Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 25 de noviembre de 2020 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos sobre el Reconocimiento Mutuo y la Protección de las Denominaciones en el Sector de las Bebidas Espirituosas — Documentos presentados en el marco del Comité Mixto — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección del interés público en materia de relaciones internacionales — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de un tercero»

En el asunto T-166/19,

Marco Bronckers, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado por el Sr. P. Kreijger, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. C. Ehrbar y el Sr. A. Spina, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2019) 150 final de la Comisión, de 10 de enero de 2019, por la que se deniega la solicitud confirmatoria de acceso a los documentos «Tequila cases found by the Tequila Regulatory Council to be informed to the European Commission [Ares(2018) 4023479]» y «Verification Reports in the European Market (Reportes de Verificación en el Mercado Europeo) [Ares(2018) 4023509]»,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y las Sras. N. Półtorak (Ponente) y M. Stancu, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de julio de 2020;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El 8 de mayo de 2018, el demandante, Sr. Marco Bronckers, solicitó, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), acceso a todas las actas de las reuniones del Comité Mixto sobre Bebidas Espirituosas (en lo sucesivo, «Comité Mixto»), creado en virtud del Acuerdo de 1997 entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos sobre el Reconocimiento Mutuo y la Protección de las Denominaciones en el Sector de las Bebidas Espirituosas (DO 1997, L 175, p. 33; en lo sucesivo, «Acuerdo de 1997»). La Comisión Europea decidió conceder al demandante acceso parcial a dos actas de las reuniones del Comité Mixto, a saber, las reuniones del 30 de marzo de 2011 y del 3 de junio de 2013.

2 El 3 de julio de 2018, el demandante acusó recibo de los documentos divulgados, sin impugnar las omisiones efectuadas, sino únicamente la exhaustividad de los documentos seleccionados por la Comisión. Al mismo tiempo, presentó a la Dirección General (DG) Agricultura de la Comisión una nueva solicitud de acceso a determinados documentos mencionados en los documentos divulgados. El demandante manifestaba lo siguiente:

– «El acta de la reunión del 30 de marzo de 2011 menciona (en el punto 2) una discusión sobre las infracciones detectadas por México en relación con el uso de la denominación Tequila en el mercado europeo; esta discusión se basaba en una lista (mencionada en el punto 4 del acta de la reunión del 3 de junio de 2013).

– El acta de la reunión de 3 de junio de 2013 menciona (en el punto 4) los documentos presentados por el Consejo Regulador del Tequila relativos a productos fabricados en la Unión Europea, considerados por México como violaciones manifiestas de la indicación geográfica Tequila.»

3 Mediante escrito de 21 de agosto de 2018, la Comisión identificó dos documentos pertinentes, a saber, los documentos Ares(2018) 4023479 y Ares(2018) 4023509 (en lo sucesivo, «documentos solicitados»). Dado que, según la Comisión, los documentos solicitados procedían de las autoridades mexicanas, estas fueron consultadas de conformidad con el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001. La Comisión desestimó la solicitud de acceso a esos documentos sobre la base de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, y apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001, relativas a la protección de los intereses comerciales de una persona jurídica y a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales.

4 El 5 de septiembre de 2018, el demandante presentó una solicitud confirmatoria en la que instaba a la Comisión a reconsiderar su postura. Por correo electrónico de 26 de septiembre de 2018, la Comisión amplió el plazo de respuesta a la solicitud confirmatoria en quince días laborables, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Por correo electrónico de 17 de octubre de 2018, la Comisión informó al demandante de que no podría dar una respuesta antes de la expiración del plazo ampliado.

5 Por correo electrónico de 14 de noviembre de 2018, la Comisión informó al demandante de que, de conformidad con el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 1049/2001, la Secretaría General de la Comisión había consultado de nuevo a las autoridades mexicanas en relación con la posibilidad de divulgación (parcial) de los documentos en cuestión.

6 El 10 de enero de 2019, la Comisión desestimó la solicitud confirmatoria del demandante de acceso a los documentos solicitados (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

7 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 14 de marzo de 2019, el demandante interpuso el presente recurso.

8 El 19 de julio de 2019, el demandante solicitó al Tribunal que acordara una diligencia de prueba con el fin de comprobar el contenido de los documentos solicitados y su carácter privado.

9 El 31 de marzo de 2020, el Tribunal, mediante diligencia de ordenación del procedimiento con arreglo al artículo 89, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, preguntó a las partes si deseaban ser oídas en una vista oral a pesar de la crisis sanitaria ligada a la COVID-19. Estas respondieron en el plazo señalado.

10 En la vista de 15 de julio de 2020, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.

11 El demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

12 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

13 En apoyo de su recurso, el demandante invoca cuatro motivos.

14 El primer motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 y/o del artículo 296 TFUE. El segundo motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 y/o del artículo 296 TFUE. El tercer motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de divulgación de los documentos solicitados en virtud de un interés público superior, en el supuesto de que todos o parte de los documentos a los que se solicita el acceso se refieran a intereses comerciales en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Por último, el cuarto motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartados 6 y 7, del Reglamento n.º 1049/2001 y/o del artículo 296 TFUE.

15 El Tribunal considera oportuno examinar las alegaciones relativas a la infracción del artículo 296 TFUE antes de examinar las otras alegaciones y motivos.

Sobre las alegaciones basadas en la infracción del artículo 296 TFUE

16 El demandante formula alegaciones relativas a la infracción del artículo 296 TFUE en cuanto a la aplicación por la Comisión de las excepciones basadas en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, y en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, así como en cuanto a la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos solicitados.

17 La Comisión se opone a esta argumentación.

18 La Comisión invoca la inadmisibilidad de la alegación basada en la falta de motivación, formulada en el marco del primer motivo, debido a que la argumentación presentada por el demandante a este respecto no cumple los requisitos del artículo 76 del Reglamento de Procedimiento.

19 En este sentido, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia, el requisito según el cual, a tenor del artículo 76 del Reglamento de Procedimiento, la demanda debe contener, en particular, la cuestión objeto del litigio y una exposición concisa de los motivos invocados implica que esta indicación sea suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada presentar su defensa y al Tribunal pronunciarse sobre el recurso, en su caso, sin apoyarse en otros datos (sentencia de 29 de abril de 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, no publicada, EU:T:2020:167, apartado 24).

20 En el caso de autos, el artículo 296 TFUE se menciona en el título del primer motivo de la demanda. Además, el demandante formula una serie de argumentos que ponen en tela de juicio, aparte del fundamento de la Decisión impugnada, el carácter suficiente de su motivación. Estos elementos permiten al Tribunal comprender el razonamiento del demandante y a la Comisión exponer sus alegaciones a este respecto.

21 En consecuencia, procede concluir que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la alegación basada en la falta de motivación es admisible.

22 Con carácter preliminar, hay que tener en cuenta que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 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 los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 147 y jurisprudencia citada).

23 Por lo que se refiere a la solicitud de acceso a los documentos, cuando la institución de que se trate deniegue tal acceso, deberá demostrar en cada caso concreto, sobre la base de los datos de que dispone, que los documentos a los que se solicita el acceso están efectivamente amparados por las excepciones enumeradas en el Reglamento n.º 1049/2001 (sentencias de 10 de septiembre de 2008, Williams/Comisión, T-42/05, no publicada, EU:T:2008:325, apartado 95, y de 7 de julio de 2011, Valero Jordana/Comisión, T-161/04, no publicada, EU:T:2011:337, apartado 49).

24 Si bien la Comisión está obligada a exponer los motivos que justifican la aplicación al caso de autos de una de las excepciones al derecho de acceso establecidas en el Reglamento n.º 1049/2001, no está obligada a facilitar información que vaya más allá de lo necesario para la comprensión, por el solicitante de acceso, de las razones que motivaron su Decisión y para el control, por el Tribunal, de la legalidad de esta (sentencia de 30 de enero de 2008, Terezakis/Comisión, T-380/04, no publicada, EU:T:2008:19, apartado 119).

25 A este respecto, procede señalar que los motivos en los que se basa la Decisión impugnada están claramente expuestos en ella.

26 En particular, la Comisión indicó las excepciones en las que basó su denegación, a saber, la excepción relativa al interés público en materia de relaciones internacionales y la relativa a los intereses comerciales, contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, y apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

27 En particular, en la Decisión impugnada, la Comisión indicó, en esencia, que, al denegar el acceso a los documentos solicitados sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, había tomado en consideración, por una parte, la oposición de las autoridades mexicanas a la divulgación de los documentos de que se trata, incluidas sus alegaciones sobre el

contenido de los documentos solicitados, y, por otra, había concluido que su divulgación podía comprometer el funcionamiento del Comité Mixto. A este respecto, subrayó que los documentos solicitados le habían sido presentados por las autoridades mexicanas en el marco de las reuniones del Comité Mixto. Además, la Comisión indicó que los documentos solicitados enumeraban casos de presunto fraude, así como entidades que utilizan o venden «seudotequila» en la Unión. Algunos de estos posibles usos fraudulentos ya son objeto de acciones judiciales ejercitadas por las autoridades mexicanas contra los Estados miembros de la Unión por «piratería del tequila». La Comisión añade que, en el marco de estos procedimientos, la Unión y las autoridades mexicanas cooperan estrechamente y que. además, ambas partes examinan las posibles acciones sobre las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas.

28 La Comisión señaló que la divulgación de los documentos solicitados, en contra de la opinión del tercer país asociado, podría ser considerada por este último como un abuso de confianza y dar lugar a una negativa a transmitir determinada información, en particular al Comité Mixto, en el futuro. Por lo tanto, esto tendría un impacto negativo en el funcionamiento del Comité Mixto y en cualquier cooperación futura sobre las indicaciones geográficas y su protección en la Unión.

29 Sobre la base del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, la Comisión declaró, además, que los documentos solicitados contenían información comercial confidencial relativa a los productores mexicanos de tequila. Según la Comisión, estos documentos contienen en particular la lista de controversias en la Unión entre las autoridades mexicanas, los productores mexicanos de tequila y las empresas de la Unión que venden tequila en el mercado interior de la Unión sin ningún tipo de certificación o autorización, así como los nombres de los productos, marcas no certificadas por las autoridades mexicanas para su venta como tequila en la Unión, las zonas geográficas en las que se pueden encontrar, información sobre sus productores, las empresas de la Unión que venden estos productos y las medidas que habían de adoptar las autoridades mexicanas al respecto, incluidas las acciones judiciales propuestas. La Comisión añadió que esa información debía calificarse de sensible desde el punto de vista comercial y que, en consecuencia, podía presumirse que las autoridades mexicanas le habían proporcionado esos documentos que contenían información comercialmente sensible con la expectativa legítima de que no se hicieran públicos. Según la Comisión, existe un riesgo previsible y no hipotético de que la divulgación de esa información comercial sensible perjudique a los intereses comerciales y a las actividades de las empresas afectadas en el sentido del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

30 Además, la Comisión ha examinado la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos solicitados. Sin embargo, por las razones expuestas, no es posible un acceso parcial significativo sin causar perjuicio a los intereses descritos anteriormente.

31 A la vista de los elementos anteriores, es preciso señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión expuso de manera suficientemente detallada los elementos de hecho y de Derecho, así como el conjunto de las consideraciones que la llevaron a adoptar dicha Decisión. En cualquier caso, la motivación de la citada Decisión fue suficiente para permitir que el demandante conociera sus justificaciones para defender sus derechos y que el Tribunal ejerciera su control.

32 En consecuencia, deben desestimarse las alegaciones basadas en la infracción del artículo 296 TFUE.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001

33 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el Reglamento n.º 1049/2001 tiene por objeto, como indican su considerando 4 y su artículo 1, garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las instituciones (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 61, y de 27 de noviembre de 2019, Izuzquiza y Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, apartado 58).

34 No obstante, la naturaleza especialmente sensible y esencial de los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001, conjugada con el carácter obligatorio de la denegación de acceso que, según el tenor de la mencionada disposición, debe oponer la institución cuando la divulgación al público de un documento pudiera perjudicar dichos intereses, confieren a la decisión que debe adoptar la institución un carácter complejo y delicado que exige un grado de prudencia muy especial (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 35).

35 Corrobora esta conclusión el hecho de que las excepciones formuladas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001 están redactadas en términos imperativos, pues las instituciones están obligadas a denegar el acceso a los documentos a los que se aplican estas excepciones obligatorias cuando se aporte la prueba de las circunstancias contempladas en ellas, sin necesidad de poner en la balanza la protección del interés público y la que resultaría de otros intereses (sentencia de 11 de julio de 2018, ClientEarth/Comisión, T-644/16, no publicada, EU:T:2018:429, apartado 23).

36 Además, por una parte, dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 63, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 36), por lo que el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de esta (sentencias de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 64, y de 7 de febrero de 2018, Access Info Europe/Comisión, T-851/16, EU:T:2018:69, apartado 36).

37 Por otra parte, el principio de interpretación estricta de las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 no contradice el hecho de que, en cuanto a las excepciones relativas al interés público a las que se refiere el apartado 1, letra a), de dicho artículo, la institución en cuestión goce de un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación al público de un documento puede perjudicar los intereses protegidos por dicha disposición y, correlativamente, el control de legalidad ejercido por el Tribunal en relación con una decisión de la institución por la que se deniega el acceso a un documento invocando una de las mencionadas excepciones 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 (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 64, y de 12 de septiembre de 2013, Besselink/Consejo, T-331/11, no publicada, EU:T:2013:419, apartado 34).

38 A la luz de las consideraciones anteriores, procede pronunciarse, en el caso de autos, sobre la cuestión de si la Comisión aplicó correctamente la excepción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, según el cual las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales.

Sobre la primera parte

39 En el contexto de la primera parte, el demandante sostiene que la divulgación de los documentos solicitados no suscita preocupaciones fundamentales. A este respecto, señala que la Decisión impugnada sugiere que la oposición de las autoridades mexicanas se basa en la cuestión de dilucidar si dichos documentos constituyen secretos comerciales comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. El demandante destaca que, para la Comisión, el mero hecho de que un Gobierno extranjero se oponga a la divulgación de documentos, cualquiera que sea la naturaleza de estos o el fundamento de las objeciones, es suficiente como tal para concluir que la divulgación perjudica a las relaciones internacionales. Sin embargo, no se puede atribuir a las autoridades mexicanas el derecho de impedir la divulgación de todas las reclamaciones de organizaciones privadas mexicanas relativas a acciones de ciudadanos de la Unión sin tener que demostrar que las reclamaciones contienen secretos comerciales de empresas o ciudadanos mexicanos. En particular, el demandante invoca el principio fundamental del derecho de la Unión según el cual los ciudadanos de la Unión tienen derecho a acceder a los documentos que obran en poder de las instituciones de la Unión, incluidos los que contienen alegaciones de ciudadanos no europeos relativas a nacionales de la Unión. La única explicación dada por las autoridades mexicanas reside en el hecho de que la divulgación perjudicaría a los intereses comerciales de personas privadas, es decir, de los productores mexicanos de tequila, en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. El demandante añade que la posición de la Unión en la escena internacional es lo suficientemente sólida como para soportar algunos desacuerdos con sus socios comerciales acerca de la necesidad de preservar valores tan importantes para la Unión como la transparencia y la obligación de rendir cuentas ante los ciudadanos.

40 La Comisión se opone a esta argumentación.

41 Como se desprende del apartado 1 de la presente sentencia, la Comisión concedió al demandante un acceso parcial a dos actas de las reuniones del Comité Mixto. Sin embargo, como se desprende del apartado 2 de la presente sentencia, la Comisión no concedió el acceso a los documentos solicitados.

42 El artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001 establece que, 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.

43 En este caso, los documentos solicitados fueron redactados por el Consejo Regulador del Tequila. Esta organización sin ánimo de lucro fue acreditada por el Gobierno mexicano para supervisar y certificar que la producción, el envasado y el etiquetado del tequila se realiza de conformidad con las normas oficiales mexicanas del tequila. También sigue y supervisa la aplicación del Acuerdo de 1997. De esta manera, los documentos solicitados, aunque fueron elaborados por el Consejo Regulador del Tequila y contienen información sobre vulneraciones de intereses privados en relación con la denominación Tequila, estaban destinados exclusivamente a ser presentados a la Unión por las autoridades mexicanas en el marco del Comité Mixto que funciona sobre la base del Acuerdo de 1997. En consecuencia, la Comisión consultó a las autoridades mexicanas antes de adoptar la Decisión impugnada.

44 En el marco de las consultas, las autoridades mexicanas mencionaron la posibilidad de un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual, como resultado de la posible divulgación de los documentos solicitados.

45 A este respecto, hay que recordar que la consulta a un tercero distinto de un Estado miembro, establecida en el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001, no vincula a la institución, sino que debe permitirle apreciar si es aplicable una excepción de las establecidas en los apartados 1 o 2 de dicho artículo (sentencia de 30 de enero de 2008, Terezakis/Comisión, T-380/04, no publicada, EU:T:2008:19, apartado 60).

46 De esta manera, en el caso de documentos procedentes de un tercero, aunque la consulta a este es, ciertamente, preceptiva, corresponde a la Comisión evaluar los riesgos que pueden derivarse de la divulgación de esos documentos. En particular, la Comisión no puede considerar que la oposición del tercero signifique automáticamente que la divulgación no puede tener lugar en razón de un riesgo para las relaciones internacionales, sino que debe analizar independientemente todas las circunstancias pertinentes y tomar una decisión dentro de su margen de apreciación.

47 Por otra parte, la decisión que debe adoptar la institución conforme a la disposición en cuestión tiene un carácter complejo y delicado que requiere un grado de prudencia muy especial, habida cuenta en particular del carácter especialmente sensible y esencial del interés protegido (sentencia de 4 de mayo de 2012, In't Veld/Consejo, T-529/09, EU:T:2012:215, apartado 24).

48 En el presente asunto, de los autos se desprende que, al aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, como se ha indicado en el apartado 27 de la presente sentencia, la Comisión tuvo en cuenta no solo la oposición motivada de las autoridades mexicanas, sino también el contenido de la información que figuraba en los documentos solicitados, el argumento de las autoridades mexicanas que declaraban a este respecto que la información contenida en esos documentos se refería a intereses comerciales, el contexto particular en el que la había obtenido y las posibles consecuencias negativas ligadas a su divulgación.

49 A este respecto, la Comisión, tras haber examinado los elementos indicados en el apartado 48 anterior, concluyó, como se ha indicado en el apartado 28 de la presente sentencia, que la divulgación de los documentos solicitados podía ser considerada por las autoridades mexicanas como un abuso de confianza y podía dar lugar a una negativa a transmitir determinada información, en particular al Comité Mixto, en el futuro, lo que tendría un impacto negativo en el funcionamiento de dicho Comité y en cualquier cooperación futura sobre las indicaciones geográficas y su protección en la Unión. Por lo tanto, la oposición de las autoridades mexicanas no llevó automáticamente a la Comisión a negarse a divulgar los documentos solicitados.

50 En consecuencia, debe rechazarse el argumento del demandante de que la Comisión llegó a la conclusión de que el mero hecho de que las autoridades mexicanas se opusieran a la divulgación de los documentos, cualquiera que sea la naturaleza de estos o el fundamento de las objeciones, es suficiente como tal para concluir que la divulgación perjudica a las relaciones internacionales.

51 Esta conclusión no queda desvirtuada por el argumento del demandante de que la cuestión fundamental en el caso de autos es la legitimidad de la justificación de la oposición de las autoridades mexicanas consistente en que la divulgación de los documentos solicitados perjudicaba a los intereses comerciales de personas privadas en el sentido del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Como se desprende de los escritos procesales del demandante y de su posición expresada en la vista, de este argumento resulta, en esencia, que la Comisión solo habría podido negarse a divulgar los documentos solicitados si fuera aplicable la excepción del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la que se basaba la oposición de las autoridades mexicanas.

52 A este respecto, en primer lugar, la Comisión no está obligada a pronunciarse sobre la aplicabilidad de la excepción del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 al examinar la aplicabilidad de la excepción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. No obstante, la justificación de la oposición de un país tercero constituye una de las

circunstancias que debe tener en cuenta en el marco de dicho examen en el caso de autos. En particular, la evaluación del riesgo que supone una divulgación para las relaciones internacionales efectuada por la Comisión no se basa únicamente en una apreciación del motivo de la oposición a la divulgación de los documentos solicitados invocada por un país tercero, sino que se basa en una apreciación de todas las circunstancias relacionadas con una eventual divulgación de esos documentos.

53 En segundo lugar, como admitió el demandante en la vista, la Comisión examinó los motivos de la oposición de las autoridades mexicanas relativos al contenido de los documentos solicitados como una de las circunstancias que tuvo en cuenta al examinar el posible perjuicio a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales. En este sentido, la Comisión determinó que los documentos solicitados contenían información sensible. Esta apreciación es fundada, dado que esos documentos incluyen, como resulta del apartado 27 de la presente sentencia, información sobre casos de presunto fraude, sobre entidades que utilizan o venden «seudotequila» en la Unión y sobre posibles acciones relativas a las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas.

54 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación del demandante según la cual, en esencia, la Comisión no podía negarse a divulgar los documentos solicitados sin demostrar que la oposición de las autoridades mexicanas estaba justificada.

55 En consecuencia, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte

56 En el contexto de la segunda parte, el demandante sostiene que el riesgo de que la divulgación de los documentos de que se trata pueda suponer un perjuicio para la protección de las relaciones con el socio comercial internacional es hipotético, incluso improbable. A este respecto, el demandante señala que es más probable que un mejor conocimiento de la receptividad de los Estados miembros de la Unión a las reclamaciones de México relativas a los incumplimientos del Acuerdo de 1997 mejore la reputación de la Unión como socio fiable en las relaciones internacionales.

57 La Comisión se opone a esta argumentación.

58 Es preciso determinar si, en la Decisión impugnada, la Comisión explicó de manera verosímil de qué modo el acceso a los documentos controvertidos podría perjudicar concreta y efectivamente la protección de las relaciones internacionales de la Unión y si, dentro de los límites de la amplia facultad de apreciación de la Comisión en relación con las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, el perjuicio alegado puede considerarse razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencia de 28 de noviembre de 2013, Jurašinović/Conseil, C-576/12 P, EU:C:2013:777, apartado 45).

59 A este respecto, cuando conoce de un recurso contra una decisión de la Comisión por la que se deniega el acceso a un documento sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en apoyo del cual la parte demandante alega que la Comisión no ha demostrado que la divulgación de ese documento perjudicaría el interés público protegido por la excepción prevista en esa disposición, el juez debe comprobar, dentro de los límites de los motivos invocados ante él, si la Comisión ha dado efectivamente en su decisión las explicaciones necesarias y ha acreditado la existencia de un riesgo razonablemente previsible y no meramente hipotético de tal perjuicio (sentencia de 19 de marzo de 2020, ClientEarth/Comisión, C-612/18 P, no publicada, EU:C:2020:223, apartado 33).

60 En el caso de autos, como subraya el demandante, la Comisión, haciendo uso del condicional, estimó que la divulgación de los documentos solicitados podía provocar un empeoramiento de las relaciones internacionales, sin demostrar el carácter cierto de ese riesgo. No obstante, es preciso subrayar que, al actuar de ese modo, la Comisión no incumplió las exigencias derivadas del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, ya que, conforme a la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 58 y 59, no está obligada a acreditar la existencia de un riesgo cierto de perjuicio para la protección de las relaciones internacionales de la Unión, sino únicamente la existencia de un riesgo razonablemente previsible y no meramente hipotético.

61 Por otra parte, el Tribunal ha declarado que la forma en la que las autoridades de un tercer país perciben las decisiones de la Unión es un componente de las relaciones establecidas con ese tercer país. De esta percepción dependen, en efecto, el mantenimiento y la calidad de esas relaciones (sentencia de 27 de febrero de 2018, CEE Bankwatch Network/Comisión, T-307/16, EU:T:2018:97, apartado 90).

62 Por lo demás, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 37 de la presente sentencia, al aplicar el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación al público de un documento perjudicaría los intereses protegidos por dicha disposición.

63 A este respecto, de la Decisión impugnada se desprende que el objetivo del Comité Mixto es proteger las indicaciones geográficas de los productos. Por tanto, la Comisión podía legítimamente considerar, al examinar la excepción de que se trata, que, en el supuesto de que los documentos solicitados que fueron puestos en conocimiento de dicho Comité por las autoridades mexicanas, y que están directamente relacionados con los trabajos de este Comité y con la cooperación en materia de protección de las indicaciones geográficas, se divulgaran, a pesar de la oposición expresada en dos ocasiones por dichas autoridades, estas podrían considerar tal acto como un abuso de confianza. La Comisión podía estimar válidamente que, por consiguiente, la cooperación relativa a la protección de las indicaciones geográficas con ese país tercero podría verse amenazada por ello, lo que podría dar lugar a que las autoridades mexicanas se negaran a transmitir determinada información, en particular al Comité Mixto, en el futuro. En efecto, como se ha indicado en el apartado 27 de la presente sentencia, los documentos solicitados enumeran casos de presunto fraude, mencionan entidades que utilizan o venden «seudotequila» en la Unión y contienen la información de que algunos de esos usos fraudulentos potenciales ya son objeto de acciones judiciales en cuyo marco la Unión y las autoridades mexicanas cooperan estrechamente. Así pues, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación de los documentos solicitados podía tener repercusiones negativas en el funcionamiento del Comité Mixto, cuyo objetivo es proteger las indicaciones geográficas de los productos, así como en cualquier cooperación futura relativa a las indicaciones geográficas y su protección en la Unión.

64 Por tanto, debe considerarse que las explicaciones dadas por la Comisión en la Decisión impugnada, tal como se indica en el apartado 63 anterior, son verosímiles y demuestran, como exige la jurisprudencia citada en el apartado 58 de la presente sentencia, la existencia de un riesgo previsible, y no meramente hipotético, para las relaciones internacionales. La existencia de ese riesgo basta para justificar la aplicación de la excepción mencionada en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 a todos los documentos solicitados y dentro de los límites de la amplia facultad de apreciación que, según la jurisprudencia citada en el apartado 37 de la presente sentencia, debe reconocerse a la Comisión en el marco de la aplicación de dicha excepción.

65 En consecuencia, debe desestimarse la segunda parte del primer motivo.

66 Esta conclusión no queda desvirtuada por las dos alegaciones adicionales formuladas por el demandante.

67 En primer lugar, el demandante subraya que los documentos a los que solicita acceso no se refieren a la negociación de un acuerdo internacional en cuyo contexto las posiciones de las partes van evolucionando. Los documentos de que se trata se refieren más bien a la aplicación efectiva de un Acuerdo internacional celebrado entre la Unión y México. A este respecto, la aplicación de normas jurídicas, como un Tratado, es una cuestión de seguridad jurídica. Las expectativas en materia de seguridad jurídica refuerzan la importancia del principio de transparencia durante la fase de aplicación.

68 Este argumento no puede prosperar.

69 En primer lugar, debe señalarse que el concepto de «relaciones internacionales» al que se hace referencia en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 es un concepto propio del Derecho de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, Alemania/Comisión, T-59/09, EU:T:2012:75, apartado 62).

70 A este respecto, ni el tenor de esta disposición ni la jurisprudencia indican que, *a priori*, se aplique un nivel de protección diferente a los documentos procedentes de las fases de «negociación» y de «aplicación» de un acuerdo internacional concreto.

71 Por tanto, la evaluación del riesgo de comprometer el funcionamiento del Comité Mixto y, en consecuencia, la colaboración en materia de protección de las indicaciones geográficas puede constituir un estándar adecuado para examinar el riesgo de perjuicio para el interés protegido en relación con la divulgación de los documentos relacionados con la aplicación del Acuerdo de 1997.

72 En segundo lugar, el demandante alega que la aplicación del Acuerdo de 1997 sigue siendo pertinente para los operadores privados de la Unión, ninguno de los cuales fue invitado a asistir a las reuniones del Comité Mixto. La transparencia de los documentos debatidos en el seno de dicho Comité es, por tanto, particularmente importante.

73 Tampoco puede acogerse este argumento.

74 En efecto, del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la eventual existencia de un interés público superior no debe examinarse cuando se invoca la excepción relativa a la protección del interés público por lo que se refiere a las relaciones internacionales (sentencia de 27 de febrero de 2018, CEE Bankwatch Network/Comisión, T-307/16, EU:T:2018:97, apartado 124). Procede añadir que lo mismo ocurre con un interés privado.

75 Pues bien, aunque el presente argumento se ha invocado para corroborar los demás argumentos relativos al primer motivo, no puede desvirtuar las apreciaciones expuestas anteriormente, de las que se desprende que la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al aplicar la excepción mencionada en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

76 Por lo tanto, procede desestimar los argumentos adicionales.

77 En vista de las consideraciones precedentes, debe desestimarse el primer motivo en su totalidad.

78 En consecuencia, no es necesario examinar el fundamento de los motivos segundo y tercero, en la medida en que se basan en la infracción del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 o en la invocación de un interés público superior vinculado a esa misma disposición, puesto que, para que la Decisión impugnada sea conforme a Derecho, basta con que lo sea una de las excepciones que opuso la Comisión para denegar el acceso a los documentos solicitados (véase, en ese sentido, la sentencia de 11 de julio de 2018, ClientEarth/Comisión, T-644/16, no publicada, EU:T:2018:429, apartado 78).

79 El cuarto motivo, basado en la negativa a conceder un acceso parcial a los documentos solicitados, también debe desestimarse. Como se desprende del apartado 64 de la presente sentencia, al denegar el acceso a los documentos solicitados, la Comisión, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, concluyó que la excepción mencionada en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 era aplicable a dichos documentos en su totalidad.

Sobre la solicitud de diligencias de prueba

80 En su escrito de réplica, el demandante solicitó al Tribunal que acordara una diligencia de prueba con el fin de comprobar el contenido de los documentos solicitados y su carácter privado.

81 En el caso de autos, es preciso señalar que la motivación de la Decisión impugnada relativa a la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 se basa en la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales en caso de divulgación de los documentos solicitados a pesar de la oposición expresada por las autoridades mexicanas en dos ocasiones. A este respecto, el demandante, que no cuestiona la posibilidad, en sí misma, de la aplicación de la excepción relativa a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales a la luz del contenido de dichos documentos, alega que la evaluación, en el caso de autos, del riesgo de perjuicio para dicho interés depende de si esos documentos contienen secretos comerciales comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Pues bien, como se desprende del examen de la primera parte del primer motivo, este argumento carece de fundamento. A este respecto, el Tribunal puede apreciar *in concreto* si dicha institución podía denegar válidamente el acceso a ese documento basándose en la excepción invocada y, por lo tanto, apreciar la legalidad de una decisión por la que se deniega el acceso a dicho documento (véase, en ese sentido, las sentencias de 28 de noviembre de 2013, Jurašinović/Council, C-576/12 P, EU:C:2013:777, apartados 26 a 30, y de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, apartado 73).

82 Por lo tanto, debe desestimarse la solicitud de diligencia de prueba.

83 En consecuencia, el recurso debe desestimarse en su totalidad.

Costas

84 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

85 En el presente asunto, por haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Sr. Marco Bronckers.

Kanninen Półtorak Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de noviembre de 2020.

Firmas