SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 12 de julio de 2001 *

En el asunto T-204/99,

Olli Mattila, con domicilio en Hyvinkää (Finlandia), representado por los Sres. Z. Sundström y M. Kauppi, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

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

y

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

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto un recurso de anulación contra las decisiones de la Comisión y del Consejo, de 5 y 12 de julio de 1999 respectivamente, por las que se deniega al demandante el acceso a determinados documentos,

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

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas y J.D. Cooke, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de noviembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

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

2 El código de conducta establece el siguiente principio general:

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

Hechos que originaron el litigio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Primer consejo de cooperación UE-Ucrania, Bruselas, de 8-9 de junio de 1998: proyecto anotado de orden del día UE-Ucrania, de 15.5.98. Doc. de sesión 40/98 (grupo "Europa oriental y Asia central").

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

— COREU/COEST. Recursos energéticos del mar Caspio: proyecto de declaración UE/Estados Unidos, de 11.5.98. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Rusia/Letonia: reunión con el Sr. Primakov, de 8.5.98. PESC/PRES/LON/1244/98.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de la Decisión 93/731. Este proyecto de respuesta figuró, a continuación, en el «punto I» del orden del día de la reunión de 30 de junio de 1999 del COREPER II, que agrupa a los embajadores representantes permanentes de los Estados miembros ante la Unión Europea, y después en el «punto A» del orden del día del Consejo, que lo aprobó el 12 de julio de 1999. La Secretaría General del Consejo notificó la respuesta negativa al demandante mediante escrito de 14 de julio de 1999. Este escrito tiene el siguiente tenor:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procedimiento y pretensiones de las partes

17 Ante esta situación, mediante demanda presentada el 23 de septiembre de 1999 en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, el demandante interpuso el presente recurso, que tiene por objeto principal la anulación de las decisiones de la Comisión y del Consejo de 5 y 12 de julio de 1999 (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»).

18 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, instar a la Comisión a que presentara su escrito de 19 de abril de 1999 por el que se denegaba la solicitud inicial del demandante de acceso a los documentos que obran en poder de esta Institución. La Comisión así lo hizo.

19 En la vista celebrada el 21 de noviembre de 2000 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

20 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule las decisiones impugnadas.

— Inste al Consejo y a la Comisión a reconsiderar su postura y a concederle acceso a los documentos solicitados, enumerados en sus escritos de 8 de marzo de 1999.

Y que, con carácter subsidiario, si el Tribunal lo estima oportuno,

— Le conceda un acceso al menos parcial a los documentos tras suprimir los pasajes respecto a los cuales se considere que puedan causar un perjuicio a las relaciones internacionales de la Comunidad Europea.

— Condene en costas al Consejo y a la Comisión.

21 En su réplica, el demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que ordene la presentación de los documentos solicitados para que este Tribunal pueda examinarlos.

22 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas al demandante.

23 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad de la solicitud de acceso a los documentos y de la solicitud de acceso parcial.

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas al demandante.

Sobre la admisibilidad

Sobre la admisibilidad de las pretensiones de acceso a los documentos controvertidos

Alegaciones de las partes

24 La Comisión y el Consejo consideran que el recurso es, en parte, manifiestamente inadmisible, en la medida en la que el demandante insta al Tribunal de Primera Instancia a concederle un acceso al menos parcial a los documentos, tras suprimir los pasajes respecto a los cuales se considere que puedan causar un perjuicio a las relaciones internacionales de la Comunidad Europea. A este respecto, la Comisión se remite a la jurisprudencia según la cual no corresponde al Juez comunitario dirigir órdenes conminatorias a las instituciones (véanse la sentencia

del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, European Night Services y otros/Comisión, asuntos acumulados T-374/94, T-375/94, T-384/94 y T-388/94, Rec. p. II-3141, apartado 53, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1999, Meyer/Comisión, T-106/99, Rec. p. II-3273, apartado 21).

25 El demandante sostiene que la jurisprudencia invocada por la Comisión no puede aplicarse al presente asunto, ya que lo que él solicita al Tribunal de Primera Instancia es que anule las decisiones por las que se le deniega el acceso a los documentos procedentes del Consejo y de la Comisión. Destaca que el acceso del público a los documentos oficiales es un aspecto esencial de la política de transparencia.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

26 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del control de la legalidad que ejerce el Tribunal de Primera Instancia, éste no puede dirigir órdenes conminatorias a las instituciones o hacer sus veces. Esta limitación del control de legalidad se aplica a todos los ámbitos contenciosos de que pueda conocer el Tribunal de Primera Instancia, incluido el acceso a documentos, como ya precisó este órgano jurisdiccional en el auto Meyer/Comisión, antes citado (apartado 21).

27 Por tanto, el demandante no está legitimado para solicitar al Tribunal de Primera Instancia, por una parte, que inste al Consejo y a la Comisión a concederle acceso a los documentos solicitados, enumerados en sus escritos de 8 de marzo de 1999 y, por otra parte, que le conceda un acceso al menos parcial a los documentos, tras suprimir los pasajes respecto a los cuales se considere que puedan causar un perjuicio a las relaciones internacionales de la Comunidad Europea.

Sobre la admisibilidad de los motivos invocados por el demandante

28 En su demanda, el demandante invoca, fundamentalmente, cinco motivos en apoyo de su recurso basados, en primer lugar, en un error manifiesto de apreciación en la interpretación de la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales; en segundo lugar, en una violación del principio de proporcionalidad, porque no se tomó en consideración ni se concedió un acceso parcial a los documentos controvertidos; en tercer lugar, en una violación del principio según el cual la solicitud de acceso debe examinarse respecto a cada documento; en cuarto lugar, en un incumplimiento de la obligación de motivación, y, en quinto lugar, en la negativa a tomar en consideración su interés personal en tener acceso a los documentos de que se trata.

29 En su réplica, el demandante añadió dos motivos expuestos del siguiente modo:

— Las decisiones impugnadas vulneran el «principio de apreciación independiente» por el Consejo y la Comisión, en especial porque el procedimiento seguido por el COREPER II tiene como consecuencia que se sustituya la apreciación independiente por parte de las instituciones en cuyo poder obran los documentos por una que emana de los embajadores representantes permanentes de los Estados miembros ante la Unión Europea. En efecto, el proyecto de respuesta a la solicitud de acceso se incluyó en el «punto I» del orden del día del COREPER II y después en el «punto A» del orden del día del Consejo, lo que implica que no tuvo lugar ningún debate y que, por tanto, la Institución no efectuó ningún examen antes de adoptar una decisión que procede, aunque no formalmente, sí por lo menos en la práctica, del COREPER II.

— Las decisiones impugnadas adolecen de desviación de poder en la medida en la que el Consejo y la Comisión sólo alegan razones genéricas para no facilitarle los documentos, sin tener en cuenta su contenido ni el perjuicio real que podría causar su entrega. Como el demandante no tiene normalmente

acceso a los documentos, este modo de actuar le impide explicar en qué resulta errónea la postura del Consejo o de la Comisión en relación con el contenido de aquellos.

30 En la vista, el demandante invocó un motivo suplementario de anulación basado en una violación por parte de las Instituciones demandadas de su deber de cooperación puesto que, en parte, desestimaron sus solicitudes por su imprecisión, sin haber intentado identificar y encontrar los documentos controvertidos.

31 La Comisión negó la admisibilidad del motivo basado en una violación del «principio de apreciación independiente». No obstante, puesto que el Tribunal de Primera Instancia puede, con arreglo al artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, examinar de oficio las causas de inadmisión por motivos de orden público, procede analizar si los motivos alegados por primera vez en la réplica o en la vista son admisibles, sin limitarse a la objeción presentada por la Comisión (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de abril de 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, asuntos acumulados T-305/94 a T-307/94, T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 y T-335/94, Rec. p. II-931, apartados 60 y 63).

32 Procede precisar que del artículo 44, apartado 1, letra c), en relación con el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia se desprende que el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados, y que se prohíbe invocar motivos nuevos en el curso del proceso, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, procede acordar la admisión a trámite de un motivo que constituya una ampliación de un motivo invocado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de interposición del recurso y que presente un estrecho vínculo con éste (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1983, Verros/Parlamento, 306/81, Rec. p. 1755, apartado 9, y del Tribunal de Primera Instancia de 5 de febrero de 1997, Ibarra Gil/Comisión, T-207/95, RecFP pp. I-A-13 y II-31, apartado 51, y de 17 de diciembre de 1997, Passera/Comisión, T-217/95, RecFP pp. I-A-413 y II-1109, apartado 87).

33 Los motivos basados en una violación del «principio de apreciación independiente», en una desviación de poder y en un incumplimiento del deber de cooperación de las instituciones no fueron invocados ni directa ni implícitamente en la demanda y no presentan un estrecho vínculo con los demás motivos que figuran en ésta. Por tanto, constituyen motivos nuevos.

34 Por lo demás, no se ha acreditado, y ni siquiera alegado, que dichos motivos se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. En consecuencia, procede declararlos manifiestamente inadmisibles.

Sobre el fondo

35 Procede examinar conjuntamente, por una parte, los dos primeros motivos y, por otra, los motivos tercero y cuarto alegados por el demandante en su demanda (véase el apartado 28 *supra*).

Sobre los motivos primero y segundo, basados en un error manifiesto de apreciación en la interpretación de la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales y en una violación del principio de proporcionalidad, porque no se tomó en consideración ni se concedió un acceso parcial a los documentos controvertidos

Alegaciones de las partes

36 El demandante afirma que ambas Instituciones interpretaron erróneamente la excepción basada en la protección del interés público prevista en las Decisiones

93/731 y 94/90. Considera que no existe riesgo de menoscabo del interés público en caso de facilitar los documentos controvertidos.

37 En su réplica el demandante precisa que la interpretación efectuada por las Instituciones no respeta ni el tenor de dichas decisiones ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, de los que se deriva que el acceso a los documentos es la norma. En su opinión, el Consejo y la Comisión prefirieron limitar su análisis a los motivos que justifican las restricciones de acceso, sin tener en cuenta que éstas deben interpretarse necesariamente en sentido estricto.

38 El demandante señala que, en su sentencia de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo (T-14/98, Rec. p. II-2489, contra la que se ha interpuesto un recurso de casación aún pendiente ante el Tribunal de Justicia, asunto C-353/99 P), el Tribunal de Primera Instancia insistió especialmente en la obligación del Consejo de facilitar el acceso más amplio posible a los documentos.

39 El demandante expone que el presente asunto es especial, en la medida en que él tiene un cierto conocimiento del contenido de los documentos solicitados, basado en determinadas versiones de dichos documentos, aunque no puede afirmar categóricamente que los documentos solicitados sean idénticos en todos los aspectos a aquellos de los que tiene conocimiento. En efecto, según alega, tuvo conocimiento de dichos documentos gracias a sus funciones en el Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés y a su participación, por cuenta de la República de Finlandia, en las actividades del grupo de trabajo de la Unión Europea sobre la Federación de Rusia y Europa oriental. Por tanto, está en condiciones de afirmar que, a primera vista, el Consejo y la Comisión no aplicaron correctamente las normas existentes en materia de transparencia. Ante esta situación, según él, la prueba en contrario corresponde a las Instituciones demandadas.

40 Por lo que se refiere a los documentos solicitados a la Comisión, el demandante alega que todos tienen relación, de un modo u otro, con el comité de cooperación UE-Rusia o con el consejo de cooperación, organismos cuya actividad está

comprendida en el ámbito público. El examen de los asuntos abordados por el comité o por el consejo no permite afirmar, según el demandante, que las cuestiones tratadas en dichos documentos sean secretas en el sentido de la normativa aplicable. A este respecto, el demandante insiste en el hecho de que, aunque el documento nº 10859/97 trate del mismo tema que los documentos a los que se le denegó el acceso, éste le fue facilitado. Tras comentar el contenido de cada documento, el demandante llega a la conclusión de que no parece necesario garantizar el secreto de ningún dato de los documentos. En consecuencia, se le deberían haber facilitado.

41 En opinión del demandante, puede afirmarse lo mismo de los documentos que obran en poder del Consejo. El demandante explica que la mayor parte de éstos se refieren al Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra (DO L 327, p. 3), y a la ejecución del mismo. Un documento tiene relación con una reunión de la troika, de junio de 1998, mientras que el que tiene el número 1239/98 contiene una declaración de la Unión Europea y Estados Unidos destinada a comunicarse hacerse pública, como en efecto ocurrió. A esto hay que añadir un documento (nº 1244/98) relativo a una reunión a la que asistió el Primer Ministro de la Federación de Rusia, Sr. Primakov, en Finlandia, que contiene notas que, conforme a la información de la que dispone el demandante, también se han hecho públicas. En la vista, y tras las explicaciones dadas por el Consejo, el demandante reconoció que el documento nº 1244/98 se refería a una reunión celebrada en Londres, y no en Finlandia, e indicó, en consecuencia, que no solicitaba el acceso a dicho documento.

42 El demandante estima que los documentos solicitados no tratan de problemas de seguridad, ni contienen tampoco información alguna cuya divulgación pueda causar un perjuicio a las relaciones con un país tercero. Según él, no existe, por tanto, un motivo válido para no facilitar los documentos solicitados.

43 Por lo demás, según el demandante, el contenido de los documentos solicitados tiene un alcance limitado. Son documentos que se refieren a cuestiones de las que normalmente se informa al público, como las relaciones comerciales, la seguridad

nuclear, el desarrollo del programa de asistencia técnica TACIS, la protección del medio ambiente y los consumidores, los programas legislativos, etc. Añade que el hecho de que exista una financiación comunitaria de programas destinados a conseguir los objetivos mencionados anteriormente, como puede describirse en los documentos solicitados, interesa especialmente al público y puede incluso considerarse que justifica el que sean objeto de una divulgación lo más amplia posible.

44 El demandante deduce de lo anterior que la apreciación de sus solicitudes de acceso a los documentos controvertidos se efectuó, fundamentalmente, si no exclusivamente, sobre la base de su clasificación aparente, es decir, como documentos elaborados en el marco de la red COREU, sistema especial de correspondencia en el ámbito de la política exterior y de seguridad común adoptado por los Estados miembros y la Comisión con arreglo a las disposiciones del título V del Tratado de la Unión Europea.

45 Añade que, si a la Comisión y al Consejo les basta con afirmar, en una decisión denegatoria de una solicitud de acceso, que el documento está comprendido en el ámbito de aplicación de una de las excepciones previstas en la normativa, de ello se deduce que no estarán obligados a referirse al contenido de dichos documentos. De este modo, el ciudadano no dispone de ningún medio para apreciar si se ha efectuado un examen del contenido del documento y, en el caso de que tal examen haya tenido lugar, si la denegación de acceso se basa en motivos legítimos o si, como en el presente caso, se funda únicamente en la existencia de una conexión cualquiera con las relaciones internacionales o en un método especial de transmisión de documentos.

46 Finalmente, el demandante considera que las instituciones están obligadas, con arreglo a la jurisprudencia (véase la sentencia Hautala/Consejo, antes citada), a conceder el acceso más amplio posible a los documentos que obran en su poder, lo que debería haberlas llevado a analizar si era posible conceder, por lo menos, un acceso parcial a los documentos solicitados, cosa que no hicieron en el presente caso.

47 El Consejo recuerda, remitiéndose a la sentencia Hautala/Consejo, antes citada (apartados 71 y 72), que su facultad de apreciación, en el presente asunto, 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 la divulgación de un documento sobre las relaciones internacionales de la Unión Europea. 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 del acto impugnado, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder.

48 El Consejo alega que efectuó un análisis concreto de los riesgos que entrañaba la entrega de los documentos solicitados por el demandante, estimando, junto con la Comisión, que el acceso a dichos documentos podría causar un perjuicio a las relaciones internacionales de la Unión Europea.

49 El Consejo observa, a este respecto, que la mitad de los documentos fue elaborada en el marco del sistema COREU y que la transmisión de documentos mediante dicho sistema está limitada a un número reducido de destinatarios autorizados en los Estados miembros, la Comisión y la Secretaría General. Según el Consejo, los mensajes comunicados mediante el sistema COREU equivalen a telegramas diplomáticos. No obstante, en la vista, el Consejo señaló que los documentos transmitidos a través de la red COREU no están excluidos del ámbito de aplicación de la Decisión 93/731 y que la cuestión de su divulgación siempre se aborda en función de su contenido, como se hizo en el presente caso.

50 El Consejo también alega que los documentos de que se trata contienen comentarios detallados respecto a las posiciones y los objetivos de la Unión Europea en las negociaciones internacionales de que se trata, y que dicha información sigue siendo importante incluso después de las reuniones de negociación. En consecuencia, un acceso a dichos documentos podría perjudicar a las relaciones internacionales de la Unión Europea, en particular con Ucrania.

51 El Consejo niega las afirmaciones del demandante según las cuales dichos documentos no incluyen datos que deban mantenerse en secreto. Destaca que la confidencialidad de un documento no sólo está determinada por el asunto que trata, sino también por la naturaleza y el carácter más o menos detallado de la información que contiene. De este modo, contrariamente al documento nº 10859/97, facilitado al demandante, que constituye un resumen de las cuestiones tratadas por el grupo «Europa oriental y Asia central» y no contiene información alguna sobre el fondo de los expedientes de que se trata, el documento DS 27/98 (nota de información UE/Estados Unidos sobre Ucrania) describe de modo muy preciso la posición y los objetivos de la Unión Europea en las negociaciones que deben llevarse a cabo con Estados Unidos acerca de Ucrania. Éste es también el caso del documento DS 40/98, que facilita información detallada sobre la posición de la Unión Europea en la primera sesión del consejo de cooperación UE-Ucrania.

52 El Consejo señala que el documento nº 1239/98, relativo al proyecto de declaración UE/Estados Unidos sobre los recursos energéticos del mar Caspio, no sólo contiene el borrador del texto de la declaración pública, sino que también aborda ciertas cuestiones delicadas planteadas durante las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos, e indica el modo en que se tuvieron en cuenta en la elaboración de la declaración.

53 Por lo que se refiere al acceso parcial a los documentos controvertidos, el Consejo afirma que no procede tener en cuenta la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, dictada el 19 de julio de 1999, dado que es posterior a la adopción de su decisión de 12 de julio de 1999.

54 Además, según el Consejo, no existe ninguna obligación de conceder un acceso parcial a los documentos con arreglo a la Decisión 93/731. A este respecto, el Consejo observa que contra la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, se ha interpuesto un recurso de casación actualmente pendiente ante el Tribunal de Justicia.

55 En todo caso, habida cuenta de la naturaleza de los documentos controvertidos, no es posible, según el Consejo, conceder al demandante un acceso parcial.

56 La Comisión destaca que dispone de una amplia facultad de apreciación y que el control del 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.

57 La Comisión alega, a continuación, los mismos argumentos que el Consejo para justificar la denegación de acceso que se opone al demandante. Señala que están en juego las relaciones internacionales de la Comunidad con Rusia, cuestiones comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones del título V del Tratado de la Unión Europea, y que efectuó una apreciación concreta de los riesgos que entrañaría la divulgación de los documentos controvertidos. Añade que, debido al carácter específico de los documentos, era necesario que la Comisión armonizase su respuesta con la del Consejo.

58 La Comisión afirma que, aunque existiera una obligación de contemplar la posibilidad de conceder un acceso parcial, en el presente caso no habría sido posible establecer una distinción entre los documentos y la información que contienen. En efecto, si se hubieran censurado los datos a los que se aplica, a juicio del Consejo y de la Comisión, la excepción basada en la protección del interés público, los documentos facilitados habrían contenido tan poca información que no habrían sido útiles para el demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

59 En las decisiones impugnadas, las Instituciones demandadas denegaron el acceso a los documentos controvertidos invocando la excepción basada en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales. El control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia sobre la legalidad de dichas decisiones 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.

60 Ante esta situación, el hecho de que el demandante tenga un cierto conocimiento de los documentos y, por tanto, alegue su contenido en apoyo de su recurso, no le exime de demostrar que, en lo que respecta a la motivación de las decisiones impugnadas, las Instituciones demandadas cometieron un error que pueda entrañar su anulación.

61 En el presente asunto, el demandante sostiene que las Instituciones demandadas interpretaron erróneamente la excepción basada en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales prevista en las Decisiones 93/731 y 94/90.

62 La excepción mencionada, redactada en términos imperativos, prevé que «las instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para [...] la protección del interés público ([...] relaciones internacionales [...])». De ello se deduce que las instituciones están obligadas a denegar el acceso a los documentos a los que se aplica esta excepción, cuando se aporta la prueba de esta última circunstancia (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 58).

63 En el presente asunto, no se ha negado que los documentos controvertidos contengan información sobre la posición de la Unión Europea en sus relaciones con Rusia y Ucrania y en las negociaciones que deben llevarse a cabo con Estados Unidos respecto a Ucrania. Procede, por tanto, señalar que los documentos a los que se solicita acceso fueron elaborados en el contexto de unas negociaciones internacionales en las que están en juego los intereses de la Unión Europea, desde el punto de vista de sus relaciones con países terceros, en especial con Rusia, Ucrania y Estados Unidos.

64 También procede observar que el Consejo afirma acertadamente que, en estas circunstancias, es pertinente, para apreciar la posibilidad de conceder acceso a los documentos controvertidos, tener en cuenta la naturaleza y el carácter más o menos detallado de la información que contienen. Por tanto, carece de fundamento la alegación del demandante basada en el hecho de que se le facilitó el documento nº 10859/97, que trata del mismo asunto que los documentos a los que se le denegó el acceso. Como explicó el Consejo, este documento, que figura entre los documentos que se presentaron en los debates, constituye un resumen de las cuestiones tratadas por el grupo «Europa oriental y Asia central» y no incluye información alguna sobre el fondo de los expedientes de que se trata, lo cual justificó su divulgación.

65 A la vista de lo que precede, debe considerarse que las Instituciones demandadas no cometieron un error manifiesto al apreciar que la divulgación de los documentos controvertidos podía menoscabar el interés público en materia de relaciones internacionales. Por tanto, habida cuenta del contenido de los documentos controvertidos, las Instituciones demandadas pudieron considerar válidamente que la divulgación de tales documentos podía comprometer la posición de la Unión Europea en las actuales y futuras negociaciones con los países mencionados en el apartado 63 *supra*.

66 El demandante también alega que las Instituciones deberían haber examinado la posibilidad de concederle un acceso al menos parcial a los documentos controvertidos, con arreglo a lo dispuesto en la sentencia Hautala/Consejo, antes citada. En esta sentencia, el Tribunal de Primera Instancia estimó que la excepción basada en la protección del interés público debe interpretarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad. El Tribunal de Primera Instancia consideró que el Consejo está obligado, por ello, a

examinar si procede conceder un acceso parcial a los documentos solicitados, es decir un acceso a los datos no amparados por las excepciones (véase la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, apartado 87).

67 A este respecto, procede rechazar la alegación del Consejo según la cual no debe tenerse en cuenta la sentencia Hautala/Consejo, antes citada. Aunque es cierto que ésta es posterior a la adopción de las decisiones impugnadas, no lo es menos que dicha sentencia aclaró el alcance de un derecho preexistente, a saber el derecho de acceso a documentos que obran en poder del Consejo y de la Comisión, tal como lo preveía el código de conducta.

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

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

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

71 Las Instituciones demandadas no niegan, por tanto, que no contemplaron la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos controvertidos. No obstante, a la vista de las explicaciones dadas por las Instituciones demandadas y habida cuenta de la naturaleza de los documentos controvertidos, cabe estimar que, en cualquier caso, tal examen no habría podido desembocar en la aceptación de un acceso parcial. El hecho de que las Instituciones demandadas no examinaran la posibilidad de conceder un acceso parcial no tuvo por tanto, en las circunstancias particulares del presente asunto, ninguna influencia en el resultado de la apreciación de ambas Instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Günzler Aluminium/Comisión, T-75/95, Rec. p. II-497, apartado 55, y de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión, T-106/95, Rec. p. II-229, apartado 199).

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

73 En segundo lugar, no hay datos que contradigan la afirmación del Consejo de que los documentos no pueden dividirse fácilmente y no tienen partes fácilmente separables. A este respecto, procede precisar que el demandante no puede alegar fundadamente que el documento COREU/PESC/PRES/1239/98 incluya, en

especial, el proyecto de declaración pública UE/Estados Unidos, que precisamente por su carácter público, debería haberse divulgado. El hecho de que dicho documento contenga datos sobre los que se efectuó una declaración pública no implica que el Consejo tenga la obligación de divulgar el proyecto de dicha declaración, que tenía, por definición, un carácter meramente preparatorio y estaba, por tanto, destinado a un uso interno. Como señaló el Consejo en la vista, existen en general diferencias entre el proyecto de una declaración y el texto final que ponen de manifiesto las divergencias de opinión, amparadas por la confidencialidad. Además, la información a los ciudadanos está suficientemente garantizada por la posibilidad de acceder a la versión final de la declaración.

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

75 En consecuencia, procede desestimar los motivos primero y segundo.

Sobre los motivos tercero y cuarto, basados en una violación del principio según el cual la solicitud de acceso debe examinarse en relación con cada documento y en un incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

76 En primer lugar, el demandante alega que las Instituciones demandadas desestimaron «en bloque» sus solicitudes de acceso.

77 El demandante afirma que, puesto que ambas Instituciones se pusieron de acuerdo antes de responderle, puede llegarse a la conclusión de que la Comisión basó su decisión de negarse a divulgar los documentos en la postura adoptada por el Consejo, en vez de adoptar su propia opinión a partir de un examen autónomo.

78 También aduce que la entrega por parte del Consejo del documento nº 10859/97 estaba motivada por el hecho de que el contenido de dicho documento estaba disponible en Internet, por lo menos en parte. Para el demandante, esto demuestra que no se examinó sistemáticamente el contenido de los documentos solicitados. Por el contrario, el Consejo y la Comisión se basaron, para justificar la denegación de acceso, en la naturaleza de los documentos o en su clasificación como documentos confidenciales, habida cuenta, en particular, de su modo de transmisión (la red COREU), y no en su contenido.

79 En segundo lugar, el demandante alega que las decisiones impugnadas no están suficientemente motivadas. Destaca que la decisión de la Comisión contiene un único apartado para motivar la denegación del acceso a los documentos, lo cual no puede considerarse suficiente.

80 El demandante afirma que la Comisión debe precisar los motivos que justifican su decisión. A este respecto, invoca las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de octubre de 1995, Carvel y Guardian Newspapers/Consejo (T-194/94, Rec. p. II-2765), y WWF UK/Comisión, antes citada, de las que se desprende que, cuando una institución comunitaria haga uso de su facultad de apreciación para decidir si procede facilitar documentos, debe ponderar realmente, por una parte, los intereses de los justiciables en obtener el acceso a los documentos y, por otra, la necesidad de garantizar la confidencialidad de sus deliberaciones. Según el demandante, la Comisión debe proporcionar una motivación adecuada cuando renuncie al objetivo de transparencia y aplique una excepción al principio general de acceso a los documentos.

81 El Consejo destaca, por su parte, que se desprende claramente de la decisión impugnada que examinó con rigor y por separado la posibilidad de conceder acceso a cada documento individual.

82 El Consejo rechaza las alegaciones del demandante según las cuales se denegó el acceso a los documentos principalmente porque se habían transmitido a través de la red COREU y, por tanto, sin examinar su contenido. Como se desprende de la motivación de la denegación de la solicitud de acceso, todos los documentos objeto de la solicitud del demandante tenían relación con el «núcleo mismo de las relaciones internacionales de la Unión Europea».

83 El Consejo también estima haber motivado suficientemente su decisión de denegar el acceso a los documentos objeto de la solicitud del demandante. Invocando la sentencia WWF UK/Comisión, antes citada (apartado 65), el Consejo alega que no puede estar «obligado en cualquier circunstancia a aportar, para cada documento, las "razones imperativas" que justifican la aplicación de la excepción basada en la protección del interés público», so pena de comprometer el objetivo esencial de la excepción de que se trata.

84 En el presente asunto, el Consejo estima que su decisión contiene información suficiente para permitir que el demandante conozca los motivos de la denegación y que el Tribunal de Primera Instancia ejerza su control, sin divulgar no obstante hechos que podrían menoscabar la protección del interés público.

85 La Comisión alega que no denegó el acceso a los documentos controvertidos «en bloque», sino que, por el contrario, examinó la posibilidad de conceder acceso por separado a cada documento.

86 La Comisión estima, además, que su decisión estaba suficientemente motivada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

87 Es cierto que el Consejo y la Comisión no están facultados para denegar globalmente el acceso a los documentos solicitado por la persona interesada. Dichas Instituciones están obligadas a examinar, antes de decidir acerca de una solicitud de acceso a documentos, respecto a cada uno, si, habida cuenta de la información de que disponen, su divulgación puede efectivamente menoscabar uno de los intereses públicos protegidos. No obstante, esta obligación no significa que dichas Instituciones estén obligadas en cualquier circunstancia a aportar, para cada documento, las «razones imperativas» que justifican la aplicación de la excepción basada en la protección del interés público, so pena de comprometer el objetivo esencial de la excepción de que se trata. En efecto, podría resultar imposible indicar las razones que justifican la confidencialidad respecto a cada documento, sin divulgar el contenido de este último y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial (véase la sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 65).

88 En el presente asunto, se ha señalado anteriormente que las Instituciones demandadas consideraron fundadamente que la excepción basada en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales se aplicaba a todos los documentos no divulgados.

89 En estas circunstancias, no puede acogerse el argumento del demandante según el cual las Instituciones denegaron globalmente el acceso a los documentos principalmente porque se habían transmitido a través de la red COREU y, por tanto, sin examinar su contenido. En efecto, se desprende claramente de la decisión del Consejo (véase el apartado 16 *supra)* que el examen de la solicitud de acceso se efectuó analizando el contenido de cada documento. Aunque la

motivación de la decisión de la Comisión sea más sucinta, de ella se deduce que ésta examinó la solicitud de acceso tomando en consideración los documentos uno por uno. Además, esto queda corroborado por el hecho de que la Comisión se refiera a la motivación adoptada por el Consejo en la decisión por la que se denegó el acceso a documentos similares (véase el apartado 15 *supra)*. La suposición del demandante de que la divulgación del documento nº 10859/97 del Consejo estuvo motivada por el hecho de que el contenido de dicho documento estaba disponible, por lo menos en parte, en Internet no es pertinente a este respecto, y no demuestra que el Consejo no haya realizado un examen sistemático del contenido de todos los documentos solicitados.

90 El demandante no puede tampoco reprochar a las Instituciones demandadas que se hayan puesto de acuerdo antes de responderle, puesto que los documentos solicitados fueron elaborados, en parte, en el marco de una colaboración de dichas Instituciones. Procede considerar que este comportamiento de las Instituciones demandadas era oportuno en el presente asunto y conforme con el principio de buena administración.

91 Respecto a la obligación de motivación, debe recordarse que tiene por objetivo permitir, por un lado, que los interesados conozcan las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otro, que el Juez comunitario ejerza su control sobre la legalidad de la decisión (véanse, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/ Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de enero de 1995, Branco/Comisión, T-85/94, Rec. p. II-45, apartado 32).

92 Además, según jurisprudencia reiterada, la motivación debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria autora del acto impugnado (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1997, Siemens/Comisión, C-278/95 P, Rec. p. I-2507, apartado 17, y del Tribunal de Primera Instancia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 66, y de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión, T-124/96, Rec. p. II-231, apartado 53).

93 Procede destacar que, contrariamente a lo que sostiene el demandante, la obligación de las Instituciones demandadas de ponderar realmente, por una parte, los intereses de los justiciables en obtener el acceso a los documentos y, por otra, la necesidad de garantizar la confidencialidad de sus deliberaciones no es aplicable en el presente asunto, puesto que la denegación de acceso que se opone al demandante no está basada en el secreto de las deliberaciones de dichas Instituciones (véase la sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 59).

94 En el presente asunto, las Instituciones demandadas estaban obligadas a indicar, al menos para cada categoría de documentos, los motivos por los que consideraban que a los documentos mencionados en las solicitudes que les habían sido presentados se les aplicaba la excepción basada en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales, precisando por qué la divulgación de dichos documentos podía menoscabar dicho interés y respetando las exigencias generales de motivación recordadas en los apartados 91 y 92 (véase, en este sentido, la sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 64).

95 Pues bien, es evidente que las Instituciones invocaron la excepción basada en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales y expusieron los motivos por los que consideraban que dicha excepción era aplicable. Efectivamente, al denegar la solicitud confirmativa, el Consejo aclaró, respecto a cada documento, por qué se le aplicaba dicha excepción (véase el apartado 16 *supra*). De dicha motivación se desprende que la divulgación de cualquiera de los documentos objeto de la solicitud del demandante podía comprometer la posición de la Unión Europea en las negociaciones actuales y futuras con determinados países terceros. La motivación de la decisión de la Comisión, aunque sucinta, también responde a las exigencias de la jurisprudencia. La Comisión armonizó, en efecto, su respuesta con la del Consejo y precisó que cada documento solicitado contiene información detallada acerca de la posición que la Unión Europea proyecta adoptar en sus relaciones con Rusia (véase el apartado 15 *supra*). En el presente asunto no se puede reprochar al Consejo o a la Comisión que utilizaran términos muy generales, puesto que consideraron fundadamente que era imposible indicar las razones que justificaban la confidencialidad en términos más precisos sin divulgar el contenido de los

documentos y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial (véase la sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 65).

96 De lo anterior se infiere que las Instituciones no incumplieron la obligación de motivación que les impone el artículo 253 CE.

97 En consecuencia, procede desestimar los motivos tercero y cuarto.

Sobre el quinto motivo, basado en la negativa a tomar en consideración el interés personal del demandante en tener acceso a los documentos

Alegaciones de las partes

98 El demandante considera que las Instituciones demandadas debían tener en cuenta no sólo el interés público, sino también su interés personal en acceder a los documentos. En el presente asunto, el demandante ha afirmado que necesita los documentos para defender su posición ante los órganos jurisdiccionales finlandeses.

99 En su réplica añade que el hecho de que el procedimiento judicial en Finlandia se refiera, en parte, a los documentos cuya entrega había solicitado demuestra que él tiene un interés personal en la aplicación, en el presente asunto, del principio general de acceso a los documentos.

100 En la vista, el demandante expuso que no sabía si los documentos cuyo contenido había divulgado, lo que supuso su condena en Finlandia, eran exactamente los mismos a los que había solicitado acceso, lo cual explica que se haya dirigido a las Instituciones demandadas en el presente asunto.

101 El demandante considera que las Instituciones demandadas deberían haber ponderado los diferentes intereses en conflicto antes de adoptar una decisión.

102 El Consejo afirma que el demandante no le comunicó que necesitaba los documentos para defender su posición ante los órganos jurisdiccionales finlandeses. Por tanto, este elemento no puede tomarse en consideración en el presente asunto. En la vista alegó que este interés particular había dejado de ser actual, porque el procedimiento judicial finlandés había finalizado con una resolución del Tribunal Supremo. En todo caso estima que el supuesto interés personal del demandante carecía de pertinencia y no podía ser acogido.

103 La Comisión destaca que la excepción basada en la protección del interés público es imperativa. De ello se deduce que la Comisión no está obligada a ponderar el interés del que solicita el acceso a los documentos y el interés de la Institución en no conceder acceso a los mismos.

104 La Comisión también indica que el demandante no comunicó, antes de interponer su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, que necesitaba los documentos controvertidos para defender su posición ante los órganos jurisdiccionales finlandeses. Por tanto, la Comisión no podía tomar en consideración este interés personal del demandante al examinar la solicitud de acceso.

105 En la vista, la Comisión añadió que el demandante no presentó su alegación de buena fe puesto que el procedimiento judicial en Finlandia ha concluido, contrariamente a lo que dio a entender. Cabe por tanto dudar del interés del demandante en la continuación del presente recurso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

106 Procede recordar, en primer lugar, que toda persona puede solicitar el acceso a cualquier documento del Consejo o de la Comisión no publicado, sin que sea necesario motivar la solicitud (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 48, y de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartados 65 a 67). En consecuencia, una persona a la que se ha denegado el acceso a un documento o a una parte de un documento tiene ya, por este simple motivo, un interés en la anulación de la decisión denegatoria.

107 A continuación, por lo que se refiere a la alegación del demandante de que las Instituciones demandadas no tomaron en consideración su interés personal en obtener los documentos controvertidos, basta con señalar que la ponderación de intereses sólo entra en juego en el contexto de la apreciación por el Consejo o la Comisión de las solicitudes de acceso a documentos relacionados con sus deliberaciones, caso que no se plantea en el presente asunto (sentencia WWF UK/ Comisión, antes citada, apartado 59).

108 Puesto que este motivo carece por completo de pertinencia, procede desestimarlo.

Sobre la solicitud de presentación de documentos

109 En su réplica, el demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que ordene que se presenten los documentos solicitados, para que este Tribunal pueda examinarlos a la luz de sus afirmaciones sobre el contenido probable de los mismos y apreciar así la forma en la que la Comisión y el Consejo examinaron sus solicitudes de acceso a dichos documentos. El demandante solicita que se autorice a su abogado a examinar los documentos junto con el Tribunal de Primera Instancia, si es necesario con carácter confidencial. Si fuera necesario, el demandante y su abogado renuncian al derecho a tomar conocimiento de los documentos.

110 No obstante, habida cuenta de la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre todos los motivos invocados por el demandante, procede señalar que no es útil para la resolución del litigio ordenar que se presenten los documentos.

Costas

111 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el demandante, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por el Consejo y la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **El demandante cargará con sus propias costas y con las del Consejo y la Comisión.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de julio de 2001.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

P. Lindh