SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

25 de abril de 2007 *

En el asunto T-264/04,

WWF European Policy Programme, con sede en Bruselas, representada por la Sra. R. Haynes, Barrister,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. B. Driessen y M. Bauer, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. E. Montaguti y el Sr. P. Aalto, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión del Consejo de 30 de abril de 2004 por la que se deniega a la demandante el acceso a determinados documentos relativos a la reunión del Comité del Consejo denominado «Comité del artículo 133» que se celebró el 19 de diciembre de 2003,

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

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, y la Sra. I. Wiszniewska-Białecka y el Sr. E. Moavero Milanesi, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Pocheć, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de noviembre de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El artículo 2 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), que define los

principios, condiciones y límites por los que se rige el derecho de acceso a los documentos de estas instituciones y que se adoptó con arreglo al artículo 255 CE, dispone lo siguiente:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.

[...]

3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.»

2 El artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 prevé :

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

a) el interés público, por lo que respecta a:

— [...]

— [...]

— las relaciones internacionales,

— la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

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

— los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,

— [...]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

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

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.

[...]

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

3 A tenor del artículo 7 del Reglamento nº 1049/2001:

«1. Las solicitudes de acceso a los documentos se tramitarán con prontitud. Se enviará un acuse de recibo al solicitante. En el plazo de 15 días laborables a partir del

registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos de la denegación total o parcial e informará al solicitante de su derecho de presentar una solicitud confirmatoria conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo.

2. En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 15 días laborables a partir de la recepción de la respuesta de la institución, una solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que ésta reconsidere su postura.»

4 El artículo 19 de la Decisión 2002/682/CE, Euratom del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 230, p. 7; en lo sucesivo, «Reglamento interno»), dispone:

«1. El [Comité de Representantes Permanentes (Coreper)] tiene el cometido de preparar los trabajos del Consejo y de ejecutar los mandatos que éste le confíe. En cualquier caso, velará por que las políticas y las acciones de la Unión sean coherentes entre sí y se respeten los principios y normas siguientes:

[...]

d) las normas de procedimiento, de transparencia y de calidad de la redacción.

[...]

3. Podrán constituirse comités o grupos de trabajo creados o avalados por el Coreper para la realización de determinadas tareas de preparación o de estudio previamente definidas.

La Secretaría General actualizará y publicará la lista de las instancias preparatorias. Sólo podrán reunirse en calidad de instancias preparatorias del Consejo los comités y grupos de trabajo que figuren en dicha lista.»

5 A tenor del artículo 21 del Reglamento interno:

«Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Reglamento interno, la Presidencia organizará las reuniones de los distintos comités y grupos de trabajo de manera que se disponga de sus informes antes de la reunión del Coreper que los estudie.

[...]»

Hechos que originaron el litigio

6 Mediante escrito de 23 de febrero de 2004, WWF European Policy Programme, una asociación belga sin ánimo de lucro, dirigió una solicitud al Consejo, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento nº 1049/2001, para que le diera acceso a los documentos relativos al primer punto del orden del día de la reunión de los miembros suplentes del Comité denominado «Comité del artículo 133» (en lo sucesivo, «Comité») celebrada el 19 de diciembre de 2003. Este punto tenía como

título «OMC–Desarrollo sostenible y comercio después de Cancún». La información solicitada consistía, por una parte, en los documentos preparatorios y otros datos sobre este punto del orden del día que la Comisión había proporcionado a los miembros suplentes del Comité, entre los cuales figuraba, según la demandante, un informe sobre el estado de las negociaciones del Comité, las posturas adoptadas por otros Estados, las evaluaciones de los resultados del enfoque actual de la Unión Europea y la memoria con las ideas generales para una nueva estrategia, y, por otra parte, las actas, resoluciones o recomendaciones elaboradas sobre este punto del orden del día después de la reunión.

7 Tras recibir esta solicitud, el Consejo consultó, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001, a los servicios de la Comisión y, mediante escrito de 17 de marzo de 2004, respondió a la solicitud de la demandante.

8 En cuanto a la primera parte de dicha solicitud, el Consejo indicó, en primer lugar, que había identificado una nota sobre un amplio abanico de materias que hacían referencia a la situación posterior a la conferencia de Cancún y en la que se mencionaba la manera en que deberían tratarse estas materias en el ámbito del comercio durante las negociaciones multilaterales que en esos momentos conducía la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta nota, con el número MD 578/03 y titulada «Desarrollo sostenible y comercio después de Cancún», había sido elaborada a la atención del Comité por los servicios de la Comisión el 10 de diciembre de 2003 (en lo sucesivo, «nota»). A continuación, el Consejo precisó que, habida cuenta de la naturaleza y del contenido de la nota, era preciso denegar el acceso a la misma, con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001, dado que su divulgación vulneraría los intereses comerciales de la Unión Europea, a la vez que perjudicaría sus relaciones económicas con los países terceros mencionados en la nota. Por último, el Consejo se negó a conceder un acceso parcial a la nota, al entender que las excepciones antes mencionadas resultaban aplicables a la totalidad del documento. Sin embargo, el Consejo remitió a la demandante una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible un año después: cumplimiento de nuestros compromisos» [COM(2003) 829 final] y su anexo, el documento de trabajo de la Comisión [SEC(2003) 1471], que eran ya públicamente accesibles.

9 En lo que se refiere a la segunda parte de la solicitud de la demandante, el Consejo indicó que sus servicios no habían levantado actas de las reuniones celebradas por los miembros suplentes del Comité.

10 Mediante escrito de 5 de abril de 2004, la demandante presentó, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001, una solicitud confirmatoria, con el fin de que el Consejo reconsiderara su postura sobre la divulgación de los documentos solicitados y, en particular, de las partes de la nota relativas al desarrollo sostenible y al comercio. Además, solicitó ciertas precisiones acerca de la institución encargada de conservar las actas de las reuniones del Comité.

11 Mediante Decisión de 30 de abril de 2004 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), el Consejo confirmó, en los siguientes términos, su negativa a divulgar la nota:

«La divulgación del documento en cuestión perjudicaría gravemente las relaciones económicas internacionales de la UE con los países terceros mencionados en el mismo e iría igualmente en contra de los intereses comerciales de la UE. La nota de la Comisión se refiere básicamente a los esfuerzos realizados por la UE para responder a las necesidades y objetivos de los países en desarrollo, con el fin de acentuar el fortalecimiento mutuo del medio ambiente y del desarrollo, a través de la apertura del acceso al mercado, el mejor uso posible de las tecnologías comerciales y el fomento de las inversiones. En el documento se hace una nueva valoración de una serie de cuestiones importantes relacionadas con el comercio y el medio ambiente y se examinan en profundidad las necesidades de los países en desarrollo, en aras de contribuir a la buena gestión de los asuntos públicos en este contexto. En este marco, el referido documento contiene elementos de análisis y observaciones sensibles sobre la orientación seguida por la UE para fortalecer la gestión internacional y para definir la línea de política general de la UE, así como determinadas acciones concretas relacionadas con los aspectos esenciales de la

relación con la OMC. La divulgación de estos elementos y observaciones supondría un perjuicio para las relaciones entre la UE y los países terceros afectados y dañaría gravemente las negociaciones en curso entre la Comunidad y sus Estados miembros y, en última instancia, el conjunto de la política económica de estos últimos.

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Consejo estima que, con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento [nº 1049/2001], es preciso denegar el acceso al documento en cuestión. Tampoco es posible conceder un acceso parcial al documento, de conformidad con el artículo 4, apartado 6, [del Reglamento nº 1049/2001,] dado que las excepciones antes mencionadas se aplican al texto del documento en su integridad.»

12 En la Decisión impugnada, el Consejo confirmó también que no existían actas de las reuniones celebradas por los miembros suplentes del Comité. Señaló que era práctica habitual que, a falta de acta, el progreso conseguido con respecto a una cuestión particular se reflejara, en su caso, directamente en las notas, informes o documentos similares que se redactaban después de finalizadas las reuniones de que se trataba. Sin embargo, el Consejo insistió en que, en el caso de autos, no obraban en su poder documentos de este tipo sobre el resultado del primer punto del orden del día de la reunión celebrada el 19 de diciembre de 2003.

13 El 1 de junio de 2004, la Comisión aclaró en un escrito al Consejo su postura sobre la solicitud de la demandante. En dicho escrito, la Comisión indicó que, a su juicio, no debía divulgarse la nota, de conformidad con la excepción prevista en el artículo 4, apartado l, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, relativa a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales. La Comisión invocó también, como motivo adicional de la denegación, la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, en lo que se refiere a la protección del proceso de toma de decisiones de las instituciones.

Procedimiento y pretensiones de las partes

14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de junio de 2004, la demandante interpuso el presente recurso.

15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 23 de noviembre de 2004, Friends of the Earth Ltd, sociedad de Derecho privado con domicilio social en Londres, solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la parte demandante.

16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de diciembre de 2004, la Comisión solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

17 Mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia de 14 de febrero de 2005, se admitió la intervención de la Comisión.

18 Mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia de 18 de marzo de 2005, se desestimó la solicitud de intervención presentada por Friends of the Earth.

19 Los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia se oyeron en la vista celebrada el 8 de noviembre de 2006.

20 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que anule la Decisión impugnada.

21 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene a la demandante al pago de las costas, incluidas las causadas por la Comisión.

Fundamentos de Derecho

23 La demandante alega tres motivos. El primero está basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, ya que el Consejo, al denegarle el acceso a la nota, no motivó suficientemente dicha negativa y valoró mal el carácter comunicable de la información pertinente; el segundo motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001, dado que el Consejo, al negar la posibilidad de divulgar la nota parcialmente, no aplicó correctamente el principio de proporcionalidad, y el tercer motivo se fundamenta en la infracción del artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001, puesto que el Consejo vulneró el derecho de la demandante a acceder a los documentos, al negarle el

acceso al acta relativa al primer punto incluido en el orden del día de la reunión de 19 de diciembre de 2003 o, a falta de acta, a la información sobre el contenido de las discusiones mantenidas durante esa reunión y a las notas tomadas por quienes participaron en la misma.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001

Alegaciones de las partes

24 La demandante alega que el Consejo, por una parte, no motivó suficientemente su negativa a conceder el acceso a la nota y, por otra parte, valoró erróneamente la naturaleza comunicable de la misma.

25 Por lo que atañe a la exigencia de motivación suficiente, la demandante expone que, en la medida en que la nota se refiere a la OMC y, en particular, al desarrollo sostenible y al comercio, el Consejo no indicó de qué manera la divulgación de un contenido tan general podía realmente perjudicar las relaciones internacionales y la política económica de la Comunidad.

26 En cuanto a la valoración supuestamente errónea del carácter comunicable de la nota, la demandante recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia sobre las normas anteriores del Consejo en materia de acceso a los documentos y subraya que esta jurisprudencia sigue siendo pertinente para las decisiones adoptadas con arreglo al Reglamento nº 1049/2001 y para las normas de procedimiento interno que las sustituyen. En especial, de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de octubre de 1995, Carvel y Guardian Newspapers/ Consejo (T-194/94, Rec. p. II-2765), resulta que toda respuesta a una solicitud de

información debe implicar una ponderación, en cada caso concreto, por una parte, del interés del ciudadano en obtener acceso a los documentos de que se trate y, por otra, del posible interés del Consejo en preservar el secreto de estos documentos. Asimismo, toda excepción invocada debe ser objeto de interpretación restrictiva y la denegación de divulgación debe motivarse debidamente. Además, el Consejo no estableció ningún vínculo entre el objeto de la nota y las consecuencias negativas potencialmente relacionadas con su divulgación.

27 De lo anterior, la demandante deduce que el Consejo actuó erróneamente, al no evaluar correctamente los intereses en juego cuando valoró la solicitud de acceso a la nota y al no atribuir la consideración adecuada al derecho fundamental de acceso a los documentos reconocido en el artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001.

28 En primer lugar, el Consejo alega que motivó su Decisión lo más completamente posible, sin divulgar el contenido de la nota. Afirma que, con el afán de mostrar la mayor transparencia posible respecto a los objetivos de las negociaciones, transmitió a la demandante dos documentos de la Comisión que contenían más información sobre los objetivos en cuestión.

29 A este respecto, la Comisión observa que, en la Decisión impugnada, el Consejo describió de forma adecuada y suficientemente detallada el contenido de la nota y explicó por qué excepcionalmente no se concedía el acceso a este contenido. De conformidad con una jurisprudencia reiterada en la materia, tal motivación es lo bastante clara para permitir que la demandante entienda las razones por las cuales el Consejo no le dio acceso a la nota y el Tribunal de Primera Instancia ejerza su control de legalidad de la Decisión impugnada.

30 En segundo lugar, el Consejo precisa que la nota se refiere a la manera en que la Comunidad debería llevar las negociaciones entabladas en el seno de la OMC en materia de comercio y de medio ambiente en el marco del ciclo de Doha. Más en particular, la nota contiene elementos de análisis y observaciones sensibles sobre la

orientación seguida por la Comunidad para fortalecer la gestión internacional, incluidos elementos relativos a una respuesta a las necesidades y a los objetivos de los países en desarrollo. La nota define igualmente la línea de política general de la Comunidad, así como una serie de acciones concretas sobre los aspectos esenciales de su relación con la OMC. En la vista, el Consejo precisó que se trataba de una nota informativa sobre el avance de las negociaciones que refleja, por una parte, las posturas adoptadas por los países terceros y, por otra, las opciones abiertas a la Comunidad.

31 Según el Consejo, la divulgación de la nota supondría un perjuicio para las relaciones entre la Comunidad y los países terceros mencionados en ella y dañaría gravemente las posturas adoptadas por la Comunidad y sus Estados miembros en el marco de las negociaciones llevadas a cabo en el seno de la OMC y, por lo tanto, perjudicaría el conjunto de la política económica de los Estados miembros.

32 El Consejo pone de relieve el contexto delicado de estas negociaciones, la resistencia con la que se encontró y las dificultades sufridas para llegar a un acuerdo, lo que quedó demostrado con el fracaso de las negociaciones durante la conferencia ministerial de la OMC en Cancún, en septiembre de 2003. En estas circunstancias, la divulgación de la nota, que describe las distintas posibilidades de la Comunidad, proponiendo el enfoque que ésta debería adoptar en las negociaciones, y que evalúa las posturas de las otras partes en las negociaciones, perjudicaría gravemente el margen de negociación que las instituciones de la Comunidad necesitan para llevar a buen término una serie de negociaciones complejas en el seno de la OMC. En este sentido, añade el Consejo, la propia demandante ha reconocido que, por su naturaleza, una táctica de negociación no debe comunicarse al público.

33 De lo anterior, el Consejo deduce que el acceso a la nota debía ser denegado sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001, a fin de proteger el interés público con respecto a las relaciones internacionales y a la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad.

34 Por último, el Consejo, apoyado por la Comisión, alega que, en el caso de autos, no tenía por qué ponderar, por una parte, la necesidad de preservar la confidencialidad de la nota y, por otra, el interés de la demandante en obtener acceso a la nota. Aunque los apartados 2 a 4 del artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 implican una ponderación de conformidad con la jurisprudencia en la materia, no sucede así con el apartado 1 de dicho artículo. No cabe suponer que ésta sea una mera omisión del legislador. Se trata más bien de una elección explícita, justificada por la importancia de los intereses que deben protegerse. Esta tesis se ve corroborada por la inclusión, en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, de la excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, de conformidad con la legislación comunitaria en materia de protección de datos personales.

35 Además, según el Consejo, aun suponiendo que todas las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 deban ser objeto de interpretación estricta, ello no significa sin embargo que dichas excepciones hayan de interpretarse como si no tuvieran efecto útil. Si se cumplen los requisitos enunciados en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, el Consejo está obligado a aplicar esta disposición y a denegar el acceso a la nota.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

36 En lo que se refiere a la supuesta insuficiencia de la motivación de la Decisión impugnada, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, la obligación para la institución de motivar su decisión de denegar el acceso a un documento tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente para saber si la decisión está fundada o si, en su caso, adolece de algún vicio que permita impugnar su validez y, por otra parte, de permitir al órgano jurisdiccional

comunitario el ejercicio de su control sobre la legalidad de la decisión. El alcance de esta obligación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de marzo de 2005, Scippacercola/Comisión, T-187/03, Rec. p. II-1029, apartado 66, y la jurisprudencia citada).

37 En el caso de autos, el Consejo expuso detalladamente en la Decisión impugnada los motivos de su negativa y aportó elementos que permitían comprender el objeto de la nota y las razones por las cuales su divulgación podía perjudicar la protección del interés público en lo que se refiere a las relaciones internacionales y a la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad. Como el Consejo señala acertadamente, no es posible proporcionar toda la información que justifique el carácter no comunicable de la nota sin divulgar el contenido de la misma y, por ende, sin privar a la excepción de su finalidad esencial. Por consiguiente, no cabe acoger el argumento de la demandante de que el Consejo no motivó suficientemente su negativa, ya que la motivación dada en la Decisión impugnada era lo bastante clara para permitir que la demandante entendiera las razones por las cuales el Consejo no le dio acceso a la nota, para permitirle impugnar útilmente esta negativa ante el Tribunal de Primera Instancia y para permitir a éste el ejercicio de su control sobre la legalidad de la Decisión impugnada.

38 Por lo que atañe a la valoración del carácter comunicable de la nota y a la negativa a conceder el acceso a la misma con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001, procede declarar que las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001 reproducen, en esencia, el contenido de la legislación anterior en cuanto al alcance de las excepciones al derecho de acceso a los documentos.

39 Según la jurisprudencia relativa a esa legislación, el acceso del público a los documentos de las instituciones constituye un principio y la denegación de acceso la excepción a dicho principio. Por consiguiente, los supuestos de denegación deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio. Además, una institución está obligada a examinar respecto de cada documento al que se solicita acceso si, en vista de la información de que dicha

institución dispone, la divulgación del documento puede suponer efectivamente un perjuicio para alguno de los aspectos del interés público protegido por las excepciones que permiten denegar el acceso. Por lo tanto, para que estas excepciones sean aplicables, el riesgo de perjuicio al interés público debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2002, Kuijer/Consejo, T-211/00, Rec. p. II-485, apartados 55 y 56, y la jurisprudencia citada).

40 De la jurisprudencia se desprende también que las instituciones tienen una amplia facultad de apreciación cuando examinan si el acceso a un documento puede perjudicar el interés público y, en consecuencia, que el control de legalidad que ejerce el Tribunal de Primera Instancia sobre las decisiones de las instituciones por las que se deniega el acceso a los documentos invocando las excepciones obligatorias relativas al interés público debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo, T-14/98, Rec. p. II-2489, apartados 71 y 72, y Kuijer/Consejo, citada en el apartado 39 *supra*, apartado 53).

41 En lo que se refiere al error manifiesto en la apreciación de los hechos, que en esencia alega la demandante, procede observar que el Consejo negó el acceso a la nota con el fin de no correr el riesgo de perturbar una serie de negociaciones que en esos momentos se estaban llevando a cabo en un contexto delicado, caracterizado por la resistencia tanto de Estados en desarrollo como de Estados desarrollados y por varias dificultades para llegar a un acuerdo, como mostró el fracaso de las negociaciones durante la conferencia ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003. Así, al considerar que la divulgación de esta nota podría haber perjudicado las relaciones con los países terceros mencionados en ella y el margen de negociación de la Comunidad y sus Estados miembros, necesario para llevar a término estas negociaciones, el Consejo no incurrió en error manifiesto de apreciación y pudo legítimamente considerar que la comunicación de la nota comportaba un riesgo de perjuicio para el interés público en cuanto a las relaciones internacionales y la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad, que era razonablemente previsible y no meramente hipotético.

42 De lo anterior resulta que el Consejo, por una parte, motivó suficientemente su negativa a conceder el acceso a la nota y, por otra parte, no hizo caso omiso de los requisitos para la aplicación de las excepciones al acceso del público a los documentos que regula el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001.

43 Estas conclusiones no pueden ser desvirtuadas por los argumentos de la demandante sobre la necesidad de que se pondere su interés en tener acceso a la nota y el del Consejo en no comunicarla.

44 Las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 están redactadas en términos imperativos y, por tanto, las instituciones están obligadas a denegar el acceso a los documentos a los que se aplican estas excepciones obligatorias cuando se aporta la prueba de las circunstancias contempladas en las mismas (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 58). En consecuencia, se distinguen de las excepciones relativas al interés de las instituciones en preservar el secreto de sus deliberaciones, previstas en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, para cuya aplicación las instituciones tienen una facultad de apreciación que les permite ponderar, por una parte, su interés en mantener el secreto de sus deliberaciones y, por otra, el interés del ciudadano en obtener acceso a los documentos (véase, por analogía, la sentencia Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, citada en el apartado 26 *supra*, apartados 64 y 65).

45 Como las excepciones controvertidas en el litigio están reguladas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, el Consejo no estaba obligado, en el caso de autos, a ponderar la protección del interés público y el interés de la demandante en tener acceso a la nota.

46 Habida cuenta de las apreciaciones anteriores, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001

Alegaciones de las partes

47 La demandante alega, en esencia, que el Consejo no aplicó correctamente el principio de proporcionalidad cuando valoró la posibilidad de divulgar la nota parcialmente.

48 El Consejo sostiene que examinó la posibilidad de divulgar la nota parcialmente, de conformidad con el artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 y la jurisprudencia en la materia, habiendo consultado también a la Comisión, que había elaborado la nota. Tras este estudio, el Consejo llegó a la conclusión de que las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001 se aplicaban a la totalidad de la nota y que, por consiguiente, no cabía conceder un acceso parcial a la misma. Además, le resultó difícil dar mayores precisiones sin divulgar el contenido de la nota.

49 En la vista, el Consejo precisó que se trataba de un documento compacto, concebido para informar a los expertos en la materia de determinados puntos específicos relacionados con las negociaciones en curso, en el que no figuraban generalidades que hubieran podido ser aisladas y divulgadas. Así, tanto los elementos de análisis como las observaciones contenidos en la nota eran de carácter sensible.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

50 Del propio tenor del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 resulta que una institución está obligada a examinar si procede conceder un acceso parcial a los documentos a que se refiere una solicitud de acceso, limitando una posible denegación únicamente a los datos contemplados por las excepciones previstas. La institución debe conceder tal acceso parcial si, cuando deniega el acceso al documento, el objetivo perseguido por ella puede alcanzarse en el supuesto de que dicha institución se limite a ocultar los pasajes que puedan perjudicar el interés público protegido (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, apartado 29).

51 En el caso de autos, se desprende de la Decisión impugnada, y así se confirmó en la vista, que el Consejo examinó la posibilidad de divulgar la nota parcialmente, posibilidad que consultó también con la Comisión, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001. Tras este estudio, el Consejo concluyó que tal divulgación parcial, en el sentido del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001, no era posible porque las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 se aplicaban a la totalidad de la nota. Esta apreciación la formuló también la Comisión, autora de la nota, en su correspondencia con el Consejo, en particular, en su escrito de 1 de junio de 2004.

52 El Consejo justificó su negativa a conceder el acceso parcial a la nota por el hecho de que ésta consistía íntegramente en elementos de análisis y observaciones sobre las posturas de los distintos socios de la Comunidad en las negociaciones entabladas en el seno de la OMC y sobre las opciones de negociación que los negociadores comunitarios tenían, y cuya divulgación perjudicaría gravemente las negociaciones en curso. Asimismo precisó que la nota había sido concebida para informar a los expertos, como lo son los miembros del Comité.

53 Por consiguiente, de la Decisión impugnada resulta que, habida cuenta de que el primer punto del orden del día de la reunión del Comité tenía por objeto que se analizara el estado de las negociaciones entabladas en el seno de la OMC y dado que con esta finalidad se había distribuido la nota previamente a los miembros del Comité, el contenido íntegro de la nota debía ser considerado de carácter sensible y, por ende, constituía en su totalidad un tema de interés público en lo que se refiere a las relaciones internacionales y a la política económica de la Comunidad, interés público que está protegido por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001.

54 De lo anterior resulta que, al denegar a la demandante un acceso parcial a la nota, el Consejo no aplicó incorrectamente el artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001.

55 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001

56 Este motivo consta de tres partes. La primera parte se basa en que el Consejo se negó a conceder el acceso al acta relativa al primer punto del orden del día de la reunión de 19 de diciembre de 2003, por entender que no existía tal acta. La segunda parte se basa en que el Consejo, a falta de acta, se negó a facilitar a la demandante información sobre el contenido de las discusiones mantenidas sobre el primer punto del orden del día de la reunión de 19 de diciembre de 2003 en una forma que permitiera su difusión. La tercera parte se basa en que el Consejo se negó a conceder el acceso a las notas de los participantes en esa reunión.

Sobre la primera parte, basada en la negativa del Consejo a conceder el acceso al acta relativa al primer punto del orden del día de la reunión de 19 de diciembre de 2003, por entender que no existía tal acta

— Alegaciones de las partes

57 La demandante considera que el Reglamento nº 1049/2001 resulta aplicable a los documentos elaborados y conservados por el Comité. Con arreglo al artículo 21 del Reglamento interno, deben existir actas de las reuniones celebradas por este Comité, tanto si la reunión es atendida por los miembros suplentes como si se reúnen los miembros titulares, habida cuenta de su estatuto de comité preparatorio del Consejo.

58 Según la demandante, el hecho de no redactar un acta de una reunión del Comité viola el principio de transparencia, mencionado en la exposición de motivos del Reglamento nº 1049/2001 y en el artículo 19 del Reglamento interno, así como el principio de buena administración. El derecho de acceso a los documentos, garantizado en el artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001, carecería por completo de sentido si las instituciones no registraran la información en una forma que permita su difusión al público. En opinión de la demandante, las instituciones están obligadas a registrar la información, sobre todo cuando se trata de deliberaciones de uno de los comités cuya existencia tiene por finalidad aclarar el proceso de toma de decisiones del Consejo y de la Comisión.

59 El Consejo replica que no se levantó ningún acta de esta reunión y que no existe norma alguna que obligue a redactar tal documento. Teniendo en cuenta el gran número de reuniones que organiza el Consejo, tal obligación tendría manifiestamente consecuencias inaceptables y sería de imposible cumplimiento.

60 El Consejo recuerda la jurisprudencia de que se presume la inexistencia de un documento al que se haya solicitado el acceso cuando la institución correspondiente realiza una afirmación en este sentido y esta presunción *iuris tantum* puede ser desvirtuada por cualquier medio, sobre la base de indicios relevantes y concluyentes. Ahora bien, en el presente asunto, las dudas expresadas por la demandante sobre la inexistencia de un acta de la reunión de 19 de diciembre de 2003 se basan en una interpretación errónea del Reglamento interior.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

61 Sería contrario al imperativo de transparencia del que resulta el Reglamento nº 1049/2001 que las instituciones se prevalezcan de la inexistencia de documentos para eludir la aplicación de dicho Reglamento. El ejercicio efectivo del derecho de acceso a los documentos presupone que las instituciones afectadas procedan, en la medida de lo posible y de forma no arbitraria y previsible, a la elaboración y conservación de la documentación relacionada con su actividad.

62 Del título del primer punto incluido en el orden del día de la reunión de 19 de diciembre de 2003 resulta, y así se confirmó en la vista, que este punto tenía por objeto informar a los miembros del Comité del estado de las negociaciones entabladas en el seno de la OMC. El carácter meramente informativo de dicho punto de la reunión y el hecho de que éste no reclama ninguna medida particular de ejecución explican por qué no se consideró necesario levantar acta del mismo y por qué dicho punto no dio lugar a la elaboración de un resumen u otro acto ulterior del Comité.

63 En estas circunstancias, tampoco cabe considerar que el Consejo haya procedido de forma arbitraria o imprevisible al no haber levantado acta sobre este punto de la reunión. Por consiguiente, no puede concluirse que el Consejo, al alegar la

inexistencia de tal acta, haya vulnerado el derecho de la demandante, reconocido en el Reglamento nº 1049/2001, a acceder a los documentos.

64 En consecuencia, procede desestimar la primera parte del tercer motivo.

Sobre la segunda parte, basada en la negativa del Consejo a facilitar a la demandante, a falta de acta, información sobre el contenido de las discusiones mantenidas sobre el primer punto del orden del día de la reunión de 19 de diciembre de 2003

— Alegaciones de las partes

65 La demandante insiste en que, aunque, según el Consejo, no existiera acta de la reunión de 19 de diciembre de 2003, en el sentido en que la Comisión lo entendió en su escrito de 1 de junio de 2004, el Consejo tendría que haberle concedido acceso a la información sobre el contenido de las discusiones mantenidas durante esa reunión.

66 En primer lugar, la demandante alega que la información sobre el contenido de las discusiones mantenidas en la reunión debería haber sido registrada en una forma que permita su difusión, con el fin de atribuir cierto contenido material al derecho de acceso a los documentos, que debe interpretarse como un derecho a la información, a la luz del principio de transparencia y de la sentencia Consejo/ Hautala, citada en el apartado 50 *supra,* en la que el Tribunal de Justicia desestimó explícitamente el argumento del Consejo de que este derecho sólo se refiere al acceso a los documentos y no al acceso a los elementos de información contenidos en ellos.

67 Según la demandante, el derecho de acceso a los documentos, interpretado como un derecho de acceso a la información, se aplica con mayor fuerza en el ámbito de la protección del medio ambiente, con arreglo al Convenio de Århus 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, que fue firmado por la Comunidad. La propuesta de reglamento relativo a su aplicación a las instituciones comunitarias que, como se precisó en la vista, se convirtió posteriormente en el Reglamento (CE) nº 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 Århus 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 L 264, p. 13), remite al Reglamento nº 1049/2001 en lo que atañe al acceso a la información sobre el medio ambiente, que se define como «toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material». Por consiguiente, para la demandante está claro que el Reglamento nº 1049/2001 se aplica con carácter general a la información, y no únicamente a los documentos.

68 En segundo lugar, la demandante afirma que, con objeto de dar pleno efecto al derecho de acceso a la información, derecho garantizado por el Derecho comunitario, la información a la que una persona tenga derecho a acceder debe facilitarse en una forma adecuada y, aunque no pueda proporcionarse el documento en el que se halle registrada la información, ésta debe redactarse, extraerse, resumirse o parafrasearse a partir de dicho documento original.

69 El Consejo sostiene, en primer lugar, que no existe obligación de anotar cierta información, como el contenido de las discusiones que se mantengan en las reuniones del Comité, con el fin de su posterior transmisión. En efecto, la interpretación por la demandante del derecho de acceso a los documentos como un derecho a la información se basa en una lectura errónea del Reglamento nº 1049/2001 y de la jurisprudencia.

70 Así, el Consejo entiende que de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001, en particular de su denominación y de sus artículos 2, apartado 3, 3, 10, apartado 3, 11 y

14, resulta que este Reglamento se aplica a documentos existentes, esto es, a documentos elaborados o recibidos por una institución y que estén en su posesión.

71 Asimismo, el Consejo alega que la sentencia Consejo/Hautala, citada en el apartado 50 *supra,* sólo respondía a la cuestión de si procedía conceder un acceso parcial a un documento ya existente. Nada en la jurisprudencia indica que las instituciones estén obligadas a levantar acta de todas las reuniones que organicen.

72 Esta conclusión no queda desvirtuada por la aplicación del principio de acceso a la información en el ámbito del medio ambiente alegada por la demandante sobre la base del Convenio de Århus, ya que, en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, ni el Convenio de Århus ni el Reglamento relativo a su aplicación estaban en vigor. Además, el concepto de información medioambiental contenido en esas normas no incluye los debates del Comité, debido a su carácter oral, y ninguno de esos dos actos jurídicos obliga al Comité a levantar acta de sus reuniones.

73 Por otra parte, el Consejo entiende que de las decisiones del Defensor del Pueblo Europeo resulta que una institución no está obligada, con arreglo al Reglamento nº 1049/2001, a exhibir documentos cuando no existe documento alguno al que se hubiera podido conceder el acceso.

74 En segundo lugar, el Consejo alega que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, las actas no son documentos que resuman otros, sino más bien documentos que resumen un debate oral. Por consiguiente, la demandante afirma erróneamente que el Consejo puede disponer fácilmente de los medios necesarios para levantar un acta.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

75 En primer lugar, procede recordar el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001, que, de conformidad con su artículo 2, apartado 3, se aplica únicamente a los «documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión».

76 En segundo lugar, de la jurisprudencia resulta que debe hacerse una distinción entre el concepto de documento y el de información. El derecho de acceso del público a un documento de las instituciones sólo se refiere a los documentos, y no a la información entendida de forma más general, y no implica para las instituciones el deber de responder a cualquier solicitud de información de un particular (véase, por analogía, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1999, Meyer/Comisión, T-106/99, Rec. p. II-3273, apartados 35 y 36). Ciertamente, de la sentencia Consejo/Hautala, citada en el apartado 50 *supra*, se desprende que 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), que precedió al Reglamento nº 1049/2001, no se refería únicamente a los documentos que como tales obraban en poder de las instituciones, sino también a los elementos de información contenidos en estos documentos (apartado 23 de la sentencia). Sin embargo, el acceso a los elementos de información, en el sentido de dicha sentencia, sólo puede garantizarse si tales elementos figuran en documentos, lo que presupone la existencia de éstos.

77 En el caso de autos, a falta de acta u otros documentos sobre el primer punto del orden del día de la reunión que el Comité celebró el 19 de diciembre de 2003, el Consejo no estaba obligado a facilitar a la demandante información sobre el contenido de este punto de la reunión.

78 De lo anterior resulta que el Consejo no vulneró el derecho de la demandante a acceder a los documentos, reconocido por el Reglamento nº 1049/2001, al negarse a

facilitarle información sobre el contenido de las discusiones mantenidas sobre el primer punto del orden del día de la reunión celebrada el 19 de diciembre de 2003, ya que dicha información no existía en forma de documento que permitiera su difusión.

79 Esta constatación no puede ser puesta en tela de juicio por las alegaciones de la demandante sobre el Convenio de Århus o la propuesta de Reglamento relativo a su aplicación, ya que, como subraya acertadamente el Consejo, en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, ni el Convenio de Århus ni el Reglamento relativo a su aplicación estaban en vigor.

80 En consecuencia, procede desestimar la segunda parte del tercer motivo.

Sobre la tercera parte, basada en la negativa del Consejo a conceder el acceso a las notas de los participantes en la reunión del Comité celebrada el 19 de diciembre de 2003

— Alegaciones de las partes

81 En primer lugar, la demandante insiste en que las notas de los miembros del Comité y de la Comisión relativas a las discusiones mantenidas en el seno del Comité no se hallan excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001, razón por la cual deben ser accesibles al público, salvo cuando resulte aplicable la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, relativo a las deliberaciones internas.

82 En segundo lugar, la demandante alega que su solicitud de información era suficientemente amplia para incluir las notas sobre las discusiones del Comité y que la interpretación restrictiva del concepto de «acta», dada por la Comisión, no está

justificada en absoluto. Por consiguiente, las notas de los miembros del Comité y de la Comisión deben ser divulgadas, ya que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, como excepción a una obligación general, debe ser objeto de interpretación estricta. Añade que el Tribunal de Primera Instancia ya ha desestimado el argumento de que la divulgación de las deliberaciones internas de los comités comprometería necesariamente el correcto desarrollo y la eficacia de las mismas.

83 El Consejo afirma que ignora si las delegaciones nacionales o la Comisión redactaron notas internas y, en su caso, en qué forma. Como estas notas estaban destinadas exclusivamente al uso interno del Estado miembro en cuestión o de la Comisión, no fueron comunicadas al Consejo. En consecuencia, dado que estas notas no obraban en poder del Consejo, no entran en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001.

84 Por otra parte, el Consejo estima que, en su escrito de réplica, la demandante modificó considerablemente su argumentación en cuanto a la imputación relativa a su solicitud de acceso al acta de la reunión de 19 de diciembre de 2003, al sostener que el Consejo había infringido el Reglamento nº 1049/2001 porque no le concedió el acceso a las notas internas de la Comisión y de las delegaciones de los Estados miembros. A este respecto, el Consejo subraya que, según la jurisprudencia, la decisión adoptada sobre la solicitud confirmatoria delimita el objeto del procedimiento jurisdiccional. Ahora bien, de la solicitud confirmatoria resulta que la demandante no solicitó al Consejo que le diera acceso a estas notas internas de la Comisión y de las delegaciones de los Estados miembros. Habida cuenta de que no denegó el acceso a estos documentos en la Decisión impugnada, el Consejo no está obligado a pronunciarse sobre las alegaciones esgrimidas por la demandante sobre este punto.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

85 Procede hacer constar que la demandante no solicitó al Consejo, en los dos escritos que son el origen de la Decisión impugnada, que le diera acceso a las notas de los

participantes en la reunión de 19 de diciembre de 2003. Por consiguiente, la Decisión impugnada no se refiere al acceso a las notas de los participantes en la reunión de 19 de diciembre de 2003. En consecuencia, dado que, por una parte, el órgano jurisdiccional comunitario, cuando conoce de un recurso de anulación de una decisión del Consejo en la que se deniega el acceso a determinados documentos, ejerce, de conformidad con el artículo 230 CE, un control de legalidad limitado a esta decisión y, por otra parte, la Decisión impugnada no tiene su origen en una solicitud de acceso a las notas internas de la Comisión y de las delegaciones de los Estados miembros, no pueden acogerse las alegaciones de la demandante sobre el acceso a estas notas.

86 En cualquier caso, aunque fuera preciso considerar que la solicitud de la demandante debe interpretarse en el sentido de que comprende también el acceso a las notas internas de la Comisión y de las delegaciones de los Estados miembros, estas notas, al no obrar en poder del Consejo y al no haber sido recibidas por éste, no pueden ser comunicadas por dicha institución al amparo del Reglamento nº 1049/2001, de conformidad con su artículo 2, apartado 3.

87 En consecuencia, debe desestimarse la tercera parte del tercer motivo, así como el motivo en su totalidad.

88 Del conjunto de las consideraciones precedentes, se deduce que procede desestimar el recurso.

Costas

89 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla a cargar con las costas del Consejo, además de con las suyas propias, de conformidad con lo solicitado por éste.

90 En virtud del artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, la Comisión soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) La demandante cargará con sus propias costas, así como con las del Consejo.

3) La Comisión cargará con sus propias costas.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de abril de 2007.

El Secretario El Presidente

E. Coulon H. Legal