SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 19 de julio de 1999 *

En el asunto T-14/98,

Heidi Hautala, miembro del Parlamento Europeo, con domicilio en Helsinki, representada por M[es] Onno W. Brouwer y Thomas Janssens, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M[e] Marc Loesch, 11, rue Goethe,

parte demandante,

apoyada por

República de Finlandia, representada por el Sr. Holger Rotkirch, ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällileko, suurlähettiläs, y la Sra. Tuula Pynnä, lainsäädäntöneuvos del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Finlandia, 2, rue Heinrich Heine,

y

Reino de Suecia, representado por las Sras. Lotty Nordling, rättschef del EU-frågor del Utrikesdepartementet, Karin Kussak y Kristina Svahn Starrsjö y el Sr. Anders Kruse, departementsrådet del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Suecia, 2, rue Heinrich Heine,

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. Jill Aussant, Directora del Servicio Jurídico, y los Sres. Giorgio Maganza y Martin Bauer, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director general de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

República Francesa, representada por la Sra. Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Denys Wibaux, secrétaire des affaires étrangères, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión del Consejo, de 4 de noviembre de 1997, por la que se deniega a la demandante el acceso a un documento,

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; J. Pirrung y M. Vilaras, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Contexto jurídico

1 El Acta final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, contiene una Declaración (nº 17) relativa al derecho de acceso a la información, (en lo sucesivo, «Declaración nº 17») que enuncia lo siguiente:

«La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones.»

2 En la clausura del Consejo Europeo de Birmingham, el 16 de octubre de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron una declaración titulada «Una Comunidad próxima a sus ciudadanos» (Bol. CE 10-1992, p. 9), en la que destacaron la necesidad de hacer que la Comunidad fuera más abierta. Dicho compromiso fue reafirmado con motivo del Consejo Europeo de Edimburgo, el 12 de diciembre de 1992 (Bol. CE 12-1992, p. 7).

3 El 5 de mayo e 1993, la Comisión dirigió al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social la Comunicación 93/C 156/05 relativa al acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones (DO C 156, p. 5). Contenía los resultados de un estudio comparativo sobre el acceso del público a los documentos en los Estados miembros, así como en algunos países terceros, y llegaba a la conclusión de que parecía adecuado desarrollar en mayor medida el acceso a los documentos en el ámbito comunitario.

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

5 En el Consejo Europeo de Copenhague, el 22 de junio de 1993, se instó al Consejo y a la Comisión «a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información» (Bol. CE 6-1993, p. 16, apartado I.22).

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

7 El Código de conducta establece el siguiente principio general:

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

8 Define el término «documento» como «todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo».

9 Las circunstancias que puede invocar una Institución para justificar la denegación de una solicitud de acceso a documentos se enumeran, en el Código de conducta, en los siguientes términos:

«Las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para:

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

— [...]

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

10 Por lo demás, el Código de conducta dispone lo siguiente:

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

11 Para garantizar la ejecución de este compromiso, el 20 de diciembre de 1993, el Consejo adoptó la Decisión 93/731/CE relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43; en lo sucesivo, «Decisión 93/731»).

12 El apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 dispone lo siguiente:

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

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

— [...]»

Hechos que originaron el litigio

13 La demandante es miembro del Parlamento Europeo.

14 El 14 de noviembre de 1996 formuló una pregunta escrita al Consejo (pregunta escrita P-3219/96, DO 1997, C 186, p. 48) con el fin de obtener aclaraciones sobre los ocho criterios para la exportación de armamento establecidos por los Consejos Europeos de Luxemburgo, de junio de 1991, y de Lisboa, de junio de 1992. En particular, formuló las siguientes preguntas:

«¿Qué medidas tiene previsto emprender el Consejo para poner fin a la violación de los derechos humanos que se produce al amparo de la exportación de armamento procedente de Estados miembros de la Unión? ¿Por qué son secretas las orientaciones para definir de manera más precisa los criterios que ha presentado el Grupo de trabajo del Consejo relativo a la exportación de armamento convencional ante el Comité Político?»

15 El Consejo respondió el 10 de marzo de 1997 indicando, particularmente, lo siguiente:

«Uno de los ocho criterios se refiere al respeto de los derechos humanos en el país de destino final, problema que preocupa a todos los Estados miembros. Las conversaciones entre Estados miembros sobre este aspecto y otros de la política de exportación de armamento se desarrolla[n] en el marco del Grupo sobre exportación de armamento convencional de la PESC, que recibió el encargo de prestar especial atención a la aplicación de los ocho criterios con el objetivo de alcanzar una interpretación común de los mismos.

En su reunión de los días 14 y 15 de noviembre de 1996, el Comité Político [del Consejo] aprobó un informe del Grupo de Exportación de armamento

convencional con el objetivo de seguir fortaleciendo la ejecución coherente de los criterios comunes. El Comité Político acordó también que el Grupo continúe vigilando de cerca este problema.

Pero las decisiones en sí de concesión de licencias de exportación siguen correspondiendo a las autoridades nacionales. El Consejo no está, por tanto, en disposición de comentar autorizaciones de exportación en concreto, ni políticas regionales de información al público en esta materia.»

16 Mediante escrito de 17 de junio de 1997, dirigido al Secretario General del Consejo, la demandante pidió que le fuera entregado el informe mencionado en la respuesta del Consejo (en lo sucesivo, «informe controvertido»).

17 El informe controvertido fue aprobado por el Comité Político, pero nunca ha sido aprobado por el Consejo. Se elaboró en el marco del sistema especial de correspondencia europea «Coreu» —sistema adoptado como parte de la PESC con arreglo a las disposiciones del Título V del Tratado de la Unión Europea por los Estados miembros y la Comisión en 1995—, que no es objeto de difusión a través de los conductos habituales de distribución de documentos del Consejo. En la práctica de esta Institución, la red Coreu está reservada a las cuestiones comprendidas en el ámbito de aplicación del mencionado Título V. La difusión de documentos transmitidos a través de la red Coreu está limitada a un número restringido de destinatarios autorizados en los Estados miembros, a la Comisión y al Secretario General del Consejo.

18 Mediante escrito de 25 de julio de 1997, el Secretario General del Consejo denegó el acceso al informe controvertido, en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, señalando que contenía «informaciones extremadamente sensibles cuya divulgación menoscabaría el interés público en el ámbito de la seguridad pública».

19 Mediante escrito de 1 de septiembre de 1997, la demandante presentó una solicitud de confirmación, con arreglo al apartado 1 del artículo 7 de la Decisión 93/731.

20 La solicitud de confirmación fue examinada por el Grupo «Información» del Comité de Representantes Permanentes en su reunión de 24 de octubre de 1997 y por los miembros del Consejo en su sesión de 3 de noviembre de 1997, al término de la cual la mayoría simple necesaria consideró que debía responderse en sentido negativo. Cuatro delegaciones eran partidarias de su divulgación.

21 Mediante escrito de 4 de noviembre de 1997 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Consejo denegó la solicitud de confirmación en los siguientes términos:

«Me refiero a su escrito de 1 de septiembre de 1997, en el que, con arreglo al apartado 1 del artículo 7 de la Decisión 93/731/CE, usted formula una solicitud de confirmación con objeto de tener acceso al informe [controvertido (...)].

El Consejo ha reconsiderado su solicitud, basándose en un examen de dicho documento.

El Consejo ha llegado a la conclusión de que la divulgación del informe [controvertido (...)] podría afectar a las relaciones de la Unión Europea con países terceros.

Por consiguiente, debe denegarse el acceso a dicho documento, en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731/CE, con el fin de proteger el interés público en el ámbito de las relaciones internacionales.»

22 El informe controvertido incitó al Consejo a adoptar, el 8 de junio de 1998, el Código de conducta para las exportaciones de armamento. Este Código fue objeto de publicación.

Procedimiento y pretensiones de las partes

23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 13 de enero de 1998, la demandante interpuso el presente recurso.

24 Mediante telefax recibido en la Secretaría el 7 de mayo de 1998, la demandante comunicó que renunciaba a presentar el escrito de réplica.

25 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 5 de junio de 1998, la República Francesa solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

26 Mediante escritos presentados en la Secretaría el 15 de junio de 1998, la República de Finlandia y el Reino de Suecia solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la demandante.

27 Mediante auto de 6 de julio de 1998, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia admitió las demandas de intervención.

28 La República Francesa, el Reino de Suecia y la República de Finlandia presentaron sus escritos de formalización de la intervención en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia los días 19 de agosto, 15 y 16 de septiembre de 1998, respectivamente.

29 Mediante escritos presentados en la Secretaría el 18 de noviembre de 1998, las partes principales formularon observaciones sobre los escritos de intervención.

30 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

31 La vista se celebró el 4 de marzo de 1999. Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

32 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión impugnada.

— Condene en costas al Consejo, incluidas las causadas, en su caso, por las partes coadyuvantes.

33 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

34 La República de Finlandia y el Reino de Suecia, partes coadyuvantes, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que anule la decisión impugnada.

35 La República Francesa, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la competencia del Tribunal de Primera Instancia

Alegaciones de las partes

36 El Consejo alega que en el presente asunto se plantean las mismas cuestiones sobre la competencia del Tribunal de Primera Instancia que en el asunto que culminó con la sentencia de dicho Tribunal de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo (T-174/95, Rec. p. II-2289; en lo sucesivo, «sentencia Journalistförbundet»). En efecto, el informe controvertido guarda relación exclusivamente con problemas comprendidos en el ámbito de aplicación del Título V del Tratado de la Unión Europea, cuyas disposiciones se hallan expresamente excluidas de la competencia del Tribunal de Justicia, en virtud del artículo L de dicho Tratado (actualmente artículo 46 UE, tras su modificación). No obstante, en la vista el Consejo señaló que no propone esta excepción de inadmisibilidad y que confía en que el Tribunal de Primera Instancia examine la cuestión de su competencia en el caso de autos.

37 El Gobierno francés indica que el recurso no es de la competencia del Tribunal de Primera Instancia. En virtud del artículo L del Tratado de la Unión Europea, considera que, si el Consejo decidió aplicar la Decisión 93/731 a los documentos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título V, sus decisiones relativas al acceso a dichos documentos estarán vinculadas al Título V y, como tales, no serán susceptibles de recurso con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación).

38 La demandante sostiene que el Tribunal de Primera Instancia es competente para pronunciarse sobre un recurso dirigido contra una decisión relativa al acceso a un documento elaborado sobre la base del Título V del Tratado de la Unión Europea.

39 Los Gobiernos finlandés y sueco sostienen la argumentación de la demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

40 Con carácter preliminar, procede recordar que, a tenor del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia puede examinar de oficio las causas de inadmisión por motivos de orden público.

41 El hecho de que el informe controvertido se fundamente en el Título V del Tratado de la Unión Europea no influye en la competencia del Tribunal de Primera Instancia. En su sentencia Journalistförbundet (apartados 81 y 82), el Tribunal de Primera Instancia ya declaró que la Decisión 93/731 se aplica a todos los documentos del Consejo, independientemente de su contenido. También afirmó que, con arreglo al artículo J.11, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (los artículos J a J.11 del Tratado de la Unión Europea han sido sustituidos por los artículos 11 UE a 28 UE), los actos adoptados con arreglo al artículo 151, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 207 CE, apar-

tado 3, tras su modificación) que constituye la base jurídica de la Decisión 93/731, son aplicables a las disposiciones relativas a las materias a que se refiere el Título V de dicho Tratado.

42 Así, de conformidad con la solución adoptada en la sentencia Jounalistförbundet (apartado 85), a falta de disposiciones en contrario, se estará a lo dispuesto en la Decisión 93/731 respecto a los documentos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título V del Tratado de la Unión Europea. Por lo tanto, la circunstancia de que, en virtud del artículo L del Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Primera Instancia no sea competente para apreciar la legalidad de los actos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título V de dicho Tratado no obsta a su competencia para pronunciarse en materia de acceso del público a dichos actos.

Sobre el fondo

43 La demandante invoca tres motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en la infracción del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731. El segundo se basa en la infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE). El tercero se basa en la violación del principio fundamental de Derecho comunitario según el cual debe reconocerse a los ciudadanos de la Unión Europea el acceso más amplio y completo posible a los documentos de las Instituciones comunitarias, así como en la del principio de la protección de la confianza legítima.

44 El Gobierno sueco ha intervenido en apoyo de los dos primeros motivos. El Gobierno finlandés ha intervenido únicamente en apoyo del segundo motivo. Por su parte, el Gobierno francés ha intervenido en apoyo del Consejo para oponerse a los dos primeros motivos de la demandante.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731

Alegaciones de las partes

45 La demandante alega, en primer lugar, que el Consejo interpretó y aplicó en un sentido demasiado amplio y, por lo tanto, de manera ilegal, la excepción relativa a la protección del interés público en materia de relaciones internacionales.

46 Remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión (T-105/95, Rec. p. II-313), la demandante sostiene que debe garantizarse el acceso más amplio posible a los documentos. A su juicio, la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales debe interpretarse y aplicarse restrictivamente [sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión, T-124/96, Rec. p. II-231; de 19 de marzo de 1998, Van der Wal/Comisión, T-83/96, Rec. p. II-545, actualmente, objeto de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia (C-189/98 P), y Jounalistförbundet, antes citada].

47 Considera que, en modo alguno, el Consejo apreció de forma concreta o, como mínimo, adecuada la repercusión que el acceso al informe controvertido podría tener en el interés público, en general, y sobre las relaciones internacionales, en particular. A juicio de la demandante, el examen de la solicitud de confirmación por parte del Consejo demuestra también que la decisión impugnada fue adoptada sin verdaderos debates ni análisis.

48 En segundo lugar, la demandante niega que la divulgación del informe controvertido pueda afectar al interés público en materia de relaciones internacionales. En efecto, dicho informe se refiere tan sólo a la aplicación e interpretación de los criterios, que son de dominio público, a los que se ajusta la exportación de armamento.

49 En tercer lugar, la demandante alega que el Consejo ha infringido el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 al denegar el acceso a los pasajes del informe controvertido no amparados por la excepción basada en la protección del interés público.

50 El Gobierno sueco sostiene que corresponde al Consejo, en cada caso concreto, examinar si un documento contiene datos que, si fueran divulgados, podrían menoscabar la protección del interés público. Sólo en el caso de que el examen de que se trata revelara que ello es así, el Consejo estaría obligado a denegar el acceso a la información, conforme al apartado 1 del artículo 4 (sentencia Journalistförbundet, apartado 112).

51 Ahora bien, alega dicho Gobierno que, en el caso de autos, ni el Grupo «Información» ni el Consejo examinaron la solicitud de confirmación a la luz de dichos principios.

52 Además, alega que la interpretación del régimen de excepción, impuesto por el apartado 1 del artículo 4, según la cual basta con que una parte del documento solicitado pueda afectar a las relaciones internacionales para que no puedan divulgarse las demás partes del documento que, de otro modo, el público podría haber conocido, sobrepasa lo necesario para proteger el interés público [véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809), apartado 25, relativa a la interpretación de algunas excepciones a la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (DO L 158, p. 56)]. Por lo demás, el último párrafo del apartado 2 del artículo 3 de esta Directiva establece que se facilitará parcialmente la información en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar de ella los pasajes confidenciales.

53 A este respecto, el Gobierno sueco afirma que el Consejo ya ha concedido el acceso parcial a un documento (véase el informe del Secretario General sobre la aplicación de la Decisión 93/731 durante los años 1994 y 1995, Documento 8330/96, p. 12).

54 Por último, en cuanto a la argumentación del Consejo según la cual la expresión «acceso a los documentos», contenida en la Decisión 93/731, le impide conceder el acceso parcial a un documento solicitado, el Gobierno sueco replica que lo que debe interpretarse en sentido estricto no es la norma de base contenida en el artículo 1 de dicha Decisión, sino la excepción que figura en el apartado 1 del artículo 4.

55 El Consejo sostiene que, en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, está obligado a denegar el acceso a los documentos cuya divulgación podría menoscabar, en particular, la protección del interés público, manifiestamente comprometido cuando están en juego la seguridad pública, las relaciones internacionales, la estabilidad monetaria, los procedimientos judiciales y las actividades de inspección e investigación.

56 Expone que, contrariamente a lo alegado por la demandante, procedió a una valoración concreta y adecuada de las consecuencias de su solicitud y que ésta fue examinada con especial atención.

57 Señala que la valoración del menoscabo que la divulgación de uno de sus documentos puede causar al interés público depende de su apreciación soberana, que el Tribunal de Primera Instancia no puede sustituir por su propia apreciación.

58 Expone, a continuación, que tras un exhaustivo debate decidió no acceder a la entrega parcial de sus documentos. A su juicio, la Decisión 93/731 establece simplemente que el público puede acceder a los «documentos» del Consejo. Por lo tanto, el Consejo debe examinar las solicitudes de acceso en función de sus documentos en su forma original, sin estar obligado a adaptarlos para permitir su divulgación. Además, la supresión de algunos pasajes daría lugar a que un solicitante no recibiría un documento auténtico, sino una información fragmentaria, lo que iría en contra del objetivo de transparencia perseguido por la Decisión 93/731.

59 En la vista, el Consejo confirmó haber adoptado dicha posición a pesar de que la Decisión 93/731 no prohíba explícitamente la entrega parcial. Por lo demás, a juicio de dicha Institución, el ejemplo mencionado por el Gobierno sueco (véase el apartado 53 *supra)* constituye un mero caso aislado. El Consejo asegura no haber seguido el criterio adoptado por la Secretaría General en aquel caso.

60 Según el Consejo, contrariamente a la opinión del Gobierno sueco, no puede descartarse la posibilidad de que determinadas categorías de documentos impliquen necesariamente, por su propia naturaleza, que su divulgación afecte al interés público (véase, en este sentido, el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 3 de marzo de 1998, Norup Carlsen y otros/Consejo, T-610/97 R, Rec. p. II-485, apartados 46 y 47). Considera que ello es así particularmente en cuanto a los documentos elaborados en el marco del sistema Coreu. En efecto, a su juicio, por su naturaleza, dichos documentos son instrumentos de trabajo internos cuya divulgación podría comprometer el buen funcionamiento de la PESC. No obstante, el Consejo ha señalado que la decisión impugnada no fue adoptada únicamente porque el informe hubiera transitado por el sistema Coreu, sino que resulta de un examen del contenido de tal informe.

61 Al respecto, la referencia hecha por el Gobierno sueco al asunto en que recayó la sentencia Journalistförbundet (apartado 112) no es pertinente en el caso de autos. En efecto, el Consejo afirma que, en dicho asunto, había denegado el acceso a dieciséis documentos distintos, sin precisar, respecto a cada uno de ellos, si basaba su decisión en la excepción imperativa relativa a la protección del interés público (seguridad pública, etc.) o en la excepción facultativa relativa a la confidencialidad de sus deliberaciones.

62 El Gobierno francés alega que el Consejo aplicó correctamente el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, tal como fue interpretado por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 19 de octubre de 1995, Carvel y Guardian Newspapers/Consejo (T-194/94, Rec. p. II-2765).

63 En relación con la entrega parcial del documento solicitado, añade que el método, practicado en algunos Estados miembros, consistente en suprimir determinados pasajes que se consideran confidenciales cuando se concede el acceso a un

documento no puede seguirse de manera satisfactoria en materia de acceso a los documentos de las Instituciones comunitarias. Por lo demás, a su juicio, dicho método no se atiene a las disposiciones de la Decisión 93/731.

64 Por último, el Gobierno francés sostiene que el procedimiento seguido para la adopción de la decisión impugnada es conforme a Derecho.

Apreciación del Tribunal

65 Deben examinarse, de manera consecutiva, las tres alegaciones expuestas por la demandante en apoyo de su primer motivo. Así, procede determinar, en primer lugar, si la solicitud de confirmación fue objeto de un examen adecuado por parte del Consejo; en segundo lugar, si el acceso al informe controvertido podía denegarse en aras del interés público en materia de relaciones internacionales, y, en tercer lugar, si el Consejo estaba obligado a considerar si podía conceder un acceso parcial autorizando la divulgación de pasajes del documento no amparados en la excepción relativa a la protección del interés público.

66 En cuanto a la primera alegación, no se discute que el Consejo procediera a un examen de la solicitud. No obstante, la demandante y el Gobierno sueco sostienen que dicho examen es insuficiente en relación con lo exigido por la tramitación de una solicitud de confirmación y por la aplicación del artículo 4 de la Decisión 93/731.

67 El objetivo del examen de una solicitud de confirmación es permitir al Consejo determinar si la divulgación del documento solicitado corresponde a alguna de las excepciones previstas en el artículo 4 de la Decisión 93/731 y, por lo tanto, si debe prescindirse del principio general según el cual el público puede acceder a los

documentos del Consejo. Se desprende, pues, del sistema de la Decisión 93/731 que la decisión denegatoria de una solicitud de confirmación debe adoptarse sobre la base de un verdadero examen de las circunstancias propias de cada caso.

68 Al respecto, debe recordarse, como ya se ha indicado en el apartado 20 *supra,* que la solicitud de confirmación fue examinada por el Grupo «Información» en su reunión de 24 de octubre de 1997 y por los miembros del Consejo en la sesión de 3 de noviembre de 1997, al término de la cual la mayoría simple necesaria consideró que debía responderse en sentido negativo y votó a favor de esta opción. Seguidamente, mediante la decisión impugnada, el Consejo denegó la solicitud de confirmación de la demandante, invocando la excepción relativa a la protección del interés público en materia de relaciones internacionales.

69 De dichos elementos se desprende que la solicitud de confirmación sí fue objeto de un examen adecuado por parte del Consejo. En cualquier caso, como tales, las meras alegaciones formuladas por la demandante y el Gobierno sueco no bastan para demostrar que, en el caso de autos, dicho examen fuera insuficiente o inapropiado en relación con los objetivos expuestos anteriormente.

70 De ello resulta que procede desestimar la primera alegación formulada por la demandante y el Gobierno sueco.

71 En cuanto a la segunda alegación de la demandante, que consiste en negar que el acceso al informe controvertido afecte al interés público en materia de relaciones internacionales, debe recordarse que la facultad de apreciación del Consejo se incardina en las responsabilidades políticas que le atribuyen las disposiciones del Título V del Tratado de la Unión Europea. En efecto, sobre la base de dichas atribuciones, el Consejo debe determinar las posibles consecuencias de una divulgación del informe controvertido sobre las relaciones internacionales de la Unión Europea.

72 En estas circunstancias, el control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación de la decisión impugnada, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder.

73 Como se desprende del apartado 17 *supra,* el informe controvertido se elaboró en el marco del sistema Coreu y, en la práctica del Consejo, la red Coreu está reservada a las cuestiones comprendidas en el ámbito de aplicación del Título V del Tratado de la Unión Europea. Además, de la respuesta del Consejo de 10 de marzo de 1997 (véase el apartado 15 *supra)* resulta que el informe controvertido contiene, en particular, los intercambios de puntos de vista entre los Estados miembros sobre la cuestión del respeto de los derechos humanos por parte del país de destino final. Por último, como señaló el Consejo en su escrito de contestación (apartado 44), el informe controvertido fue redactado para uso interno, y no para ser publicado, y, por lo tanto, contiene términos y expresiones que pueden crear tensiones con algunos países terceros.

74 En estas circunstancias, nada justifica que se censure la apreciación del Consejo. De ello se desprende que procede desestimar la segunda alegación de la demandante.

75 En lo que atañe a la tercera alegación, sostenida por el Gobierno sueco, según la cual, mediante su negativa a conceder el acceso a los pasajes del informe controvertido no amparados en la excepción relativa a la protección del interés público, el Consejo infringió el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, debe señalarse que el Consejo considera que el principio de acceso a los documentos se aplica únicamente a los documentos como tales y no a los elementos de información que en ellos se hallen.

76 Así, corresponde al Tribunal de Primera Instancia determinar si el Consejo estaba obligado a considerar la posibilidad de conceder un acceso parcial. Dado que se trata de una cuestión de Derecho, el control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia no está limitado.

77 Al respecto, debe recordarse que la Decisión 93/731 es una medida de carácter interno adoptada por el Consejo sobre la base del apartado 3 del artículo 151 del Tratado CE. A falta de legislación comunitaria específica, el Consejo determina las condiciones en las que se tramitan las solicitudes de acceso a sus documentos (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, Rec. p. I-2169, apartados 37 y 38). Por lo tanto, si el Consejo lo deseara, podría conceder el acceso parcial a sus documentos a modo de una nueva política.

78 Ahora bien, la Decisión 93/731 no obliga expresamente al Consejo a examinar si puede conceder un acceso parcial a los documentos. Tampoco prohíbe explícitamente tal posibilidad, como ha reconocido el Consejo en la vista.

79 Atendido lo que precede, procede recordar, para la interpretación del artículo 4 de la Decisión 93/731, la base sobre la cual el Consejo adoptó dicha Decisión.

80 Debe señalarse que la Declaración nº 17 recomendaba a la Comisión presentar al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones. Este compromiso fue reiterado con motivo del Consejo Europeo de Copenhague de 22 de junio de 1993, el cual instó al Consejo y a la Comisión «a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información».

81 En la exposición de motivos del Código de conducta, el Consejo y la Comisión hacen expresa alusión a la Declaración nº 17 y a las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, como base de su iniciativa. El Código de conducta establece el principio general según el cual el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos.

82 Además, el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de señalar, en su sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada (apartado 35), la importancia del derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas. Así, el Tribunal de Justicia recordó que la Declaración nº 17 vincula este derecho «al carácter democrático de las Instituciones». En las conclusiones que presentó en el asunto en el que recayó dicha sentencia (Rec. 1996, p. 2171, punto 19), el Abogado General señaló, sobre el derecho subjetivo a la información, lo siguiente:

«El fundamento de dicho derecho debe más bien buscarse en el principio democrático, que representa uno de los elementos básicos de la construcción comunitaria, como consagran ahora el Preámbulo del Tratado de Maastricht y el artículo F [del Tratado de la Unión Europea (actualmente artículo 6 UE, tras su modificación)] de las Disposiciones Comunes.»

83 Refiriéndose a la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia señaló recientemente en la sentencia Journalistförbundet (apartado 66) que:

«El objetivo de la Decisión 93/731 es traducir el principio que postula por un acceso de los ciudadanos a la información lo más amplio posible con el fin de reforzar el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración.»

84 A continuación, debe recordarse que, cuando se establece un principio general y se prevén excepciones a este principio, estas últimas deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general (véanse, en este sentido, las sentencias WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 56, e Interporc/Comisión, antes citada, apartado 49). En el presente asunto, se trata de interpretar el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, que enumera las excepciones al principio general mencionado.

85 Además, el principio de proporcionalidad exige que «las excepciones no traspasen los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo perseguido» (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1986, Johnston, C-222/84, Rec. p. 1651, apartado 38). En el caso de autos, según la motivación contenida en la decisión impugnada, el objetivo perseguido por el Consejo al denegar el acceso al informe controvertido consiste en «proteger el interés público en el ámbito de las relaciones internacionales». Pues bien, este objetivo puede alcanzarse incluso en el supuesto de que el Consejo se limite a censurar, previo examen, los pasajes del informe controvertido que puedan afectar a las relaciones internacionales.

86 En este contexto, en casos particulares en los que la extensión del documento o la de los pasajes que deban censurarse le supongan un trabajo administrativo inadecuado, el principio de proporcionalidad permite al Consejo ponderar, por una parte, el interés del acceso del público a dichas partes fragmentarias y, por otra, la carga de trabajo que de ello se derivaría. De este modo, en casos especiales, el Consejo podría salvaguardar el interés de una buena administración.

87 Habida cuenta de lo que precede, el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 debe interpretarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad. De ello se deduce que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder el acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones.

88 Como resulta del apartado 75 anterior, el Consejo no procedió a tal examen, por cuanto consideró que el principio de acceso a los documentos se aplica únicamente a los documentos como tales, y no a los elementos de información contenidos en ellos. Por consiguiente, la decisión impugnada adolece de un error de Derecho y debe, por ende, ser anulada.

89 De ello se desprende que no procede que el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie sobre los otros dos motivos invocados por la demandante en apoyo de su recurso.

Costas

90 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber perdido el proceso el Consejo, procede, según lo solicitado por la demandante, condenarlo en costas. A tenor del apartado 4 del artículo 87 de dicho Reglamento, los Estados miembros y las Instituciones que hayan intervenido como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En estas circunstancias, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la República Francesa cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) **Anular la decisión del Consejo, de 4 de noviembre de 1997, por la que se deniega a la demandante el acceso al informe del Grupo de trabajo «Exportaciones de armamento convencional».**

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

3) La República de Finlandia, el Reino de Suecia y la República Francesa cargarán con sus propias costas.

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de julio de 1999.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf