Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 7 de junio de 2013 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Documentos relativos a las negociaciones entre la Unión Europea y la República de la India para la conclusión de un acuerdo de libre comercio — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección del interés público en materia de relaciones internacionales — Documentos que han entrado en el dominio público — Renuncia a una limitación de la difusión de los documentos»

En el asunto T-93/11,

Stichting Corporate Europe Observatory, con domicilio social en Ámsterdam (Países Bajos), representada por el Sr. S. Crosby, Solicitor, y la Sra. S. Santoro, abogada,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por las Sras. F. Clotuche-Duvieusart y C. ten Dam, y posteriormente la Sra. Clotuche-Duvieusart y el Sr. I. Zervas, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. T. Henze y J. Möller y las Sras. K. Petersen y A. Wiedmann, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto una demanda de anulación de la decisión de la Comisión de 6 de diciembre de 2010, denegatoria del acceso íntegro por la demandante a diversos documentos relativos a las negociaciones entre la Unión Europea y la República de la India para la conclusión de un acuerdo de libre comercio, en aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. L. Truchot, Presidente, y la Sra. M.E. Martins Ribeiro (Ponente) y el Sr. A. Popescu, Jueces;

Secretario: Sr. N. Rosner, administrador;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de enero de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 En 2007 se iniciaron negociaciones entre la Unión Europea y la República de la India para la conclusión de un acuerdo de libre comercio.

2 En el contexto de los trabajos preparatorios de la elaboración de dicho acuerdo y en aplicación de la Decisión 98/552/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, sobre la realización por parte de la Comisión de actividades relativas a estrategias de acceso de la Comunidad a los mercados (DO L 265, p. 31), se estableció un comité consultivo para asistir a la Comisión de las Comunidades Europeas en su tarea, consistente más en particular en identificar los obstáculos al acceso a los mercados del tercer Estado interesado y las medidas susceptibles de eliminarlos. Conforme al artículo 3 de la Decisión 98/552, ese comité está compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

3 Intervienen en ese proceso representantes de asociaciones profesionales o de sociedades, quienes participan en calidad de expertos en los trabajos del comité consultivo y de grupos de trabajo definidos en función de competencias sectoriales.

4 La demandante, Stichting Corporate Europe Observatory, es una fundación neerlandesa sin ánimo de lucro según sus estatutos (punto 4.2 de éstos) que se propone «mejorar el conocimiento general de la influencia política y económica de sociedades internacionales y de instituciones financieras» y «dar a conocer soluciones alternativas y propuestas políticas tendentes a limitar esas influencias para contribuir a la consecución de una sociedad a la vez más democrática y más justa social y económicamente» (punto 4.1 de los estatutos).

5 El 5 de junio de 2009, con fundamento en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), la demandante dirigió a la Comisión una solicitud de acceso a los siguientes documentos:

«1) una lista de las reuniones en las que hayan participado funcionarios y/o representantes de la DG Comercio (incluido el Comisario y su gabinete), y representantes de federaciones empresariales tales como BusinessEurope, el Foro europeo de servicios, la Federación bancaria europea (FBE), la Federación europea de asociaciones y de industrias farmacéuticas (EFPIA), las Eurocámaras o la Cámara de comercio americana ante la Unión Europea (AmCham EU) y durante las cuales se hubiera tratado de la India, en particular de las negociaciones comerciales entre la UE y la India (desde febrero de 2008);

2) una lista de las reuniones en las que hayan participado funcionarios y/o representantes de la DG Comercio (incluido el Comisario y su gabinete), y representantes de empresas tales como Alcoa, Arcelor-Mittal, BASF, BP Europe, Exxonmobil, Pfizer, Shell, Unilever, Vedanta Resources o Veolia y durante las cuales se hubiera tratado de la India, en particular de las negociaciones comerciales entre la UE y la India (desde febrero de 2008);

3) las actas y otros informes de esas reuniones, incluidos los documentos que contengan evaluaciones de las reuniones y puntos de seguimiento;

4) toda la correspondencia (incluidos los correos electrónicos) entre funcionarios y/o representantes de la DG Comercio (incluido el Comisario y su gabinete), y representantes de las federaciones empresariales y las empresas antes mencionadas u otras, en la que se hubiera tratado de la India, en particular de las negociaciones comerciales entre la UE y la India (desde febrero de 2008)».

6 A raíz de un intercambio de correspondencia con la Comisión entre el 10 de junio de 2009 y el 19 de febrero de 2010, acerca del avance en la tramitación de la solicitud de acceso presentada por la demandante el 5 de junio de 2009, ésta recordó a la Comisión con un escrito de 26 de marzo de 2010 su falta de respuesta y le pidió que subsanara esa situación antes del 9 de abril de 2010.

7 A falta de respuesta de la Comisión, la demandante le dirigió en un escrito de 13 de abril de 2010 una solicitud confirmatoria conforme al artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001.

8 Por escrito de 29 de abril de 2010 la Comisión respondió a la solicitud inicial, concediendo acceso completo a más de cien documentos, y parcial a más de otros cincuenta. Se denegó el acceso a unos treinta documentos en virtud de varias excepciones previstas por el Reglamento nº 1049/2001.

9 Por escrito de 21 de mayo de 2010 la demandante dirigió a la Comisión una nueva solicitud confirmatoria en relación con 17 documentos cuyo acceso completo le había sido denegados, en la que ponía de relieve que esos mismos documentos se habían transmitido en su integridad y sin ninguna indicación de carácter confidencial alguno a numerosas personas, siendo a su vez el número de destinatarios potenciales muy alto. Estimaba que, en esas circunstancias, los documentos referidos no contenían ninguna información confidencial o, en todo caso, habían entrado en el dominio público. La demandante precisó que, si bien no oponía ninguna objeción al motivo de denegación de acceso basado en la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, impugnaba en cambio la falta de divulgación sustentada en la protección de las relaciones entre la Unión y la República de la India o de cualquier interés conexo.

10 Con escritos de 21 de junio y 12 de julio de 2010 la Comisión informó a la demandante de que aún no estaba en condiciones de dar una respuesta definitiva a la solicitud confirmatoria de 21 de mayo de 2010.

11 El 14 de septiembre de 2010 la demandante interpuso ante el Tribunal un recurso de anulación contra la decisión implícita denegatoria de la solicitud confirmatoria de 21 de mayo de 2010.

12 Por escrito de 6 de diciembre de 2010 la Comisión respondió a la solicitud confirmatoria de 21 de mayo de 2010 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

13 Por auto de 12 de abril de 2011, Stichting Corporate Europe Observatory/Comisión (T-395/10, no publicado en la Recopilación), el Tribunal acordó el sobreseimiento y condenó en costas a la Comisión.

Decisión impugnada

14 Teniendo en cuenta los términos de la solicitud confirmatoria de 21 de mayo de 2010, la Comisión identificó en la decisión impugnada, bajo el título 1 rubricado «El objeto de su solicitud», 17 documentos:

— el documento 1 es un escrito de 18 de marzo de 2008 dirigido por el miembro de la Comisión encargado del comercio al secretario general de BusinessEurope;

— los documentos 2 a 8 constituyen las actas de las reuniones de los grupos de trabajo sobre el acceso a los mercados;

— los documentos 9 a 13 corresponden a actas de reuniones del comité consultivo sobre el acceso a los mercados;

— el documento 14 es un escrito adjunto a un correo electrónico dirigido el 23 de julio de 2008 por la Dirección General (DG) «Comercio» de la Comisión a la Asociación europea de productores de neumáticos y de caucho (ETRMA);

— los documentos 15 a 17 corresponden a otros correos electrónicos dirigidos por la DG «Comercio» a la ETRMA los días 24 de julio de 2008, 23 de marzo de 2009 y 7 de julio de 2009.

15 En la decisión impugnada, bajo el título 3 rubricado «Protección del interés público en materia de relaciones internacionales», la Comisión concedió un acceso parcial complementario a los documentos 11 y 12. En cambio, confirmó su denegación de acceso a las partes suprimidas de los documentos 1 a 13 y 15 a 17 así como al documento 14 en su integridad, con fundamento en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, que prevé la excepción al derecho de acceso basada en la protección de las relaciones internacionales.

16 En respuesta a la alegación por la demandante de que los documentos referidos ya habían entrado en el dominio público, la Comisión indicó que el documento 1 es una «carta enviada a un destinatario particular en un contexto específico, lo que claramente no es lo mismo que la publicación de un documento».

17 En cuanto a los documentos 2 a 13, la Comisión puntualizó que las reglas generales aplicables al comité consultivo sobre el acceso a los mercados prevén la posibilidad de constituir grupos de trabajo y de invitar a expertos. Añadió lo siguiente:

«En esa condición de expertos dotados de un conocimiento especializado de materias singulares, representantes de diversas asociaciones han tomado parte en las discusiones de los grupos de trabajo y del propio comité consultivo sobre el acceso a los mercados. Las reglas generales antes mencionadas prevén que las discusiones del comité deben mantenerse confidenciales. Al firmar la lista de asistencia, las personas interesadas se comprometen claramente a respetar esa exigencia. El comité consultivo y sus grupos de trabajo han sido especialmente creados para aconsejar y acompañar a la Comisión en su trabajo en una materia específica. Es fundamental que ese comité y los grupos de trabajo estén constituidos de forma apropiada en términos de conocimiento especializado para que puedan aportar una plusvalía real a la posición de la Unión y jugar el papel que les ha asignado el Consejo. En ese contexto especial la comunicación de la información es el factor clave para permitir que esos grupos ejecuten bien su tarea. La divulgación de informaciones dentro del comité a un grupo de personas restringido, y limitada a las cuestiones sobre las que se requiere su conocimiento especializado, no puede equipararse a una divulgación al público en general.»

18 En lo referente a los documentos 14 a 17, la Comisión manifestó lo siguiente:

«Se ha de recordar que en un contexto de negociaciones comerciales puede revelarse necesario que los servicios de la Comisión intercambien informaciones con las partes interesadas para conseguir una comprensión actualizada y completa de la situación y estar así en condiciones de servir mejor al interés de la Unión. Ese intercambio está limitado a las cuestiones específicas sobre las que se busca el conocimiento especializado y las opiniones de las organizaciones de que se trata. Esas cuestiones tienen también un interés particular para esas partes interesadas concretas. Por consiguiente, se debe concluir que tales intercambios no han tenido lugar en el marco del Reglamento nº 1049/2001, dado que […] ese Reglamento no autoriza las instituciones a tener en cuenta el interés particular de un solicitante de acceso. Por consiguiente, no cabe excluir que la información intercambiada en ese contexto específico pueda estar cubierta por algunas excepciones previstas en [dicho] Reglamento.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 15 de febrero de 2011 la demandante interpuso el presente recurso.

20 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 9 de mayo de 2011 la República Federal de Alemania solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

21 Por auto de 24 de junio de 2011 el Presidente de la Sala Octava del Tribunal admitió la demanda de intervención de la República Federal de Alemania y acordó que se le diera traslado de una copia de todos los documentos obrantes en autos.

22 La parte coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención en el plazo fijado.

23 Oído el informe del Juez Ponente, el Tribunal decidió iniciar la fase oral.

24 En la vista celebrada el 11 de enero de 2013 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

25 La demandante solicita al Tribunal que:

— Declare que la decisión impugnada infringe el Reglamento nº 1049/2001, y, en particular, el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, de ese Reglamento, y la anule por consiguiente.

— Condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión, apoyada por la parte coadyuvante, solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre el motivo basado en la aplicación errónea del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001

27 La demandante afirma que la excepción referida a la protección del interés público en materia de las relaciones internacionales es inaplicable en el presente asunto, «no porque la apreciación por la Comisión de la pertinencia de esa excepción en el caso de los documentos de que se trata sea necesariamente errónea», sino debido a que esos documentos han entrado en el dominio público como consecuencia de las acciones y omisiones de la Comisión.

28 La demandante alega al respecto que los documentos referidos fueron comunicados íntegramente y sin indicación de carácter confidencial alguno a asociaciones profesionales que tienen numerosos miembros, y por tanto a un número muy alto, si no indeterminado de personas, lo que equivalía a publicar o hacer entrar esos documentos en el dominio público. Alega también el hecho de que, al pie del escrito de 18 de marzo de 2008 enviado por el miembro de la Comisión encargado del comercio al secretario general de BusinessEurope, figura una nota manuscrita del autor que invita al destinatario a discutir ese escrito con la Confederación de la industria italiana (CII), que tiene unos 8.100 miembros. Según la demandante, el criterio de la Comisión sólo es válido si la cuestión de la pertenencia de los

documentos en cuestión al dominio público se resuelve atendiendo a los destinatarios directos de éstos, pero deja de serlo si se toma en cuenta el número de personas habilitadas para tener conocimiento de los documentos después del primer destinatario.

29 Como la demandante confirmó en la vista en respuesta a una pregunta del Tribunal, esa parte no impugna la apreciación realizada por la Comisión sobre el objeto y el contenido concreto de los documentos solicitados, pero mantiene que la divulgación suplementaria de éstos, en aplicación del Reglamento nº 1049/2001 en el que se funda su solicitud de acceso, ya no puede perjudicar la protección de las relaciones internacionales, porque esos documentos y las informaciones contenidas en ellos ya se han hecho públicos por la Comisión.

30 Es preciso comprobar, por tanto, si las actas de las reuniones del comité consultivo y de los grupos de trabajo sobre el acceso a los mercados, comunicadas a todos los participantes en esas reuniones y, en especial, a organizaciones profesionales con numerosos miembros, los correos electrónicos enviados a la ETRMA y el escrito de 18 de marzo de 2008 enviado por el miembro de la Comisión encargado del comercio al secretario general de BusinessEurope pueden considerarse documentos pertenecientes al dominio público atendiendo a las condiciones de su difusión.

31 En primer término, acerca de la cuestión de los destinatarios de los documentos referidos, hay que destacar que la difusión por la Comisión de esos documentos se produjo en el contexto de un proceso consultivo que el artículo 3 de la Decisión 98/552 hacía obligatorio.

32 Aunque la Comisión precisó finalmente en la vista que el comité consultivo no disponía al tiempo de los hechos de un reglamento interno, a semejanza del reglamento interno estándar previsto por la Decisión 1999/468/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23), al que sin embargo se alude en la decisión impugnada, se ha de constatar que la constitución de grupos de trabajo para el examen de cuestiones específicas, la admisión de terceras personas en calidad de expertos y la redacción de actas o de informes de las reuniones del comité consultivo revelan un funcionamiento concreto que corresponde al previsto por el reglamento interno estándar definido en la Decisión 1999/468.

33 Para que ese comité pudiera pronunciarse conforme a un procedimiento que requiriese su intervención, era necesario que la Comisión elaborara y dirigiera documentos a sus miembros y a las organizaciones profesionales y sociedades intervinientes en calidad de expertos, lo que autorizaba a considerar esos documentos como documentos internos en el sentido del artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001 (véase en ese sentido la sentencia del Tribunal General de 9 de septiembre de 2008, MyTravel/Comisión, T-403/05, Rec. p. II-2027, apartado 111, confirmada por sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, Rec. p. I-6237, apartado 93). La propia demandante reconoce en la solicitud confirmativa que la indicación por la Comisión acerca de la comunicación de las actas de las reuniones del comité consultivo y de los grupos sobre el acceso a los mercados a los diferentes participantes es «plenamente creíble ya que de no ser así habría sido imposible gestionar el trabajo de los grupos referidos».

34 Como ponen de relieve fundadamente la Comisión y la coadyuvante, la comunicación de los documentos en cuestión se realizó, por tanto, en interés de un grupo específico de personas por razones también específicas.

35 Los destinatarios de los documentos solicitados por la demandante son Estados miembros, organizaciones profesionales y sociedades, estas dos últimas participantes como expertos en las tareas del comité consultivo y de sus grupos de trabajo sobre el acceso a los mercados de un tercer Estado, y ello en el contexto de reuniones no abiertas al público.

36 La participación en ese proceso de asistencia a la Comisión constituye un criterio de diferenciación predefinido cuya concurrencia determina la calidad de destinatario de los documentos referidos.

37 Los documentos no fueron comunicados a título de información general sino en el contexto de un intercambio técnico circunscrito y con la única finalidad de permitir que todos los participantes cumplieran su papel de asesoramiento de la Comisión a través de los trabajos del comité y de los grupos de trabajo sobre cuestiones de interés particular evidente para todos los actores privados intervinientes en el proceso de consulta, de reflexión y de intercambio de información.

38 La circunstancia, aludida por la demandante en apoyo de su alegación, de que los documentos solicitados se transmitieron a los interesados sin supresión de pasaje alguno no hace otra cosa que destacar la especificidad de la posición de las organizaciones profesionales y de las sociedades implicadas, según se describe antes.

39 No puede considerarse en esas circunstancias que la difusión de los documentos referidos por la Comisión estuviera destinada a ponerlos en conocimiento del público, es decir un conjunto indeterminado de personas, vistas de manera general y abstracta, y fuera apropiada para ello.

40 Tampoco es equiparable al público el conjunto constituido por los supuestos destinatarios de los documentos solicitados, a saber los miembros de las organizaciones profesionales participantes en las tareas del comité y de los grupos de trabajo sobre el acceso a los mercados. Esos miembros también representan un conjunto específico de personas definido a partir de un criterio predeterminado, en este caso la pertenencia a una asociación profesional cuyos conocimientos especializados se requieren en el contexto de un proceso de colaboración con la Comisión para determinar una estrategia de acceso a los mercados de un tercer Estado.

41 En segundo término, el análisis de las condiciones de comunicación de los documentos considerados, a la luz de algunas disposiciones del Reglamento nº 1049/2001 sobre la información «activa» a cargo de las instituciones interesadas, contradice las alegaciones de la demandante.

42 De tal manera, el artículo 12, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 prevé que las instituciones permitirán el acceso «directo» del público a los documentos, en la medida de lo posible, en forma electrónica o a través de un registro. El apartado 2 del mismo artículo dispone que se debería «facilitar el acceso directo» a los documentos elaborados o recibidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos jurídicamente vinculantes para o en los Estados miembros, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 9 del Reglamento nº 1049/2001.

43 El artículo 10 del Reglamento nº 1049/2001 prevé que el acceso a los documentos se efectuará, bien mediante consulta *in situ*, bien mediante entrega de una copia que, en caso de estar disponible, podrá ser una copia electrónica, según la preferencia del solicitante, pero que si la institución de que se trate ya ha divulgado el documento y éste es de «fácil acceso», la institución podrá cumplir su obligación de facilitar el acceso a los documentos informando al solicitante sobre la forma de obtenerlo.

44 Hay que observar que las formulaciones sobre la puesta a disposición «directa» de los documentos o su condición «de fácil acceso», que caracterizan las situaciones en las que las instituciones garantizan de forma activa el derecho de acceso del «público», no abarcan de forma evidente el criterio selectivo en la comunicación de los documentos adoptado por la Comisión en el presente asunto.

45 En tercer lugar, es oportuno señalar que la demandante no ha presentado ningún dato concreto que permita concluir con certeza que cualquiera de los documentos a los que se refiere la solicitud confirmativa de acceso de 21 de mayo de 2010 haya estado efectivamente en posesión o haya sido puesto a disposición directa de personas físicas o jurídicas distintas de sus destinatarios iniciales.

46 Aun siendo cierto que las asociaciones profesionales tienen de forma general la tarea de informar y de consultar a sus miembros sobre las cuestiones que afectan al sector o a los intereses representados, esa característica común del objeto estatutario de esas organizaciones que la demandante pone de relieve no significa que éstas transmitan sistemáticamente y en su integridad todos los documentos que se les comunican en el contexto de su actividad de representación y de defensa de los intereses de sus miembros ante una institución internacional.

47 La nota manuscrita que figura al pie del escrito de 18 de marzo de 2008 enviado por el miembro de la Comisión encargado del comercio al secretario general de BusinessEurope está así redactada: «Usted podría exponer observaciones a sus homólogos dentro de la CII a la vista de lo antes manifestado.» No cabe deducir de tal nota que la CII y sus miembros tuvieran conocimiento efectivo del contenido del escrito de 18 de marzo de 2008.

48 Siendo así, no se ha demostrado la divulgación de la totalidad o una parte de los documentos solicitados a los miembros de las organizaciones profesionales participantes en el proceso de asistencia a la Comisión para determinar una estrategia de acceso a los mercados de un tercer Estado, o a terceras personas.

49 En segundo lugar, la demandante alega en sustancia que, al abstenerse de indicar que los documentos considerados o algunos pasajes tenían una naturaleza confidencial, lo que habría debido hacer para impedir la comunicación a terceros, la Comisión renunció implícitamente a todo control sobre esos documentos cuando los envió a sus primeros destinatarios, haciendo así que entraran en el dominio público.

50 Es preciso ante todo observar que la copia de un correo electrónico dirigido por la DG «Comercio» a la ETRMA, fechado el 7 de julio de 2009, contiene una advertencia expresa de confidencialidad. La afirmación de la demandante carece de fundamento de hecho en el caso de ese documento.

51 Hay que recordar en segundo término que, según el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, se entenderá por documento sensible todo documento que tenga su origen en las instituciones o en sus agencias, en los Estados miembros, en los terceros países o en organizaciones internacionales, clasificado como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL» en virtud de las normas vigentes en la institución en cuestión que protegen intereses esenciales de la Unión Europea o de uno o varios Estados miembros en los ámbitos a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001, en particular, la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares.

52 Si bien es cierto que la calificación como documento sensible lo somete a una tramitación especial, no permite por sí sola justificar la aplicación de los motivos de denegación establecidos en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 (sentencia del Tribunal de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, Rec. p. II-1429, apartado 73). Cuando un documento de esa clase es objeto de una solicitud de acceso el perjuicio causado por su divulgación se aprecia al igual que en el caso de cualquier otro documento, a saber, a partir en principio de un examen concreto de su contenido.

53 Correlativamente, el hecho de que no figure en los documentos solicitados una de las menciones a las que se refiere en el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, como en el presente asunto, no basta para excluir la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4 de ese Reglamento, so pena de privar de efecto útil a esa disposición y de lesionar los intereses protegidos por ella.

54 La misma conclusión es obligada acerca de la falta de la mención «Restreint UE» en los documentos, clasificación definida en el artículo 16.1 del anexo titulado «Normas en materia de seguridad» del Reglamento interno de la Comisión (DO 2000, L 308, p. 26), según su modificación por la Decisión 2001/844/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 29 de noviembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (DO L 317, p. 1), invocada por la demandante en la vista.

55 Por tanto, la concurrencia de una de las menciones previstas en el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 o de la clasificación «EU RESTRICTED», o su falta, en un documento no constituye un factor determinante para apreciar si debe ser protegido o no.

56 Finalmente, hay que señalar que la demandante no puede atribuir válidamente a una abstención de la Comisión efectos jurídicos creadores de un derecho a su favor.

57 En efecto, en principio no se pueden deducir consecuencias jurídicas de la sola abstención de una institución, a menos que las prevea expresamente el Derecho de la Unión (véase en relación con la adopción de una decisión la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Greencore, C-123/03 P, Rec. p. I-11647, apartado 45).

58 Pues bien, en el ámbito del acceso a los documentos, el silencio de una institución sólo se toma en consideración en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, referido a la tramitación de las solicitudes confirmativas, que dispone con claridad que «la ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE».

59 Las aserciones de la demandante sobre los «riesgos» asumidos por la Comisión o su «falta de prudencia» en la difusión de los documentos y el perjuicio potencial derivado de esa situación carecen de pertinencia para la resolución del presente litigio y corresponden a otra problemática, la del posible nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión en el sentido del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, por la conducta ilícita de sus instituciones.

60 Por tanto, aunque no sea posible deducir de la sola abstención de la Comisión una renuncia implícita a toda limitación de la difusión de los documentos a los que se ha solicitado acceso, la apreciación sería diferente en el caso de una indicación expresa en ese sentido emanante de esa institución.

61 Hay que recordar al respecto que al pie del escrito de 18 de marzo de 2008 enviado por el miembro de la Comisión encargado del comercio al secretario general de BusinessEurope figura una nota manuscrita del autor, redactada como sigue: «Usted podría exponer observaciones a sus homólogos dentro de la CII a la vista de lo antes manifestado.» Según la demandante, de esa nota se deduce que su autor no oponía ninguna objeción a la comunicación del escrito a la CII, que tiene 8.100 miembros.

62 Consta que la nota referida no contiene un autorización de transmisión del propio escrito sino que sólo alude a los posibles comentarios que el secretario general de BusinessEurope pudiera formular en relación con el contenido de dicho escrito y cuyos destinatarios sólo podrían ser los homólogos del interesado en la CII y no los miembros de ésta.

63 Una autorización de comunicación como ésa no puede calificarse como renuncia expresa a toda limitación de la difusión del escrito o de las informaciones contenidas en él, única apreciación que habría permitido considerar que el documento en cuestión había entrado realmente en el dominio público y era por tanto accesible en lo sucesivo a toda persona o empresa interesada (véase en ese sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-7027, apartado 39).

64 Además, suponiendo que la remisión del escrito al secretario general de BusinessEurope, acompañado de una autorización limitada de comunicación de su contenido, pudiera perjudicar el interés público en la protección de las relaciones internacionales, sin que se pudiera estimar que ese documento pertenecía al dominio público, sería preciso reconocer a la Comisión la facultad de invocar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, para impedir la agravación del perjuicio causado por la difusión inicial.

65 De las anteriores consideraciones se deduce que, en contra de lo alegado por la demandante, no se puede estimar que los documentos referidos y las informaciones contenidas en ellos hubieran entrado en el dominio público a causa de las acciones y las omisiones de la Comisión.

66 La referencia que hace la demandante a las conclusiones de la Abogado general Kokott en el asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. pp. I-5885, I-5887), a la sentencia del Tribunal General de 12 de septiembre de 2007, API/Comisión (T-36/04, Rec. p. II-3201), y a las «reglas internas» de la Comisión carece por tanto de pertinencia alguna, ya que la puesta a disposición del público de diversos documentos mencionada en esos tres instrumentos no concurre precisamente en el presente asunto.

67 Por lo demás, es oportuno observar que fue en relación con las informaciones sobre una ayuda pública contenidas en la decisión de iniciación del procedimiento formal de examen y con la publicación de ésta en el Diario Oficial de la Unión Europea conforme al artículo 26, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 88 [CE], por lo que se consideró que la Comisión había «hecho pública» la esencia del contenido del expediente correspondiente a esa ayuda (conclusiones de la Abogado General Kokott en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 66 *supra*, punto 134).

68 Una situación como la referida no tiene nada comparable con la del presente asunto, caracterizada por la falta total de publicación de los documentos solicitados o las informaciones contenidas en ellos.

69 Tampoco puede establecerse ninguna comparación válida entre los documentos solicitados y un informe para la vista, del que el Tribunal constató que se hace público el día de la vista (sentencia API/Comisión, apartado 66 supra, apartado 98), lo que significa que se hace accesible de forma general y directa. En efecto, ese documento se pone materialmente a disposición de toda persona interesada a las puertas de la sala de audiencia, antes de que las alegaciones de las partes, que ese documento se propone sintetizar, se hayan debatido durante una vista pública.

70 La demandante alega que las reglas internas de la Comisión prevén que si las «informaciones contenidas en un documento ya se han transmitido a numerosas personas [...], no está justificada la denegación de su divulgación» y que, al denegarle el acceso a los documentos solicitados, la Comisión ha infringido por tanto sus propias reglas.

71 Además del hecho de que los documentos referidos sólo se transmitieron a un grupo restringido y específico de personas, determinado a partir de un criterio predefinido consistente en la participación en el proceso de asistencia a la Comisión (véanse los apartados 34 a 36 anteriores), esa argumentación de la demandante no puede en ningún caso sustentar la supuesta ilegalidad de la decisión impugnada.

72 De la jurisprudencia resulta que nada se opone a que una normativa relativa a la organización interna de la actividad de una institución produzca efectos jurídicos frente a terceros (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C- 58/94, Rec. p. I-2169, apartado 38).

73 Pronunciándose sobre unas medidas internas adoptadas por la administración, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que, si bien éstas no pueden calificarse de norma jurídica a cuya observancia está obligada en cualquier caso la administración, establecen sin embargo una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato. Por consiguiente, dichas medidas constituyen un acto de carácter general cuya ilegalidad pueden invocar los funcionarios y agentes afectados en apoyo de un recurso interpuesto contra decisiones individuales adoptadas con arreglo a las mismas (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 2002, Libéros/Comisión, C-171/00 P, Rec. p. I-451, apartado 35).

74 Dicha jurisprudencia se aplica *a fortiori* a unas reglas de conducta que pretenden producir efectos externos, como es el caso de las Directrices relativas al cálculo de las multas impuestas a las empresas por las infracciones del Derecho de la competencia. Al adoptar estas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima. Por lo tanto, no cabe excluir que, bajo ciertos requisitos y en función de su contenido, dichas reglas de conducta de alcance general puedan producir efectos jurídicos (véase en ese sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartados 210 y 211).

75 En el presente asunto la demandante ha presentado en la vista un documento titulado «Vade-mecum sobre el acceso a los documentos», que lleva la mención «DG Comercio». Se divide en tres partes, presentadas con los títulos «Principios generales», «Acceso a clases específicas de documentos de la DG Comercio» y «Consecuencias prácticas para la DG Comercio», y únicamente contiene el recordatorio de diferentes disposiciones de la normativa aplicable, de la jurisprudencia pertinente y de las prácticas seguidas por la Dirección interesada para la tramitación de las solicitudes de acceso.

76 La Comisión precisó en la vista que el documento titulado «Vade-mecum sobre el acceso a los documentos» era un documento puramente interno que al tiempo de los hechos ni siquiera figuraba en su sitio Internet. La demandante, que manifestó haber obtenido el referido documento a raíz de una solicitud de acceso basada en el Reglamento nº 1049/2001, no ha alegado ni *a fortiori* ha demostrado que dicho documento hubiera sido objeto de publicación de clase alguna destinada a terceros.

77 En esas circunstancias, se manifiesta que el documento titulado «Vade-mecum sobre el acceso a los documentos» de la DG «Comercio» no pretendía en modo alguno producir efectos externos y constituía una simple instrucción de servicio, sin efectos más que en la esfera interna de la administración, y más precisamente dentro de la Dirección antes mencionada, sin crear derecho alguno a favor de terceros.

78 De todas las consideraciones precedentes resulta que debe desestimarse el motivo de anulación fundado en la aplicación errónea del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001.

Sobre el motivo basado en el trato discriminatorio de la demandante

79 La demandante alega que no existe «ninguna diferencia destacada» entre ella y los sectores empresariales consultados por la Comisión, por lo que ésta actuó de manera discriminatoria al divulgar documentos únicamente a esos sectores. Tanto más es así toda vez que la Comisión no puede demostrar porqué la demandante sería menos fiable o digna de confianza que las organizaciones profesionales destinatarias de los documentos.

80 Según reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se traten de manera idéntica situaciones distintas, a no ser que este trato esté objetivamente justificado (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, apartado 95, y de 19 de julio de 2012, Lietuvos geležinkeliai, C-250/11, apartado 44).

81 Como se ha expuesto en los apartados 35 y 37 anteriores, los documentos solicitados por la demandante fueron comunicados a organizaciones profesionales y a sociedades participantes en calidad de expertos en los trabajos del comité consultivo y de sus grupos de trabajo sobre el acceso a los mercados de un tercer Estado, con la única finalidad de permitir que todos los participantes cumplieran su papel de asesoramiento de la Comisión. Consta que esos documentos no fueron comunicados con fundamento en el Reglamento nº 1049/2001.

82 Basta observar que la demandante carece objetivamente de la calidad antes referida, cualquiera que sea la importancia que alega de su función en las negociaciones internacionales o de su fiabilidad como organización inscrita en el registro de grupos de interés de la Comisión.

83 Esa diferencia objetiva de situación explica y justifica la diferencia de trato en relación con el acceso a los documentos en cuestión, de modo que no se puede reprochar a la Comisión vulneración alguna del principio de igualdad de trato en perjuicio de la demandante.

84 De ello resulta que debe desestimarse el motivo de anulación mencionado en el anterior apartado 79.

85 En cuanto la demandante haya pretendido también invocar la existencia de un interés particular en obtener los documentos solicitados, hay que recordar que ese interés no se puede tomar en consideración en el marco de la aplicación de las excepciones obligatorias previstas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001 (sentencia Sison/Consejo, apartado 52 *supra*, apartado 52, confirmada por sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, apartado 47), como señaló la Comisión en la decisión impugnada.

86 De las consideraciones anteriores resulta que debe desestimarse el recurso.

Costas

87 Con arreglo al artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

88 La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas, con arreglo al artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) La demandante cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

3) La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de junio de 2013.

Firmas