SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 13 de enero de 2011 *

En el asunto T-362/08,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, con domicilio social en Hamburgo (Alemania), representada por el Sr. S. Crosby, Solicitor, y la Sra. S. Santoro, abogada,

parte demandante,

apoyada por

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. J. Bering Liisberg y la Sra. B. Weis Fogh, en calidad de agentes,

por

República de Finlandia, representada inicialmente por el Sr. J. Heliskoski y las Sras. M. Pere y H. Leppo, y posteriormente por el Sr. Heliskoski, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

y por

Reino de Suecia, representado por las Sras. K. Petkovska, A. Falk y S. Johannesson, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. C. O'Reilly y P. Costa de Oliveira, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión, de 19 de junio de 2008, por la que se deniega el acceso de la demandante a un documento remitido a la Comisión por las autoridades alemanas en el marco de un procedimiento sobre el cambio de categoría de un lugar protegido con arreglo a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Presidenta, y los Sres. N. Wahl y A. Dittrich (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. N. Rosner, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de abril de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El 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), define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones previsto en el artículo 255 CE. Este Reglamento se aplica desde el 3 de diciembre de 2001.

2 El artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001 dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, [tienen] 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.

[…]»

3 El artículo 3 del Reglamento nº 1049/2001 establece:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) "documento", todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución;

b) "terceros", toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.»

4 El artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, que define las excepciones a este derecho de acceso, dice lo siguiente:

«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:

— la seguridad pública,

— la defensa y los asuntos militares,

— las relaciones internacionales,

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

[…]

3. […]

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.

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

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

7. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de treinta años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.»

5 El artículo 9 del Reglamento nº 1049/2001, sobre la tramitación de documentos sensibles, establece:

«1. Se entenderá por "documento sensible" todo documento que tenga su origen en las instituciones o en sus agencias, en los Estados miembros, en los terceros países o en organizaciones internacionales, clasificado como "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" o "CONFIDENTIEL", en virtud de las normas vigentes en la institución en cuestión que protegen intereses esenciales de la Unión Europea o de uno o varios Estados miembros en los ámbitos a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 4, en particular la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares.

2. La tramitación de las solicitudes de acceso a documentos sensibles, de conformidad con los procedimientos establecidos en los artículos 7 y 8, estará a cargo únicamente de las personas autorizadas a conocer el contenido de dichos documentos. Asimismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 11, estas

personas determinarán las referencias a los documentos sensibles que podrán figurar en el registro público.

3. Los documentos sensibles se incluirán en el registro o se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor.

[…]»

6 El artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7), tiene el siguiente tenor:

«Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

Antecedentes del litigio

7 La demandante, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, es una organización no gubernamental que opera en el ámbito de la preservación del bienestar de los animales y la protección de la naturaleza.

8 A raíz de una solicitud de la República Federal de Alemania basada en el artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de la Directiva 92/43, la Comisión de las Comunidades Europeas emitió, el 19 de abril de 2000, un dictamen favorable a la realización de un proyecto industrial en el lugar denominado Mühlenberger Loch, zona protegida con arreglo a dicha Directiva. Este proyecto consistía en la ampliación de la fábrica de la sociedad D. para el montaje final del Airbus A3XX.

9 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2001, dirigido a la Comisión, la demandante solicitó el acceso a diversos documentos recibidos por dicha institución en el marco del examen del citado proyecto industrial, en concreto, la correspondencia procedente de la República Federal de Alemania, de la ciudad de Hamburgo y del Canciller alemán.

10 La Comisión, al considerar que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 le prohibía divulgar los documentos en cuestión, adoptó el 26 de marzo de 2002 la Decisión por la que denegaba a la demandante el acceso a ciertos documentos que había recibido en el procedimiento al final del cual emitió su dictamen de 19 de abril de 2000.

11 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 4 de junio de 2002, la demandante interpuso un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 26 de marzo de 2002.

12 Mediante su sentencia de 30 de noviembre de 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión (T-168/02, Rec. p. II-4135), el Tribunal desestimó este recurso por considerarlo infundado.

13 El 10 de febrero de 2005, el Reino de Suecia, parte coadyuvante en el asunto T-168/02, antes citado, interpuso un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia contra la sentencia dictada por el Tribunal General en dicho asunto.

14 Mediante su sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión (C-64/05 P, Rec. p. I-11389), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, citada en el apartado 12 *supra,* y la Decisión de la Comisión de 26 de marzo de 2002.

15 A raíz de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* la demandante reiteró, mediante escrito de 13 de febrero de 2008 dirigido a la Comisión, su solicitud de acceso a los documentos originarios de las autoridades alemanas recibidos por dicha institución en el marco del examen del proyecto Mühlenberger Loch.

16 Mediante escrito de 20 de febrero de 2008, la Comisión acusó recibo del escrito de la demandante de 13 de febrero de 2008.

17 El 26 de marzo de 2008, la demandante instó a la Comisión a responder a su solicitud de 13 de febrero de 2008.

18 Mediante escrito de 7 de abril de 2008, la Comisión informó a la demandante de que había una consulta en marcha con las autoridades alemanas acerca de la divulgación de los documentos solicitados.

19 El 9 de abril de 2008, la demandante instó nuevamente a la Comisión a responder antes del 22 de abril de 2008 a su solicitud de 13 de febrero de 2008.

20 Ante la falta de respuesta de la Comisión en esa fecha, la demandante presentó, mediante escrito de 29 de abril de 2008, una solicitud confirmatoria.

21 El 19 de mayo de 2008, la Comisión, mediante escrito dirigido a la demandante, acusó recibo de la solicitud confirmatoria y declaró que se le daría respuesta en el plazo establecido en el Reglamento nº 1049/2001.

22 El 19 de junio de 2008, la Comisión adoptó una Decisión respecto a la solicitud confirmatoria de la demandante (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), que se le notificó ese mismo día. Mediante esta Decisión, la Comisión divulgó todos los documentos solicitados por la demandante, esto es, ocho documentos procedentes de la ciudad de Hamburgo y de la República Federal de Alemania, excepto una carta de 15 de marzo de 2000 dirigida al Presidente de la Comisión por el Canciller alemán (en lo sucesivo, «carta del Canciller alemán»), al haberse opuesto las autoridades alemanas a la divulgación de este documento.

23 Según la Decisión impugnada, por un lado, las autoridades alemanas declararon que la divulgación de la carta del Canciller alemán supondría un perjuicio para la protección del interés público con respecto a las relaciones internacionales y la política económica de la República Federal de Alemania, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001.

24 En efecto, según se afirma en la Decisión impugnada, esta carta atañe a una declaración confidencial realizada exclusivamente para uso interno. Este documento se refiere a un asunto confidencial relativo a la política económica de la República Federal de Alemania y de otros Estados miembros. La divulgación de este documento no

solamente vulneraría la confidencialidad, en perjuicio de las relaciones internacionales entre la República Federal de Alemania, las instituciones de la Unión Europea y los otros Estados miembros, sino que pondría asimismo en peligro la política económica de la República Federal de Alemania y de otros Estados miembros. Por consiguiente, el acceso a la carta del Canciller alemán debe denegarse en virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001.

25 Por otro lado, las autoridades alemanas señalaron que la divulgación de la carta del Canciller alemán menoscabaría gravemente la protección del proceso de toma de decisiones de la Comisión, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

26 Efectivamente, esta carta atañe a una declaración confidencial dirigida a la Comisión, realizada exclusivamente para uso interno en el marco de las deliberaciones en relación con el dictamen de la Comisión de 19 de abril de 2000. Este documento, según las autoridades alemanas, se refiere a la política económica de la República Federal de Alemania y a la de otros Estados miembros. La divulgación de este documento vulneraría la confidencialidad y, por tanto, deterioraría las relaciones entre la República Federal de Alemania, las instituciones de la Unión y los otros Estados miembros. Esto perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la Comisión. Por consiguiente, la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 es aplicable por lo que respecta a la carta del Canciller alemán.

27 La Comisión indicó además en la Decisión impugnada que, en virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, la excepción al derecho de acceso no se aplica si existe un interés público superior que justifique la divulgación del documento de que se trate. A pesar del hecho de que al documento en cuestión le eran de aplicación dos excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 que no están sometidas al test del interés público, la Comisión examinó si, en el presente asunto, existía un interés público superior de ese tipo.

28 Según la Comisión, para que exista un interés público superior que justifique la divulgación, este interés, en primer lugar, debe ser público y, en segundo lugar, ser superior, esto es, primar sobre los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001. En el presente asunto, la Comisión no disponía de ningún dato que indicase la existencia de un posible interés público superior, en el sentido de dicho Reglamento, que prevaleciese sobre la exigencia de proteger el proceso de toma de decisiones de la Comisión.

29 Por lo que respecta a la cuestión de un acceso parcial al documento controvertido, la Comisión señaló en la Decisión impugnada que, en virtud de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* se vio obligada a extraer las consecuencias del resultado del proceso de consultas y a denegar el acceso a la carta del Canciller alemán sobre la base de las excepciones alegadas por las autoridades alemanas y de las razones por ellas expuestas. Dado que dichas autoridades se oponen a la divulgación de toda la carta del Canciller alemán, no es posible conceder el acceso parcial a este documento con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001.

Procedimiento y pretensiones de las partes

30 La demandante interpuso el presente recurso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 28 de agosto de 2008.

31 Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal el 9 de enero de 2009, la República de Finlandia solicitó al Tribunal que admitiera su intervención en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto de 5 de marzo de 2009 del Presidente de la Sala Octava del Tribunal se admitió dicha intervención, tras oír a las partes principales.

32 La República de Finlandia presentó su escrito de formalización de la intervención el 17 de abril de 2009. Las partes principales presentaron sus observaciones a dicho escrito de formalización por medio de escritos depositados en la Secretaría del Tribunal el 26 de junio de 2009.

33 Mediante escritos registrados en la Secretaría del Tribunal el 18 y el 29 de junio de 2009, respectivamente, el Reino de Suecia y el Reino de Dinamarca solicitaron al Tribunal que admitiera su intervención en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante autos de 12 de agosto de 2009 del Presidente de la Sala Octava del Tribunal se admitió dicha intervención, tras oír a las partes principales.

34 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Octava) decidió abrir la fase oral del procedimiento.

35 En la vista celebrada el 16 de abril de 2010 se oyeron los informes orales de las partes principales, del Reino de Dinamarca y del Reino de Suecia, y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal. Debido a que la República de Finlandia no pudo estar representada en la vista, se resolvió, antes de dar por concluida la fase oral, plantear a la República de Finlandia una pregunta escrita acerca de la admisibilidad de su alegación sobre el acceso parcial a la carta del Canciller alemán y la aplicación *ratione temporis* de las excepciones al derecho de acceso controvertido en virtud del artículo 4, apartados 6 y 7, del Reglamento nº 1049/2001. La República de Finlandia respondió en el plazo señalado y las partes principales, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia presentaron sus observaciones.

36 Por lo que respecta a las observaciones de la demandante, no se limitaban al contenido de la respuesta de la República de Finlandia. Al no estar las partes autorizadas a completar los autos después de la vista oral más allá de las observaciones a dicha respuesta, la Presidenta de la Sala Octava del Tribunal resolvió el 15 de junio de 2010 unir estas observaciones a los autos sólo en la medida en que se refiriesen al contenido de la respuesta de la República de Finlandia.

37 La fase oral del procedimiento concluyó el 15 de junio de 2010.

38 La demandante solicita al Tribunal que:

— Ordene a la Comisión que transmita al Tribunal la carta del Canciller alemán.

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

39 El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia solicitan al Tribunal que anule la Decisión impugnada.

40 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

41 En apoyo de sus pretensiones la demandante invoca dos motivos. El primero se basa en una infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001. Según este artículo, se denegará el acceso a un documento cuando su divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público, por lo que respecta en particular a las relaciones internacionales y la política económica de un Estado miembro. El segundo se basa en una infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, según el cual 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 de que se trate, 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.

42 Las partes coadyuvantes apoyan las alegaciones de la demandante a este respecto. La República de Finlandia invoca asimismo una infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001, relativo a la posibilidad de acceso parcial a un documento. Además, según la República de Finlandia, no se han respetado las exigencias del artículo 4, apartado 7, de dicho Reglamento, sobre la aplicación *ratione temporis* de la excepción al derecho de acceso contemplada en el párrafo segundo del apartado 3 de este artículo. En sus observaciones acerca del escrito de formalización de la intervención de la República de Finlandia, la demandante «acoge favorablemente» la alegación de este Estado miembro en relación con el artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001, extendiéndola a todas las excepciones controvertidas en el presente asunto.

43 Al presentar sus respectivas interpretaciones del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 con el fin de determinar las consecuencias de la aplicación de esta disposición en el presente asunto, a la luz de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* que, según ellas, es el punto principal del presente litigio, las partes formulan un argumento válido para todos los motivos. Por tanto, antes de abordar específicamente los diferentes motivos, procede examinar esta cuestión.

Sobre la interpretación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001

Alegaciones de las partes

44 La demandante alega que es preciso conocer todas las razones por las que la Comisión aprobó, mediante su dictamen de 19 de abril de 2000, el cambio de categoría de una reserva natural protegida con arreglo al programa Natura 2000 creado por la Directiva 92/43. Destaca que la República Federal de Alemania denunció en numerosas ocasiones las reticencias de la Comisión a cambiar de categoría la reserva natural y a permitir la ampliación de la fábrica de la sociedad D., situada junto al Elba en Hamburgo, para el montaje final del Airbus A3XX. La Comisión sólo aprobó el cambio de categoría poco tiempo después de haber recibido la carta del Canciller alemán.

45 Según la demandante, de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra* (apartado 94), se desprende que es competencia del juez de la Unión controlar si la denegación de acceso por parte de la institución a la que se ha solicitado puede fundarse válidamente en las excepciones enunciadas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001, y ello tanto si la negativa procede de la apreciación de estas excepciones hecha por la propia institución como si la ha realizado el Estado miembro de que se trate.

46 A juicio de la demandante, la tesis de la Comisión, que consiste en alegar que su función se limita a examinar sumariamente las razones del Estado miembro, provoca una reintroducción *de facto* de la regla del autor. La Comisión debería examinar en cada caso particular si un documento al que se ha solicitado acceder está comprendido en el ámbito de aplicación de las excepciones controvertidas.

47 El Reino de Dinamarca alega que, según el Reglamento nº 1049/2001, las instituciones de la Unión disponen de autonomía de decisión. Ellas tienen la responsabilidad final de comprobar si la denegación de acceso está justificada y deben proceder a un examen concreto de la solicitud de acceso a los documentos.

48 Si bien en ciertos supuestos las instituciones de la Unión pueden limitarse excepcionalmente a un examen *prima facie,* el hecho de que se aplique al presente asunto el procedimiento a que se refiere el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 no justifica, a juicio del Reino de Dinamarca, que baste con un examen *prima facie*.

49 La República de Finlandia destaca que, según la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* en la medida en que se aplique el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, la institución de que se trate debe siempre comprobar, examinando el documento controvertido, si son aplicables las excepciones al acceso a dicho documento invocadas por el Estado miembro en cuestión. Si, conforme al examen de la Comisión, las razones alegadas por el Estado miembro son inadecuadas, esta institución debe permitir al solicitante el acceso al documento de que se trate. Dado que en el presente asunto la Comisión ha incumplido esta obligación, debe anularse, a juicio de la República de Finlandia, la Decisión impugnada.

50 Para respaldar su interpretación, la República de Finlandia alega, en primer lugar, que las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 deben interpretarse y aplicarse estrictamente.

51 En segundo lugar, la obligación de motivación con arreglo al artículo 253 CE es también aplicable a una decisión de denegación adoptada en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. Al Estado miembro afectado se le reconoce simplemente una facultad de participación en el proceso de adopción de la decisión de la Unión (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartados 76 a 81). Según la República de Finlandia, dado que se trata de una decisión de una

institución de la Unión, es responsabilidad de ésta examinar exactamente la aplicabilidad de las excepciones controvertidas.

52 En tercer lugar, la supresión mediante el Reglamento nº 1049/2001 de la regla del autor no tendría ningún valor si, como mantiene la Comisión, esta institución debiese examinar únicamente si la excepción formulada por un Estado miembro es manifiestamente inadecuada. La República de Finlandia añade que una institución de la Unión debe examinar, en cada caso concreto, si un documento está comprendido en el ámbito de aplicación de las excepciones enumeradas en el artículo 4 de dicho Reglamento.

53 El Reino de Suecia alega que de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* se desprende que el Estado miembro en cuestión no posee un derecho de veto general e incondicional que le permita oponerse de forma arbitraria a la divulgación de un documento por parte de una institución, y que está obligado a motivar debidamente su oposición, invocando las excepciones al derecho de acceso contempladas en el Reglamento nº 1049/2001. No obstante, esta sentencia no aclara el tipo de examen que la institución debe llevar a cabo cuando un Estado miembro se opone a la divulgación.

54 A este respecto, el Reino de Suecia precisa que la Comisión debe asegurarse de que los motivos del Estado son formal y materialmente correctos desde el punto de vista jurídico y debe proceder a un examen individual de cada documento, así como realizar un examen que tiene por objeto determinar si existe un riesgo concreto y real de que la divulgación de un documento pueda suponer un perjuicio para un interés protegido. La importancia de mantener una interpretación uniforme del Reglamento nº 1049/2001 es también un argumento a favor de la existencia de un derecho de examen de la institución.

55 Según el Reino de Suecia, la decisión de la institución debe venir precedida de un diálogo marcado por la cooperación leal con los Estados miembros. En ciertos supuestos,

por ejemplo cuando la política financiera o económica de un Estado miembro pueda verse negativamente afectada, debería prevalecer el punto de vista de dicho Estado miembro. En otros, cuando la divulgación de un documento pueda perjudicar seriamente el proceso de toma de decisiones de una institución, es la institución en cuestión la que debería tener mayor margen de maniobra para determinar si los motivos alegados por el Estado miembro adolecen de defectos.

56 La Comisión destaca que, al ser originario de un Estado miembro el documento al que se denegó el acceso, ella aplicó el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en su sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra.* Alega que las autoridades alemanas manifestaron su oposición a la divulgación de la carta del Canciller alemán.

57 Según la Comisión, la cuestión central consiste en saber en qué medida está ella obligada a respetar la oposición manifestada por un Estado miembro a la divulgación de un documento cuando esta oposición está debidamente fundada en motivos formulados a partir de las excepciones a que se refiere el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001. En otras palabras, procede determinar en qué medida la Comisión está obligada a sustituir con su propia apreciación la del Estado miembro.

58 La Comisión sostiene que hay dos disposiciones del Reglamento nº 1049/2001 que se refieren a la situación en la que un documento al que se ha solicitado el acceso procede, no de la institución de que se trata, sino de terceros, a saber, el artículo 4, apartado 4, sobre el régimen general de acceso a documentos de terceros, y el artículo 4, apartado 5, que se refiere a los documentos originarios de un Estado miembro. Con la inserción del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, el legislador ha atribuido a los Estados miembros una posición particular, conforme a la Declaración nº 35 sobre el artículo 255 CE, apartado 1, aneja al Acta Final del Tratado de Ámsterdam.

59 Según la Comisión, el Tribunal de Justicia declaró, en su sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra* (apartado 44), que la exigencia de un consentimiento previo del Estado miembro, contenida en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, quedaría sin efecto si, a pesar de la oposición manifestada por un Estado miembro a la divulgación de un documento que procede de él y aun cuando la institución no dispusiera de consentimiento alguno de dicho Estado miembro, ésta tuviera no obstante libertad para divulgar el documento en cuestión. Esta exigencia quedaría desprovista de todo efecto útil si la necesidad de obtener el consentimiento previo para divulgar dicho documento dependiera, en última instancia, de la voluntad discrecional de la institución en cuyo poder obra. Conforme a los apartados 45 y 46 de dicha sentencia, el consentimiento es, jurídicamente, distinto de un mero dictamen y los Estados miembros ya tienen ampliamente reconocido el derecho a ser consultados en virtud del artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001.

60 Según la Comisión, en el apartado 47 de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* el Tribunal de Justicia señaló que, a diferencia del artículo 9, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, el artículo 4, apartado 5, de dicho Reglamento crea una facultad en favor del Estado miembro y sólo el ejercicio efectivo de dicha facultad en el caso concreto convierte el consentimiento previo del Estado miembro en requisito necesario para la futura divulgación del documento de que se trate.

61 Desde el punto de vista procedimental, según el apartado 87 de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* el Estado miembro que manifieste su oposición a la divulgación de un documento está obligado a motivar esta oposición en referencia a las excepciones contenidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001. A juicio de la Comisión, de los apartados 45 a 47 y 76 de dicha sentencia se desprende que la existencia de una oposición correctamente motivada le impide divulgar el documento de que se trate.

62 Según la propia Comisión, ella no puede admitir la oposición manifestada por un Estado miembro –y estaría, por lo tanto, obligada a llevar a cabo un examen propio– si esta oposición carece de toda motivación o si la motivación aportada no se articula sobre las excepciones enumeradas en el Reglamento nº 1049/2001 (apartado 88 de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra).*

63 Según el apartado 89 de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* la Comisión está obligada a mencionar en su decisión de denegación los motivos invocados por el Estado miembro para acogerse a alguna de las excepciones al derecho de acceso establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001.

64 La Comisión alega que respetó sus obligaciones conforme al Reglamento nº 1049/2001, tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en su sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra.* En efecto, se consultó a las autoridades alemanas, éstas se opusieron a la divulgación de la carta del Canciller alemán y motivaron su postura haciendo referencia a las excepciones del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, y apartado 3, párrafo segundo, de dicho Reglamento. A continuación, la Comisión examinó si, a primera vista, las excepciones habían sido correctamente invocadas y, dado que ése era el caso, expuso las razones que motivaban su decisión denegatoria.

65 Según la Comisión, cuando un Estado miembro manifiesta su oposición, el control que ella debe ejercer se limita a verificar que esta oposición se basa, a primera vista, en las excepciones establecidas en el Reglamento nº 1049/2001 y que no es manifiestamente inadecuado alegar dichas excepciones. Una excepción manifiestamente inadecuada sería aquélla invocada por un Estado miembro con el fin de denegar el acceso a un documento que claramente no respeta el alcance de la excepción tal como ha sido interpretada por el juez de la Unión.

66 A juicio de la Comisión, el control judicial de la legalidad de la Decisión impugnada también debe limitarse a comprobar si se garantiza debidamente que las excepciones aplicables no han sido invocadas de forma manifiestamente inadecuada.

Apreciación del Tribunal

67 Hay que recordar que, como se desprende de su cuarto considerando y de su artículo 1, el Reglamento nº 1049/2001 tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de una institución. En virtud del artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento, este derecho se extiende no sólo a los documentos elaborados por una institución, sino también a los recibidos de terceros, entre los que figuran los Estados miembros, según afirma expresamente su artículo 3, letra b).

68 El Reglamento nº 1049/2001 establece, en su artículo 4, excepciones al derecho de acceso a un documento. El apartado 5 de este artículo dispone que un Estado miembro puede solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

69 En el presente asunto, la República Federal de Alemania hizo uso de la facultad que le reconoce el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 y solicitó a la Comisión que no divulgase la carta del Canciller alemán. Basó su oposición en las excepciones de la protección del interés público con respecto a las relaciones internacionales y la política económica de un Estado miembro, establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, de dicho Reglamento, y en la excepción de la protección del proceso de toma de decisiones de la Comisión, contenida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento. A continuación, en la Decisión impugnada, la Comisión basó la denegación del acceso a la carta del Canciller federal en la oposición manifestada por las autoridades alemanas en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001.

70 Por tanto, procede examinar el alcance de la oposición formulada por las autoridades alemanas en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001.

71 A este respecto, cabe señalar que, como se desprende de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra* (apartado 81), esta disposición tiene carácter procedimental, dado que está consagrada al proceso de adopción de una decisión de la Unión.

72 A diferencia del artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001, que concede a los terceros –en caso de que el documento proceda de ellos– únicamente un derecho de consulta, el apartado 5 de este artículo convierte el consentimiento previo del Estado miembro en requisito necesario para la divulgación de un documento que procede de él en caso de que éste lo solicite. En este supuesto, la institución que no dispone del consentimiento del Estado miembro de que se trate no tiene libertad para divulgar el documento en cuestión (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartado 44). En el presente asunto, la decisión de la Comisión acerca de la solicitud de acceso al documento controvertido dependía, pues, de la decisión tomada por el Estado miembro en el marco del proceso de adopción de la Decisión impugnada.

73 No obstante, según la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra* (apartado 58), el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 no confiere al Estado miembro de que se trate un derecho de veto general e incondicional que le permita oponerse, de forma puramente discrecional y sin tener que motivar su decisión, a la divulgación de cualquier documento en poder de una institución por el mero hecho de que dicho documento proceda de aquel Estado miembro.

74 Conforme a la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra* (apartado 76), el ejercicio de la facultad que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 confiere al Estado miembro de que se trate se encuentra limitado por las excepciones materiales enumeradas en los apartados 1 a 3 del mismo artículo, de manera que, a este respecto, simplemente se reconoce al Estado miembro afectado una facultad de participar en la decisión de la institución de la Unión. Así, el consentimiento previo del Estado miembro a que se refiere el artículo 4, apartado 5, de dicho Reglamento, se asemeja, no a un derecho de veto discrecional, sino a una especie de dictamen conforme sobre la inexistencia de motivos de excepción derivados del artículo 4, apartados 1 a 3, de ese Reglamento. Ahora bien, el proceso de toma de decisiones así establecido por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 exige que la institución y el Estado miembro afectados se ciñan a las excepciones materiales

establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, de dicho Reglamento (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartado 83).

75 Además, debe señalarse que la aplicación de estas normas de Derecho comunitario se encomienda conjuntamente a la institución y al Estado miembro que ha ejercido la facultad conferida por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. En el marco del proceso de toma de decisiones controvertido en el que participan la institución y el Estado miembro afectados, que tiene por objeto determinar si debe denegarse el acceso a un documento en virtud de una de las excepciones materiales enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, de dicho Reglamento, están obligados a respetar el deber de cooperación leal establecido en el artículo 10 CE y recordado en el decimoquinto considerando del Reglamento nº 1049/2001 (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartado 85).

76 El Estado miembro que, al término de este diálogo, se oponga a la divulgación del documento en cuestión está obligado a motivar su oposición a la vista de dichas excepciones (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartado 87).

77 De lo anterior se desprende que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 sólo autoriza al Estado miembro en cuestión a oponerse a la divulgación de documentos procedentes de él mismo sobre la base de las excepciones materiales previstas en los apartados 1 a 3 de este artículo y motivando debidamente su postura al respecto (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartados 87 y 99).

78 Por lo que respecta, en el presente asunto, al alcance del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 frente a la Comisión, procede recordar, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 94 de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* que, con respecto al solicitante, la intervención del Estado miembro de que se trate no afecta al carácter de acto de la Unión de la decisión que le dirige posteriormente la institución en respuesta a la petición de acceso que aquél presentó en relación con un documento que obra en poder de ésta. Este aspecto es incluso más

importante si una decisión de ese tipo se basa exclusivamente en el examen, por parte del Estado miembro, de la aplicabilidad de dichas excepciones materiales.

79 La Comisión, en cuanto autora de una decisión de denegación de acceso a estos documentos, es responsable de la legalidad de ésta. Por tanto, antes de denegar el acceso a un documento originario de un Estado miembro, debe examinar si éste fundamenta su oposición en las excepciones materiales establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001 y si ha motivado debidamente su postura al respecto.

80 En el presente asunto, hay que señalar que el examen de la aplicabilidad de las excepciones materiales debe constar en la motivación de la decisión de la institución de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo, T-14/98, Rec. p. II-2489, apartado 67; de 6 de abril de 2000, Kuijer/Consejo, T-188/98, Rec. p. II-1959, apartado 38, y de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec. p. II-1121, apartado 69). Si la decisión de denegación se basa exclusivamente en el examen, por parte del Estado miembro de que se trate, de la aplicabilidad de dichas excepciones, la aplicación de éstas se basa en definitiva en el razonamiento de ese Estado miembro. De ahí deriva que su razonamiento deba constar en la motivación de la decisión de la institución de la Unión.

81 En la medida en que la Comisión no se oponga a la divulgación del documento controvertido y haga mención en su decisión de las razones invocadas por el Estado miembro, serán las razones alegadas por ese Estado miembro, reproducidas en dicha decisión, las que tendrá que examinar el juez de la Unión.

82 Dado que de una reiterada jurisprudencia se desprende que la motivación de una decisión de una institución de la Unión debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emana el acto (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, Rec. p. I-1233,

apartado 80, y la jurisprudencia citada), procede señalar que las razones alegadas por el Estado miembro de que se trate en el marco de su petición planteada en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 deben satisfacer las exigencias del artículo 253 CE tal como lo interpreta la jurisprudencia en materia de derecho de acceso a los documentos en virtud de dicho Reglamento. Los motivos invocados por el Estado miembro afectado deben poder permitir al solicitante comprender el origen y los motivos de la negativa que se le opone y a la jurisdicción competente ejercer, en su caso, el control que tiene atribuido (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartado 89).

83 El Tribunal de Justicia ha declarado ya que la Comisión no puede admitir la oposición manifestada por un Estado miembro a divulgar un documento procedente de él si esta oposición carece de toda motivación o si la motivación aportada no se articula sobre las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001(sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartado 88). En el proceso de adopción de una decisión de denegación de acceso, la Comisión debe asegurarse de la existencia de tal motivación y mencionarla en la decisión que adopte finalmente (sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* apartado 99).

84 Hay que señalar, al examinar el presente asunto, que no resulta necesario determinar si la Comisión, además de proceder a un control puramente formal de la existencia de una motivación por parte del Estado miembro para denegar el acceso y de una referencia a las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001, estaba obligada a realizar un control *prima facie* o un control pleno de las razones invocadas por el Estado miembro para fundamentar su oposición.

85 En efecto, por lo que respecta a la divulgación o a la negativa de acceso en relación con un documento originario de un Estado miembro sin el consentimiento previo de éste, se pueden diferenciar dos niveles de control de la legalidad de tal divulgación o de tal denegación de acceso, a saber, el que la Comisión puede realizar de la oposición

manifestada por el Estado miembro en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 y el que el juez de la Unión puede llevar a cabo con respecto a la decisión final de la Comisión de otorgar o denegar el acceso.

86 El presente asunto tiene por objeto una decisión de denegación de la Comisión que no está en contradicción con las razones invocadas por el Estado miembro de que se trata para fundamentar su oposición, sino que se basa en estas razones y que, por lo tanto, ha tenido como consecuencia que no se haya transmitido el documento controvertido. La cuestión que hay que examinar en el presente asunto no atañe, pues, al tipo de control que la Comisión estaba facultada para realizar en relación con la oposición manifestada por el Estado miembro en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. Dado que la Decisión impugnada se corresponde con la petición del Estado miembro afectado, la cuestión de si la Comisión estaba facultada para realizar un control *prima facie* o un control pleno de las razones invocadas por dicho Estado miembro para fundar su oposición no es pertinente. Habría sido necesario examinar esta cuestión si la decisión de la Comisión no se hubiese correspondido con la petición del Estado miembro. En caso de correspondencia entre la decisión de la Comisión acerca de la divulgación de un documento originario de un Estado miembro, por una parte, y la petición de éste en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, de otra, el tipo de control que hay que definir es el que el juez de la Unión está facultado para realizar respecto a la decisión de la Comisión de denegar el acceso al documento controvertido.

87 Por lo que respeta al control judicial de la legalidad de una decisión de denegación de este tipo, del apartado 94 de la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 14 *supra,* se desprende que es competencia del juez de la Unión, a instancias del interesado al que la institución requerida ha denegado el acceso, controlar si esta negativa puede fundarse válidamente en las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001, y ello tanto si la negativa procede de la apreciación de las excepciones hecha por la propia institución como si la ha realizado el Estado miembro de que se trata. De ello se deriva que, en contra de lo que alega la Comisión, debido a la aplicación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, el control del juez de la Unión no se limita a un control *prima facie*. Por

tanto, la aplicación de esta disposición no le impide proceder a un control pleno de la decisión de denegación de la Comisión, que debe cumplir, en particular, la obligación de motivación y que se basa en una apreciación material, por parte del Estado miembro afectado, de la aplicabilidad de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001.

88 El ejercicio de un control pleno de la aplicabilidad de las excepciones materiales controvertidas por parte del juez de la Unión no implica necesariamente que la Comisión esté o no facultada para realizar un control pleno en relación con la oposición manifestada por el Estado miembro en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. Aunque la Comisión haya denegado el acceso a un documento originario de un Estado miembro después de haber comprobado, a partir de un control *prima facie,* que, según ella, las razones alegadas por este Estado miembro para fundar su oposición no se invocaron de manera manifiestamente indebida, el control del juez de la Unión no se limita, debido a la aplicación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, a un control *prima facie* de la aplicabilidad de las excepciones materiales a que se refieren los apartados 1 a 3 de dicho artículo, dado que controla la aplicabilidad de dichas excepciones partiendo de la apreciación material realizada por el Estado miembro en cuestión.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento nº 1049/2001

89 Este motivo consta de dos partes que procede examinar conjuntamente. Se refiere a las excepciones al derecho de acceso relativas a la protección del interés público con respecto a las relaciones internacionales y la política económica de un Estado miembro.

Alegaciones de las partes

90 Acerca, en primer lugar, de la excepción al derecho de acceso relativa a la protección del interés público con respecto a las relaciones internacionales, establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, la demandante alega que esta disposición no se aplica a las relaciones internas dentro de la Unión. A su juicio, las relaciones internacionales sólo comprenden las relaciones entre las instituciones de la Unión y terceros países u organizaciones internacionales.

91 En la Decisión impugnada, la Comisión hizo referencia exclusivamente a las relaciones entre la República Federal de Alemania, las instituciones de la Unión y los otros Estados miembros. Por consiguiente, a juicio de la demandante, la Comisión incurrió en error de Derecho al aplicar la disposición controvertida.

92 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la excepción al derecho de acceso relativa a la protección del interés público respecto a la política económica de un Estado miembro, establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, del Reglamento nº 1049/2001, la Comisión se ha limitado a afirmar, en la Decisión impugnada, que el documento controvertido atañía a una declaración confidencial realizada exclusivamente para uso interno y que, por consiguiente, su divulgación pondría en peligro la naturaleza confidencial de la política económica de la República Federal de Alemania y la de otros Estados miembros. No ha dado ninguna razón más.

93 Según la demandante, la brevedad de la motivación de la Decisión impugnada podría estar justificada si la carta del Canciller alemán fuese efectivamente confidencial. La demandante destaca que se trata, por tanto, de saber si la carta del Canciller alemán es o no confidencial. Le resulta difícil imaginar que esta carta pueda contener información tan delicada, pero recuerda que no la ha podido consultar. La carga de probar que la carta del Canciller alemán es confidencial recae, a su juicio, sobre la Comisión.

94 La demandante añade, en sus observaciones al escrito de formalización de la intervención de la República de Finlandia, que ello lo corrobora el hecho de que haya transcurrido un gran lapso de tiempo desde la recepción por parte de la Comisión de las informaciones contenidas en este documento. A su juicio, la Comisión habría debido reconsiderar, en el sentido del artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001, las auténticas razones por las que no se ha divulgado la carta del Canciller alemán.

95 En contra de lo que la Comisión pretende, sólo se puede reconocer un amplio margen de apreciación a quienes son parte en el procedimiento. La consecuencia es que el ejercicio de tal facultad de apreciación puede ser objeto de control por el juez de la Unión. En el presente asunto, la decisión la había adoptado un tercero ajeno al procedimiento, en concreto el Estado miembro, sin que el ejercicio por su parte de tal facultad pueda ser objeto de control judicial. Así pues, dicho Estado miembro no dispone de un amplio margen de apreciación, sino que su facultad ha de ejercerse en el marco de las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001.

96 El Reino de Dinamarca alega que la Comisión ha incumplido la obligación de motivación que le incumbía respecto a la Decisión impugnada.

97 La República de Finlandia añade que, en contra de lo alegado por la Comisión, la demandante no debe demostrar que la excepción de que se trate no se puede aplicar al documento en cuestión, dado que ella no conoce suficientemente el contenido de este documento.

98 Por lo que respecta a la aplicación *ratione temporis* de las excepciones al derecho de acceso, en virtud del artículo 4, apartado 7, del Reglamento n 1049/2001, la República de Finlandia, apoyada por la demandante, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, destaca que esta disposición está vinculada de manera indisociable a las de los apartados 1 a 3 del mismo artículo.

99 El Reino de Suecia destaca que la excepción al derecho de acceso a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 no es aplicable debido a la falta de internacionalidad de las relaciones en cuestión.

100 La Comisión rebate los argumentos de la demandante y de los coadyuvantes.

Apreciación del Tribunal

101 En el marco de este motivo, la demandante alega que la Comisión no podía fundar válidamente su negativa a dar acceso a la carta del Canciller alemán en la oposición manifestada por las autoridades alemanas, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, basándose en las excepciones relativas a la protección del interés público con respecto a las relaciones internacionales y la política económica de un Estado miembro, establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, de dicho Reglamento.

102 Procede examinar, en primer lugar, a la luz de las consideraciones expuestas acerca de la interpretación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 (véanse los apartados 67 a 88 de la presente sentencia), el motivo basado en la excepción relativa a la protección del interés público con respecto a la política económica de un Estado miembro, establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, de dicho Reglamento.

103 A este respecto hay que recordar que, en el presente supuesto de negativa de la Comisión a dar acceso a un documento originario de un Estado miembro en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, la aplicación de las excepciones relativas al interés público a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento se basa en la apreciación material del Estado miembro y no en la de la Comisión.

104 Ahora bien, por lo que se refiere a la amplitud del control de la legalidad de una decisión de ese tipo por parte del juez de la Unión, hay que señalar que el Tribunal de Justicia ya declaró, en el contexto de la aplicación de una de las excepciones materiales contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001 por parte de una institución fuera del ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 5, de dicho Reglamento, que debía reconocerse a esta institución un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación de los documentos pertenecientes a ámbitos comprendidos en dichas excepciones puede suponer un perjuicio para el interés público. El Tribunal de Justicia basó ese margen de apreciación, en particular, en el hecho de que una decisión de denegación de este tipo tiene una naturaleza compleja y delicada que exige un grado de prudencia muy especial y los criterios enunciados en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001 son muy generales (sentencia Sison/Consejo, citada en el apartado 82 *supra,* apartados 34 a 36).

105 Este razonamiento también es válido si, en el supuesto de que la Comisión deniegue el acceso a un documento originario de un Estado miembro en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, la aplicación de una excepción material contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento se basa en la apreciación del Estado miembro. A este respecto, cabe añadir que la apreciación de la cuestión de si la divulgación de un documento menoscaba los intereses protegidos por dichas excepciones materiales puede formar parte de las responsabilidades políticas de dicho Estado miembro (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal Hautala/Consejo, citada en el apartado 80 *supra,* apartado 71, y de 7 de febrero de 2002, Kuijer/Consejo, T-211/00, Rec. p. II-485, apartado 53). En ese caso, ese Estado miembro debe disponer, igual que la institución, de un amplio margen de apreciación.

106 De lo anterior se desprende que, en el presente asunto, debe reconocerse a la República Federal de Alemania un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación de los documentos pertenecientes a ámbitos cubiertos por la excepción a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, del Reglamento nº 1049/2001 puede suponer un perjuicio para el interés público.

107 Por consiguiente, el control del juez de la Unión 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 (véase, en este sentido, la sentencia Sison/Consejo, citada en el apartado 82 *supra,* apartados 34 y 64).

108 Por lo que se refiere a la excepción relativa a la protección del interés público con respecto a la política económica de un Estado miembro, establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, del Reglamento nº 1049/2001, la demandante rebate, en primer lugar, que la motivación de la Decisión impugnada sea suficiente por lo que respecta a esta excepción, alegando que la Comisión se ha limitado a mencionar brevemente la naturaleza confidencial de una declaración contenida en la carta del Canciller alemán, sin dar ninguna razón más, y, en segundo lugar, rebate también la aplicabilidad de esta excepción al presente asunto. El Reino de Dinamarca alega asimismo que la Comisión ha incumplido la obligación de motivación que le incumbía.

109 Por lo que respecta, en primer lugar, a la motivación de la Decisión impugnada, se desprende de una reiterada jurisprudencia que, en virtud del artículo 253 CE, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que permita a los interesados conocer las razones de la medida adoptada y al órgano jurisdiccional competente ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del asunto concreto, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo 253 debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia Sison/Consejo, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 80, y la jurisprudencia citada).

110 En el caso de una decisión de denegación de acceso a un documento con arreglo a una excepción establecida en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, la motivación debe explicar cómo puede el acceso a ese documento menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por dicha excepción (sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, Suède y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartado 49, y sentencia del Tribunal General de 11 de marzo de 2009, Borax Europe/Comisión, T-121/05, no publicada en la Recopilación, apartado 37).

111 No obstante, puede resultar imposible indicar las razones que justifican la confidencialidad en relación con un documento, sin divulgar el contenido de éste y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial (véase la sentencia del Tribunal de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, Rec. p. II-1429, apartado 60, y la jurisprudencia citada). La aplicación de esta jurisprudencia no exige, en contra de lo alegado por la demandante, que se trate de un documento sensible, en el sentido del artículo 9 del Reglamento nº 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 65; de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Consejo, T-264/04, Rec. p. II-911, apartado 37, y de 30 de enero de 2008, Terezakis/Comisión, T-380/04, no publicada en la Recopilación, apartado 71).

112 Efectivamente, como declaró el Tribunal de Justicia, el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 destaca en particular la necesidad de abstenerse de mencionar extremos que podrían perjudicar de forma indirecta los intereses específicamente protegidos por las excepciones controvertidas (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 83). Esta disposición establece concretamente que cuando un documento –sea o no sensible, en el sentido del artículo 9 de dicho Reglamento– sea objeto de una referencia en el registro de una institución, dicha referencia debe hacerse de manera que no menoscabe la protección de los intereses mencionados en el artículo 4 de dicho Reglamento.

113 En el presente asunto, la Comisión, para decidir denegar el acceso a la carta del Canciller alemán, se basó, por lo que a la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, del Reglamento nº 1049/2001 se refiere, en el hecho de que la

divulgación de esta carta podía suponer un perjuicio para la protección del interés público con respecto a la política económica de la República Federal de Alemania. Según la motivación de las autoridades alemanas, tal como se plasmó en la Decisión impugnada, la carta del Canciller alemán atañía a una declaración confidencial realizada exclusivamente para uso interno. Esta carta se refiere a un asunto confidencial en materia de política económica de la República Federal de Alemania y de otros Estados miembros. La divulgación de esta carta vulneraría la confidencialidad y pondría en peligro la política económica de la República Federal de Alemania y la de otros Estados miembros (véase el apartado 24 de la presente sentencia).

114 Esta motivación de la Decisión impugnada, por breve que sea, no deja de ser adecuada, habida cuenta del contexto del asunto, y suficiente para permitir a la demandante apreciar las razones de la denegación de acceso al documento en cuestión y para que el juez de la Unión pueda ejercer el control de legalidad que le incumbe.

115 En efecto, debe señalarse que la demandante conoce bien el contexto del asunto.

116 Por una parte, tuvo conocimiento del dictamen favorable de la Comisión, de 19 de abril de 2000, por lo que se refiere a la realización del proyecto industrial controvertido en el lugar denominado Mühlenberger Loch, una zona protegida con arreglo a la Directiva 92/43. Este proyecto consistía en la ampliación de la fábrica de la sociedad D. para el montaje final del Airbus A3XX. En el dictamen de 19 de abril de 2000, la Comisión evaluó, en particular, las razones imperiosas de interés público de primer orden en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43, invocadas por las autoridades alemanas para la realización de dicho proyecto, esto es, razones económicas y sociales, como la gran importancia económica de dicho proyecto para la ciudad de Hamburgo, el Norte de Alemania y la industria aeronáutica europea, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones del proyecto sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas. A causa de estas razones imperiosas de

interés público de primer orden, la Comisión consideró en su informe que los efectos negativos del proyecto estaban justificados.

117 Por otra parte, la Comisión transmitió a la demandante, como anexo de la Decisión impugnada, todos los documentos originarios de las autoridades alemanas que ella había solicitado, excepto la carta del Canciller alemán.

118 En este contexto, al indicar que la carta del Canciller alemán al Presidente de la Comisión atañía a una declaración confidencial cuya divulgación pondría en peligro la política económica de la República Federal de Alemania y la de otros Estados miembros, la motivación de la Decisión impugnada muestra claramente cómo, a juicio de la Comisión, el acceso a ese documento podía menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por dicha excepción. La mención de información adicional, referente especialmente a la declaración precisa contenida en el documento en cuestión, habría podido privar de su finalidad a la excepción invocada (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, citada en el apartado 111 *supra,* apartado 62).

119 De ello se deduce que la Comisión no incumplió su obligación de motivación.

120 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la aplicabilidad de la excepción controvertida en el presente asunto, debe examinarse si la apreciación conforme a la cual la divulgación de la carta del Canciller alemán podía suponer un perjuicio para la protección del interés público con respecto a la política económica de la República Federal de Alemania se basa en un error manifiesto de las autoridades alemanas.

121 Como las excepciones al acceso a documentos dejan sin efecto el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 63, y la jurisprudencia citada).

122 Antes de oponerse a la divulgación de los documentos solicitados por la demandante, las autoridades alemanas estaban obligadas a examinar si, en vista de la información de que disponían, tal divulgación podía 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 para el interés público debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (sentencias Kuijer/Consejo, citada en el apartado 105 *supra,* apartados 55 y 56, y WWF European Policy Programme/Consejo, citada en el apartado 111 *supra,* apartado 39). Según reiterada jurisprudencia, el examen que requiere la tramitación de una solicitud de acceso a documentos debe revestir un carácter concreto (véase la sentencia Verein für Konsumenteninformation/Comisión, citada en el apartado 80 *supra,* apartado 69, y la jurisprudencia citada). Dicho examen concreto deberá, por otro lado, realizarse respecto de cada documento a que se refiera la solicitud. En efecto, conforme al Reglamento nº 1049/2001, todas las excepciones reguladas en su artículo 4, apartados 1 a 3, han de resultar aplicables «a un documento» (sentencias del Tribunal Verein für Konsumenteninformation/Comisión, citada en el apartado 80 *supra,* apartado 70, y de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, Rec. p. II-2023, apartado 116).

123 En el presente asunto, en primer lugar, se desprende de la Decisión impugnada que el examen de la solicitud de acceso a documentos presentada por la demandada se realizó respecto de cada documento a que se refería dicha solicitud. En efecto, al no haberse opuesto las autoridades alemanas a la divulgación de ocho documentos originarios de la ciudad de Hamburgo y de la República Federal de Alemania, indicados uno por uno en la Decisión impugnada, sino haberse opuesto únicamente a la divulgación de la carta del Canciller alemán, aportando razones específicas a este respecto, la Comisión dio acceso a esos ocho documentos y denegó únicamente la divulgación de la carta del Canciller alemán (véase el apartado 22 de la presente sentencia).

124 En segundo lugar, las autoridades alemanas no incurrieron en errores manifiestos de apreciación al llegar a la conclusión, al realizar un examen concreto del documento en cuestión, de que existía un riesgo de perjuicio para la política económica de la República Federal de Alemania en caso de divulgación de la carta del Canciller federal. Habida cuenta de la importancia económica del proyecto controvertido, la apreciación conforme a la cual dicho riesgo era razonablemente previsible y no puramente hipotético no es manifiestamente errónea.

125 Efectivamente, por una parte, de la motivación aportada por las autoridades alemanas, tal como se plasma en la Decisión impugnada, se desprende que, para llegar a esta conclusión, realizaron un examen concreto de la carta del Canciller alemán. En su oposición, las autoridades alemanas se basaron en la declaración específica del Canciller alemán contenida en ese documento y no únicamente en hechos abstractos, como, en particular, el hecho de que esta carta procediese del que entonces era Canciller alemán.

126 Por otra parte, como señaló la Comisión sin que la demandante la contradijese en este punto, del análisis del dictamen de 19 de abril de 2000 se desprende que en el núcleo de los intereses ligados al cambio de categoría del lugar en cuestión había consideraciones de política económica. El dictamen de la Comisión de 19 de abril de 2000 versaba esencialmente sobre si existían, a tenor del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43, otras razones imperiosas de interés público de primer orden, como la enorme importancia económica de la ampliación de la fábrica de la sociedad D. para el montaje final del Airbus A3XX para la ciudad de Hamburgo, el Norte de Alemania y la industria aeronáutica europea, que justificasen la realización de ese proyecto, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de sus repercusiones sobre el lugar en cuestión y a falta de soluciones alternativas. La demandante no ha negado la existencia de estas consideraciones de política económica.

127 Habida cuenta de todo lo anterior, procede concluir que la apreciación conforme a la cual la divulgación de la carta del Canciller alemán podía suponer un perjuicio para la protección del interés público con respecto a la política económica de la República Federal de Alemania no se basa en un error manifiesto de las autoridades alemanas.

128 No puede poner en entredicho esta conclusión la alegación de la demandante de que, en vista del lapso de tiempo transcurrido desde el envío de la carta del Canciller alemán, la denegación de acceso ya no está justificada a la luz del contenido de dicha carta, en virtud del artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001, y de que la Comisión debería haber reconsiderado las razones por las que no se divulgó esta carta.

129 A este respecto, cabe recordar que, según el artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001, las excepciones controvertidas sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse durante un período máximo de treinta años.

130 En el presente asunto, la demandante sólo menciona la aplicación *ratione temporis* de las excepciones al derecho de acceso en virtud del artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 en sus observaciones al escrito de formalización de la intervención de la República de Finlandia. En efecto, la demanda no contiene ninguna alegación en relación con el artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001. La República de Finlandia alega, en su escrito de formalización de la intervención, una presunta infracción del artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 solamente en relación con la excepción al derecho de acceso establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de este Reglamento con respecto al proceso de toma de decisiones de la Comisión. En sus observaciones a este escrito, la demandante acoge favorablemente la idea formulada por la República de Finlandia, extendiéndola a las excepciones a que se refiere este motivo.

131 Procede señalar que al ser los requisitos de admisibilidad de un recurso y de los motivos que en él se formulan de orden público, el Tribunal puede examinarlos de oficio, conforme al artículo 113 de su Reglamento de Procedimiento (véanse, en este sentido, el auto del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2010, Makhteshim-Agan Holding y otros/Comisión, C-517/08 P, apartado 54, y la sentencia del Tribunal

General de 9 de septiembre de 2009, Brink's Security Luxembourg/Comisión, T-437/05, Rec. p. II-3233, apartado 54, y la jurisprudencia citada).

132 Del artículo 44, apartado 1, letra c), en relación con el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento se desprende que el escrito de interposición del recurso debe indicar la cuestión objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados, y que se prohíbe invocar motivos nuevos en el curso del proceso, a menos que se funden en elementos de Derecho y de hecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

133 Ahora bien, el hecho de que la demandante haya tenido conocimiento de un elemento de Derecho durante el procedimiento ante el Tribunal no significa que éste constituya un elemento de Derecho que haya aparecido durante el procedimiento. Es necesario, además, que la demandante no haya podido conocer dicho elemento con anterioridad (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 8 de marzo de 2007, France Télécom/Comisión, T-340/04, Rec. p. II-573, apartado 164, y la jurisprudencia citada). A este respecto, hay que señalar que de los autos no se desprende que la demandante no haya podido tener conocimiento de una eventual vulneración de la aplicación *ratione temporis* de las excepciones al derecho de acceso de que se trata.

134 Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que el argumento de la demandante respecto al artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 es inadmisible, toda vez que constituye un motivo nuevo que no se invocó en la demanda. Por otra parte, debe señalarse que este argumento no supone una ampliación de los motivos formulados por la demandante en la demanda.

135 Efectivamente, en contra de lo que alegan la demandante y los coadyuvantes, el artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 no está vinculado de manera indisociable a las disposiciones de los apartados 1 a 3 de dicho artículo. Es cierto que el artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 debe aplicarse conjuntamente

con las excepciones al derecho de acceso establecidas en los apartados 1 a 3 de este artículo. No obstante, no puede llegarse a la conclusión de que el hecho de alegar la infracción de una parte de estas disposiciones equivalga a invocar la infracción de todas ellas. El motivo basado en una infracción del artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 no presenta una estrecha vinculación con los motivos alegados por la demandante, basados en una infracción de los apartados 1 a 3 de dicho artículo. Efectivamente, si bien el examen concreto de las excepciones mencionadas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001 es ciertamente un requisito indispensable para decidir la aplicación *ratione temporis* de las excepciones controvertidas, el artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 no atañe a las condiciones de aplicación de éstas, contenidas en los apartados 1 a 3 de este artículo, sino a su aplicabilidad limitada en el tiempo.

136 En cualquier caso, es preciso señalar que de los autos no se desprende que la protección del interés público de que se trata no estuviese ya justificada en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, en vista del contenido de la carta del Canciller alemán. A este respecto, es preciso señalar que, para apoyar su razonamiento respecto a una presunta infracción del artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001, ni la demandante ni los coadyuvantes han alegado otros hechos que no sean el mero lapso de tiempo transcurrido, como, por ejemplo, datos que permitan poner en duda la importancia de las consideraciones de política económica aducidas.

137 La carta en cuestión contiene una declaración del Canciller alemán acerca de la realización del proyecto de ampliación de la fábrica de la sociedad D. para el montaje final del Airbus A3XX en el lugar denominado Mühlenberger Loch, una zona protegida con arreglo a la Directiva 92/43. Como ya se ha declarado, en el núcleo de los intereses ligado al cambio de categoría de Mühlenberger Loch había consideraciones de índole económica de importancia para la ciudad de Hamburgo, el Norte de Alemania y la industria aeronáutica europea. Por tanto, en vista de la declaración contenida en la carta del Canciller alemán, que se refería a un asunto de enorme importancia para la política económica de la República Federal de Alemania, hay que considerar el período de aproximadamente ocho años transcurrido entre el envío de la carta del Canciller alemán (15 de marzo de 2000) y la adopción de la Decisión impugnada (19 de junio de 2008) un período durante el cual estaba justificada la protección del

interés público controvertido, a saber, la política económica de la República Federal de Alemania.

138 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la Comisión denegó, con razón, la divulgación de la carta del Canciller alemán a raíz de la oposición de la República Federal de Alemania, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, sobre la base de la excepción relativa a la protección del interés público con respecto a la política económica de un Estado miembro establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, de dicho Reglamento.

139 Por tanto, no procede ya examinar ni el motivo basado en una infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, relativo a la excepción al derecho de acceso por razones de protección del interés público con respecto a las relaciones internacionales, ni el segundo motivo, basado en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de dicho Reglamento, relativo a la excepción por razones de protección del proceso de toma de decisiones.

Sobre la presunta infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001

Alegaciones de las partes

140 La República de Finlandia alega que la Comisión incumplió su obligación de valorar la posibilidad de un acceso parcial al documento controvertido, en virtud del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001. La Comisión no debería haberse limitado a remitir a la declaración del Estado miembro en cuestión según la cual éste se negaba a que se diese acceso íntegro al documento controvertido.

141 En respuesta a una cuestión planteada por el Tribunal acerca de la admisibilidad de su alegación, la República de Finlandia, apoyada por la demandante, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, subraya que es admisible, toda vez que el artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 está vinculado de manera indisociable a los apartados 1 a 3 de este artículo.

142 La Comisión se opone a la tesis de la República de Finlandia.

Apreciación del Tribunal

143 El Tribunal puede pronunciarse de oficio en todo momento sobre cualquier causa de inadmisión por motivos de orden público, entre las que figura la admisibilidad de una alegación formulada por un coadyuvante (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, 30/59, Rec. p. 1, 37).

144 Cabe señalar que la alegación acerca de una presunta infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001, sobre el acceso parcial al documento en cuestión, ha sido invocada únicamente por la República de Finlandia. La demandante no ha formulado tal alegación.

145 A este respecto, procede indicar que, según el artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53 del propio Estatuto, las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes. Además, el artículo 116, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento dispone que el coadyuvante aceptará el litigio en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención. Si bien dichos preceptos no se oponen a que el coadyuvante formule alegaciones distintas a las de la parte que apoya, ello es así con la condición de que no modifique

el marco del litigio y de que con su intervención pretenda en todo caso apoyar las pretensiones de esta parte (véanse, en este sentido, las sentencias De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, citada en el apartado 143 *supra,* p. 37, y Verein für Konsumenteninformation/Comisión, citada en el apartado 80 *supra,* apartado 52).

146 En el presente asunto, el litigio, tal como se ha planteado entre la demandante y la Comisión, tiene por objeto la anulación de la Decisión impugnada. Atañe, por una parte, a las consecuencias de la aplicación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 y, por otra, a una presunta infracción de las excepciones al derecho de acceso establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, y apartado 3, párrafo segundo, de dicho Reglamento. Ni en la demanda ni en el escrito de contestación a la demanda se hace referencia a una posible infracción del artículo 4, apartado 6, del citado Reglamento. Además, la demandante señaló expresamente en la demanda que no se oponía a la Decisión impugnada en lo relativo al acceso parcial. La presunta infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 se alegó por primera vez en el escrito de formalización de la intervención de la República de Finlandia.

147 En contra de lo que alega la República de Finlandia, el artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 no está vinculado de manera indisociable a los apartados 1 a 3 de este artículo. En efecto, si bien el examen concreto de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001 es ciertamente un requisito indispensable para decidir la posibilidad de conceder el acceso parcial al documento en cuestión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal Verein für Konsumenteninformation/Comisión, citada en el apartado 80 *supra,* apartado 73; Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 122 *supra,* apartado 117, y de 19 de enero de 2010, Co-Frutta/Comisión, T-355/04 y T-446/04, Rec. p. II-1, apartado 124), el examen de tal posibilidad no atañe a los requisitos de aplicación de las excepciones controvertidas establecidos en los apartados 1 a 3 de este artículo. La exigencia de tal examen deriva del principio de proporcionalidad. En efecto, en el marco del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 debe examinarse si el objetivo perseguido al denegar el acceso al documento controvertido puede alcanzarse incluso en el supuesto de que únicamente se censuren los pasajes que puedan menoscabar el interés protegido (véanse, 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,

apartados 27 a 29, y la sentencia WWF European Policy Programme/Consejo, citada en el apartado 111 *supra,* apartado 50).

148 Por consiguiente, los requisitos de aplicación del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 se examinan de forma separada y en una fase del análisis diferente de aquella en que se examinan las excepciones al derecho de acceso a que se refieren los apartados 1 a 3 de dicho artículo (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, citada en el apartado 111 *supra,* apartados 86 a 89, y WWF European Policy Programme/Consejo, citada en el apartado 111 *supra,* apartados 47 a 55). Solamente una eventual infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 puede acarrear la anulación de una decisión de denegación parcial de acceso.

149 De lo anterior se desprende que la alegación formulada por la República de Finlandia acerca de la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001 no se relaciona con el objeto del litigio tal como lo determinaron las partes y, por tanto, modifica el marco del presente litigio. Por consiguiente, dicha alegación debe desestimarse por ser inadmisible.

Sobre la pretensión de que se aporte el documento en cuestión

Alegaciones de las partes

150 La demandante solicita al Tribunal que ordene a la Comisión por la vía de las medidas de instrucción, conforme al artículo 66, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que aporte la carta del Canciller alemán con el fin de que el Tribunal pueda examinar su contenido y determinar de este modo si y en qué medida esta carta está cubierta por las excepciones invocadas por la Comisión.

151 La Comisión y los coadyuvantes no se pronunciaron acerca de la pretensión de la demandante.

Apreciación del Tribunal

152 Como se desprende del conjunto de los razonamientos anteriores, el Tribunal puede resolver eficazmente el recurso basándose en las pretensiones, motivos y alegaciones desarrollados durante el procedimiento.

153 Por tanto, procede desestimar la pretensión de la demandante dirigida a que se ordene a la Comisión aportar la carta del Canciller alemán (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 10 de septiembre de 2008, Williams/Comisión, T-42/05, no publicada en la Recopilación, apartados 130 y 131).

154 Por tanto, habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

155 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por lo demás, el apartado 4 de dicho artículo dispone que los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

156 Como la demandante ha perdido el proceso, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las costas de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta última. El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH a cargar con sus propias costas y con aquellas en las que haya incurrido la Comisión Europea.

3) El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia soportarán sus propias costas.

Martins Ribeiro Wahl Dittrich

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de enero de 2011.

Firmas