La Secretaría General del Consejo preparó un proyecto de respuesta que, en primer lugar, fue examinado por el Grupo "Información" del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) en su reunión de 23 de junio de 1999. Todas las delegaciones aprobaron el proyecto de respuesta de la Secretaría General de no divulgar los documentos sobre la base del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731. Este proyecto de respuesta figuró, a

continuación, en el "punto I" del orden del día de la reunión de 30 de junio de 1999 del COREPER II, que agrupa a los embajadores representantes permanentes de los Estados miembros ante la Unión Europea, y después en el "punto A" del orden del día del Consejo, que lo aprobó el 12 de julio de 1999. La Secretaría General del Consejo notificó la respuesta negativa al demandante mediante escrito de 14 de julio de 1999. Este escrito tiene el siguiente tenor:

"El Consejo ha considerado con atención los documentos citados previamente y ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. DS 27/98: UE-USA. Nota general relativa a Ucrania, elaborada por los servicios de la Comisión Europea para su examen por el grupo de trabajo Europa oriental y Asia Central. El documento describe de modo muy preciso la posición de la Unión Europea y los objetivos prioritarios en las negociaciones relativas a Ucrania que deben celebrarse con Estados Unidos. La divulgación de esta estrategia podría ser perjudicial para los intereses de la Unión Europea en dichas negociaciones, así como en el contexto de otras negociaciones similares con países terceros.

   Además, la divulgación de los comentarios y consideraciones en la forma en que se recogen en el documento podría tener un efecto negativo en las relaciones entre la Unión Europea y Ucrania.

   Por estos motivos, el Consejo, de acuerdo con la Comisión Europea, ha decidido que no puede concederse el acceso a dicho documento, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Decisión [93/731] (relaciones internacionales).

2. DS 40/98: proyecto de orden del día anotado para el primer consejo de cooperación Unión Europea/Ucrania (8/9 de junio de 1998) presentado al grupo de trabajo Europa oriental y Asia Central por los servicios de la Comisión Europea.

El documento contiene comentarios detallados, que incluyen las posiciones y objetivos de la Unión Europea sobre cada punto del orden del día. La divulgación de dichos comentarios podría ser perjudicial para la posición de la Unión Europea en las próximas reuniones del consejo de cooperación y para sus relaciones con Ucrania en general.

El Consejo ha decidido, en consecuencia, de acuerdo con la Comisión Europea, que no puede concederse acceso a dicho documento, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Decisión [93/731] (relaciones internacionales).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: Informe confidencial de la reunión de la troika del grupo de trabajo 'Europa oriental y Asia Central', y Estados Unidos (Washington, 10 de febrero de 1998).

El documento contiene comentarios detallados, formulados por la delegación americana en la reunión de la troika, que tenía carácter confidencial. También incluye apreciaciones de la Unión Europea y Estados Unidos sobre situaciones y políticas de países terceros, cuya divulgación podría comprometer la posición de la Unión Europea en las negociaciones con dichos países.

El Consejo ha decidido, en consecuencia, que no puede concederse acceso a dicho documento, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Decisión [93/731] (relaciones internacionales).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST. Recursos energéticos del mar Caspio: proyecto de declaración UE/EEUU. Este documento confidencial fue elaborado para preparar la postura de la Unión Europea en las negociaciones con Estados Unidos relativas a los recursos energéticos del mar Caspio. La divulgación de los datos contenidos en dicho documento podría ser perjudicial para los intereses de la Unión Europea en dichas negociaciones aún en curso, así como en otras negociaciones similares que tengan lugar en el futuro.

El Consejo ha decidido, en consecuencia, que no puede concederse acceso a dicho documento, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Decisión [93/731] (relaciones internacionales).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Rusia/Letonia: encuentro con el Sr. Primakov (8 de mayo de 1998). Este documento contiene comentarios formulados por el Sr. Primakov en el encuentro bilateral de carácter confidencial entre Ministros de Asuntos Exteriores.

El documento contiene, además, apreciaciones de la Unión Europea y Rusia sobre las situaciones y políticas de países terceros, así como sobre las negociaciones en curso con los países terceros en cuestión. La divulgación de estas apreciaciones podría comprometer las relaciones de la Unión Europea y Rusia, así como sus posiciones de negociación con estos países.

El Consejo ha decidido, en consecuencia, que no puede concederse acceso a dicho documento, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Decisión [93/731] (relaciones internacionales).»

Sentencia recurrida

4 El 23 de septiembre de 1999, el Sr. Mattila interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia solicitando, principalmente, la anulación de las decisiones impugnadas.

5 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia, por una parte, declaró manifiestamente inadmisibles los motivos sexto, séptimo y octavo, basados, respectivamente, en la vulneración del principio de apreciación independiente, la desviación de poder y el incumplimiento del deber de cooperación, y por otra parte, desestimó por falta de fundamento los otro cinco motivos alegados por el Sr. Mattila, basados, respectivamente, en un error manifiesto de apreciación en la interpretación de la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales y en la violación del principio de proporcionalidad por cuanto no se consideró ni se concedió un acceso parcial a los documentos de que se trata (motivos primero y segundo), en la violación del principio que estable que la solicitud de acceso debe examinarse en relación con cada documento y en el incumplimiento de la obligación de motivación (motivos tercero y cuarto), así como en la negativa a tener en consideración el interés particular del demandante en tener acceso a los documentos (motivo quinto). El Tribunal desestimó asimismo una solicitud de presentación de documentos formulada por el Sr. Mattila.

6 En respuesta al segundo motivo, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en particular:

«68. De la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, se desprende que, en casos particulares en los que la extensión del documento o la de los pasajes que

deban censurarse les supongan un trabajo administrativo inadecuado, el principio de proporcionalidad permite al Consejo y a la Comisión ponderar, por una parte, el interés del acceso del público a dichas partes fragmentarias y, por otra, la carga de trabajo que de ello se derivaría (apartado 86). De este modo, en esos casos especiales, el Consejo y la Comisión pueden salvaguardar el interés de una buena administración.

69. Del mismo modo, si el Consejo y la Comisión están obligados, con arreglo a la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, a examinar si procede conceder acceso a los datos no amparados por las expcepciones, debe considerarse que, en virtud del principio de buena administración, la exigencia de conceder un acceso parcial no debe llevar aparejado un trabajo administrativo inadecuado para responder al interés del solicitante en obtener dichos datos. Desde este punto de vista, procede considerar que el Consejo y la Comisión están, en todo caso, facultados para no conceder un acceso parcial cuando el examen de los documentos controvertidos muestre que dicho acceso parcial carecería de sentido porque las partes de dichos documentos, si se divulgaran, no tendrían utilidad alguna para quien solicitó acceder a ellos.

70. El Consejo y la Comisión han afirmado, en este procedimiento, que en el presente asunto no era posible un acceso parcial porque las partes de los documentos a las que hubiera podido concederse acceso contenían tan poca información que no habrían sido de ninguna utilidad para el demandante. En la vista, el Consejo expuso que, en general, los documentos controvertidos no pueden dividirse fácilmente y no tienen partes fácilmente separables.

71. Las Instituciones demandadas no niegan, por tanto, que no contemplaron la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos controvertidos. No obstante, a la vista de las explicaciones dadas por las Instituciones demandadas y habida cuenta de la naturaleza de los documentos controvertidos, cabe estimar que, en cualquier caso, tal examen no habría podido desembocar en la aceptación de un acceso parcial. El hecho de que las

Instituciones demandadas no examinaran la posibilidad de conceder un acceso parcial no tuvo por tanto, en las circunstancias particulares del presente asunto, ninguna influencia en el resultado de la apreciación de ambas Instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Günzler Aluminium/Comisión, T-75/95, Rec. p. II-497, apartado 55, y de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión, T-106/95, Rec. p. II-229, apartado 199).

72. A este respecto, procede en primer lugar, destacar que, como se ha señalado anteriormente, los documentos controvertidos fueron elaborados en el contexto de unas negociaciones y contienen información sobre la posición de la Unión Europea en sus relaciones con Rusia y Ucrania y en las negociaciones que deben llevarse a cabo con Estados Unidos arca de Ucrania. El carácter confidencial de dichos documentos queda, por lo demás, corroborado por el hecho de que, como indicó el demandante en la vista, el Tribunal Supremo de Finlandia lo condenó por haber facilitado al Estado ruso documentos con un contenido prácticamente idéntico al de los documentos a los que las Instituciones demandadas le denegaron el acceso.

73. En segundo lugar, no hay datos que contradigan la afirmación del Consejo de que los documentos no pueden dividirse fácilmente y no tienen partes fácilmente separables. A este respecto, procede precisar que el demandante no puede alegar fundadamente que el documento COREU/PESC/PRES/1239/98 incluya, en especial, el proyecto de declaración pública UE/Estados Unidos, que precisamente por su carácter público, debería haberse divulgado. El hecho de que dicho documento contenga datos sobre los que se efectuó una declaración pública no implica que el Consejo tenga la obligación de divulgar el proyecto de dicha declaración, que tenía, por definición, un carácter meramente preparatorio y estaba, por tanto, destinado a un uso interno. Como señaló el Consejo en la vista, existen en general diferencias entre el proyecto de una declaración y el texto final que ponen de manifiesto las divergencias de opinión, amparadas por la confidencialidad. Además, la información a los ciudadanos está suficientemente garantizada por la posibilidad de acceder a la versión final de la declaración.

74. De lo anterior resulta que no puede considerarse que las Instituciones demandadas hayan vulnerado el principio de proporcionalidad por no haber concedido un acceso parcial a los documentos controvertidos.»

El recurso de casación

7 El Sr. Mattila señala que en su recurso de casación reproduce la totalidad de los motivos alegados ante el Tribunal de Primera Instancia y que había solicitado a éste que:

— anulara las decisiones del Consejo y de la Comisión impugnadas en el recurso;

— instara al Consejo y a la Comisión a reconsiderar su postura y a concederle acceso a los documentos solicitados, enumerados en sus escritos de solicitud;

— le concediera cuando menos acceso parcial a los documentos previa supresión de aquellos pasajes que se considerasen potencialmente perjudiciales para las relaciones internacionales de la Comunidad Europea;

— condenase conjuntamente en costas al Consejo y a la Comisión.

8 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare la inadmisibilidad del recurso de casación en la medida en que el recurrente solicita al Tribunal de Justicia que inste al Consejo y a la Comisión a reconsiderar su postura y a concederle acceso a los documentos solicitados, enumerados en sus escritos de solicitud, y que se le conceda cuando menos acceso parcial a los documentos, previa supresión de aquellos pasajes que se consideren potencialmente perjudiciales para las relaciones internacionales de la Comunidad Europea;

— desestime el recurso de casación en todo lo demás por carecer de fundamento;

— condene en costas al recurrente.

9 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare la inadmisibilidad del recurso de casación en su totalidad, y

— condene al recurrente a soportar las costas del presente procedimiento,

o, con carácter subsidiario,

— declare el recurso de casación parcialmente inadmisible en la medida en que el recurrente solicitó al Tribunal de Justicia que dirigiese órdenes conminatorias a las instituciones y que revisase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en lo que se refiere a la admisibilidad de los motivos relativos a la vulneración del principio de apreciación independiente, a la desviación de poder y al incumplimiento del deber de cooperación;

— desestime el recurso de casación en todo lo demás, y

— condene al demandante a soportar las costas del presente procedimiento.

Sobre la admisibilidad del recurso de casación

Alegaciones de las partes

10 El Consejo afirma que el recurso de casación es manifiestamente inadmisible, en la medida en que el Sr. Mattila solicita al Tribunal de Justicia que inste al Consejo y a la Comisión a conceder el acceso cuando menos parcial a los documentos controvertidos (puntos 2 y 3 de las pretensiones del recurrente en casación). Según el Consejo, ni el Tribunal de Primera Instancia ni el Tribunal de Justicia pueden, en el marco del control de legalidad, dirigir una orden conminatoria a las instituciones o asumir sus funciones, ni siquiera en el ámbito del acceso a los documentos.

11 El Consejo añade que corresponde al Tribunal de Justicia determinar si, por lo demás, el recurso de casación se ajusta a los requisitos de la jurisprudencia, según la cual un recurso de casación no puede tener meramente por objeto un nuevo examen de la demanda formulada ante el Tribunal de Primera Instancia. Según el

Consejo, el Sr. Mattila se limita, en lo esencial, a reiterar los argumentos que expuso ante aquél y que fueron objeto de la sentencia recurrida. El único argumento jurídico nuevo que alega, basándose en las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto que dio lugar a la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala (C-353/99 P, Rec. p. I-9565), se refiere a la cuestión del acceso parcial a los documentos.

12 La Comisión considera que el recurso de casación es manifiestamente inadmisible. Según ella, el recurso de casación, que no cumple los requisitos establecidos en la jurisprudencia, reitera fundamentalmente los argumentos ya expuestos ante el Tribunal de Primera Instancia y examinados por éste, y constituye esencialmente, por lo tanto, una solicitud de nuevo examen del recurso inicial. Contrariamente a lo afirmado por el Sr. Mattila, la cuestión de la proporcionalidad y del acceso parcial fue plenamente debatida por las partes y examinada por el Tribunal de Primera Instancia basándose en la fundamentación de la sentencia de dicho órgano jurisdiccional de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo (T-14/98, Rec. p. II-2489), que fue confirmada entretanto por el Tribunal de Justicia en la sentencia Consejo/Hautala, antes citada.

13 Con carácter subsidiario, la Comisión alega, como el Consejo, que las pretensiones segunda y tercera son manifiestamente inadmisibles.

Apreciación del Tribunal de Justicia

14 Por lo que se refiere a la alegación de inadmisibilidad parcial de las pretensiones, del apartado 7 de la presente sentencia se desprende que, mediante su recurso de casación, el Sr. Mattila solicita al Tribunal de Justicia, en primer lugar, que anule las decisiones impugnadas; en segundo lugar, que inste al Consejo y a la Comisión a reconsiderar su criterio y a conceder el acceso a los documentos solicitados, enumerados en sus escritos de 8 de marzo de 1999; en tercer lugar, que le conceda

cuando menos acceso parcial a los documentos, previa supresión de aquellos pasajes que se consideren potencialmente perjudiciales para las relaciones internacionales de la Comunidad Europea, y, en cuarto lugar, que condene conjuntamente en costas al Consejo y a la Comisión.

15 Como declaró el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 26 de la sentencia recurrida, en el marco del control de la legalidad basado en el artículo 230 CE, el órgano jurisdiccional comunitario carece de competencia para dictar órdenes conminatorias (en relación con un recurso de casación, véase, en particular, la sentencia de 8 de julio de 1999, DSM/Comisión, C-5/93 P, Rec. p. I-4695, apartado 36).

16 En estas circunstancias, el recurso de casación es inadmisible en cuanto tiene por objeto, mediante sus pretensiones segunda y tercera, que el Tribunal de Justicia inste al Consejo y a la Comisión a reconsiderar su postura y a conceder acceso a los documentos de que se trata al recurrente en casación, o a concederle acceso, cuando menos parcial, a dichos documentos, previa supresión de aquellos pasajes que se consideren potencialmente perjudiciales para las relaciones internacionales de la Comunidad Europea.

17 Por lo que se refiere a la alegación relativa a la inadmisibilidad de los diferentes motivos del recurso de casación, se abordará al examinar cada uno de dichos motivos, basados, en primer lugar, en un error manifiesto de apreciación en la interpretación de la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales; en segundo lugar, en la violación del principio de proporcionalidad, en la medida en que no se concedió ni se consideró siquiera el acceso parcial a los documentos en cuestión; en tercer lugar, en la violación del principio que estable que las solicitudes de acceso deben examinarse separadamente en relación con cada documento; en cuarto lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación, por cuanto el Tribunal de Primera Instancia declaró que los demandados habían invocado motivos suficientes, aunque sucintos, para denegar la solicitud de acceso; en quinto lugar, en la violación de los principios de objetividad y de igualdad al apreciar el interés de los demandantes en acceder a los documentos; en sexto lugar, en el incumplimiento de la obligación de reconsideración independiente; en séptimo lugar, en la desviación de poder; y, en octavo lugar, en el incumplimiento del deber de cooperación.

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad, en la medida en que no se concedió ni se consideró siquiera el acceso parcial a los documentos controvertidos

Alegaciones de las partes

18 Mediante el segundo motivo, que procede examinar en primer lugar, el Sr. Mattila reprocha, en esencia, al Tribunal de Primera Instancia el haber llevado a cabo una aplicación errónea de las Decisiones 93/731 y 94/90.

19 Con arreglo a la primera parte de este motivo, el Sr. Mattila señala que, según se desprende del apartado 71 de la sentencia recurrida, ni el Consejo ni la Comisión consideraron la posibilidad de concederle un acceso parcial a los documentos de que se trata. El recurrente añade que el Tribunal de Primera Instancia desestimó indebidamente su pretensión de que por esa razón se anularan las decisiones impugnadas basándose, en ese mismo apartado de la sentencia recurrida, en que, habida cuenta de las explicaciones dadas por las citadas instituciones durante el proceso y a la vista de la naturaleza de los documentos objeto de controversia, aun cuando éstas hubiesen considerado tal posibilidad, no habrían podido conceder un acceso parcial.

20 Con arreglo a la segunda parte de este motivo, el Sr. Mattila afirma que corresponde al solicitante decidir si la información contenida en un documento al que solicita acceso reviste interés para él, y no al Tribunal basándose únicamente en las afirmaciones de la institución en cuyo poder se encuentra dicho documento. Según el Sr. Mattilla, por tanto, el Tribunal de Primera Instancia admitió equivocadamente que la negativa a conceder un acceso parcial pudiera basarse, en particular, en el hecho de que las partes afectadas de los documentos contenían tan poca información que no habrían sido de ninguna utilidad para el solicitante (apartados 69 a 71 de la sentencia impugnada).

21 El Consejo señala que las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto que dio lugar a la sentencia Consejo/Hautala, antes citada, no pueden trasladarse directamente al presente asunto, ya que se refieren al problema general del acceso parcial, mientras que en el caso de autos el Tribunal de Primera Instancia examinó únicamente la cuestión de si el hecho de que las instituciones afectadas no tomaran en consideración esa posibilidad de acceso parcial influyó en la decisión de denegación total de acceso. A la vista de la información de que disponía el Tribunal de Primera Instancia sobre el contenido de los documentos controvertidos, nada justifica censurarle en este aspecto. El Consejo recuerda, en ese contexto, que el Tribunal de Primera Instancia no pudo ordenar que se presentaran los documentos controvertidos y tuvo que recurrir a la descripción de la estructura y contenido de los mismos efectuada por las partes, ya que la modificación introducida en el artículo 67 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia (JO L 322, de 19 de diciembre de 2000, p. 4), relativa a esta cuestión, no entró en vigor hasta el 1 de febrero de 2001, mientras que la vista ante el Tribunal de Primera Instancia había tenido lugar el 21 de noviembre de 2000.

22 Según el Consejo, la sentencia recurrida no pone en entredicho la sentencia Consejo/Hautala, antes citada, con arreglo a la cual éste tiene la obligación de contemplar la posibilidad de acceso parcial. Ateniéndose a la jurisprudencia, el Tribunal de Primera Instancia se limitó a examinar si el error de Derecho que comprobó había tenido incidencia en el resultado del examen realizado por la institución afectada. El Consejo añade que el Tribunal de Primera Instancia concluyó fundadamente que no era así, y que la decisión impugnada debía por lo tanto mantenerse.

23 El Consejo señala además que, aunque generalmente corresponde al solicitante apreciar si los pasajes comunicados son de utilidad para él, pueden existir elementos objetivos de los que se deduzca de modo manifiesto que la comunicación parcial de un documento no puede facilitar al solicitante informaciones distintas de las que ya posee. Así ocurre en este caso y el Sr. Mattila lo admitió además en cierta medida. Sería absurdo e incluso contrario a los principios de buena administración y de proporcionalidad divulgar versiones adaptadas de los documentos compuestas casi exclusivamente por páginas en blanco.

24 Según la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia examinó y aplicó manifiestamente el principio de proporcionalidad en las circunstancias específicas del caso de autos. El Tribunal acogió expresamente la alegación del Sr. Mattila según la cual las instituciones deberían haber examinado si procedía conceder acceso, cuando menos parcial, a los documentos controvertidos (apartado 66 de la sentencia recurrida). La Comisión añade que el Tribunal de Primera Instancia rechazó la alegación del Consejo de que la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, no debía tenerse en cuenta, y confirmó y aplicó el análisis llevado a cabo en dicha sentencia tanto acerca del principio de proporcionalidad como de la protección de los intereses de una buena administración.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad del segundo motivo

25 Hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia, de los artículos 225 CE, 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y 112, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se desprende que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión (véase, en particular, la sentencia de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión, C-41/00 P, Rec. p. I-2125, apartado 15).

26 No cumple los requisitos de motivación establecidos en dichas disposiciones el recurso de casación que se limita a repetir o a reproducir literalmente los motivos y las alegaciones formulados ante el Tribunal de Primera Instancia, incluidos los basados en hechos expresamente desestimados por dicho órgano jurisdiccional (véase, en particular, la sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 16).

27 No obstante, cuando un recurrente impugna la interpretación o la aplicación del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia pueden volver a discutirse en el marco de un recurso de casación. En efecto, si un recurrente no pudiera basar su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal de Primera Instancia, se privaría al recurso de casación de una parte de su sentido (véase, en particular, la sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 17).

28 Como se desprende de los apartados 18 a 20 de la presente sentencia, el segundo motivo responde a los requisitos de motivación anteriormente descritos.

— Sobre la procedencia del segundo motivo

29 Por lo que se refiere a la primera parte del segundo motivo, hay que señalar que el Tribunal de Primera Instancia declaró en el apartado 71 de la sentencia recurrida que el Consejo y la Comisión no consideraron la posibilidad de conceder acceso parcial a los documentos de que se trata.

30 Ahora bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que dichas instituciones están obligadas, en virtud de las Decisiones 93/731 y 94/90, respectivamente, y con arreglo al principio de proporcionalidad, a examinar si procede conceder el acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones y que, en su defecto, la decisión por la que se deniega el acceso a un documento debe anularse por adolecer de un error de Derecho (en relación con la Decisión 93/731, véase la sentencia Consejo/Hautala, antes citada, apartados 21 a 31).

31 El Tribunal de Primera Instancia concluyó equivocadamente, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, que semejante error de Derecho no implica la nulidad de las decisiones impugnadas debido a que, a la vista de las explicaciones dadas por el Consejo y la Comisión durante el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y habida cuenta de la naturaleza de los documentos controvertidos, dicho error no tuvo ninguna influencia en el resultado de la apreciación de esas instituciones.

32 Como ha explicado el Abogado General en los puntos 59 y 62 de sus conclusiones, permitir que el Consejo y la Comisión comuniquen por vez primera al interesado los motivos de su negativa a conceder el acceso parcial a un documento ante el juez comunitario privaría de eficacia a las garantías procesales expresamente previstas en las Decisiones 93/731 y 94/90 y afectaría gravemente a los derechos del interesado, cuya observancia exige que, salvo en casos excepcionales, toda decisión lesiva debe motivarse con el fin de proporcionar al interesado una indicación suficiente para saber si la decisión está fundada o si adolece de un vicio que permita impugnar su legalidad (véase, en particular, la sentencia de 26 de noviembre de 1981, Michel/Parlamento, 195/80, Rec. p. 2861, apartado 22).

33 Esta sola razón basta para fundamentar la alegación del Sr. Mattila de que la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho.

34 Por consiguiente, procede anular la sentencia recurrida en cuanto que desestimó las pretensiones del Sr. Mattila de que se anularan las decisiones impugnadas, sin que sea preciso examinar la segunda parte del segundo motivo ni los demás motivos alegados por el Sr. Mattila para fundamentar su recurso de casación.

— Consecuencias de la anulación de la sentencia recurrida

35 Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, si se estimare el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando éste pueda ser juzgado, o bien devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que este último resuelva.

36 En el caso de autos, dado que el asunto puede ser juzgado, procede resolver definitivamente el litigio.

37 Como se desprende de los apartados 30 a 32 de la presente sentencia, las decisiones impugnadas adolecen de un error de Derecho por cuanto fueron adoptadas sin que el Consejo ni la Comisión consideraran la posibilidad de un acceso parcial a los documentos de que se trata.

38 En tales circunstancias, procede anular las decisiones de la Comisión y del Consejo de fechas 5 y 12 de julio de 1999, respectivamente, por las que se deniega al recurrente el acceso a determinados documentos.

Costas

39 A tenor del artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea

fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente sobre el litigio. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al recurso de casación con arreglo al artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos del Consejo y de la Comisión, procede condenarlos en costas, conforme a lo solicitado por el recurrente.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001, Mattila/Consejo y Comisión (T-204/99), en la medida en que desestimó las pretensiones del Sr. Mattila de que se anularan las decisiones de la Comisión de las Comunidades Europeas y del Consejo de la Unión Europea de fechas 5 y 12 de julio de 1999, respectivamente, por las que se deniega al recurrente el acceso a determinados documentos.**

2) **Anular dichas decisiones.**

3) **Desestimar el recurso de casación en todo lo demás.**

4) **Condenar al Consejo y a la Comisión en costas en ambas instancias.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de enero de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris