Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 22 de mayo de 2012*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Documentos relativos al contrato LIEN 97-2011 — Denegación parcial de acceso — Determinación del objeto de la solicitud inicial — Excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones — Principio de buena administración — Examen concreto e individual — Obligación de motivación»

En el asunto T-300/10,

Internationaler Hilfsfonds eV, con domicilio social en Rosbach (Alemania), representada por el Sr. H. Kaltenecker, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. P. Costa de Oliveira y el Sr. T. Scharf, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. van der Hout, abogado,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión de 29 de abril de 2010 por la que se deniega a la demandante el acceso completo al expediente relativo al contrato LIEN 97-2011,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por la Sra. I. Pelikánová, Presidenta, y la Sra. K. Jürimäe (Ponente) y el Sr. M. van der Woude, Jueces;

Secretaria: Sra. T. Weiler, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de septiembre de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

1 La demandante, Internationaler Hilfsfonds eV, es una organización no gubernamental alemana que desarrolla sus actividades en el ámbito de la ayuda humanitaria. El 28 de abril de 1998 suscribió con la Comisión de las Comunidades Europeas el contrato LIEN 97-2011 para la cofinanciación de un programa de ayuda médica que organizaba en Kazajistán.

* Lengua de procedimiento: alemán.

2 El 1 de octubre de 1999, la Comisión resolvió unilateralmente el contrato LIEN 97-2011 y a raíz de dicha resolución informó a la demandante, el 6 de agosto de 2001, de su decisión de recuperar determinada cantidad que le había abonado en el marco de la ejecución de dicho contrato.

3 El 9 de marzo de 2002, la demandante presentó a la Comisión una solicitud de acceso a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011 basándose en las disposiciones 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).

4 Mediante escrito de 8 de julio de 2002, la Comisión remitió a la demandante una lista de documentos (en lo sucesivo, «escrito de 8 de julio de 2002»). En este escrito denegó parcialmente la solicitud de la demandante basándose en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001.

5 Al satisfacerse esta solicitud de manera parcial, la demandante solicitó, mediante escrito de 11 de julio de 2002 dirigido al Presidente de la Comisión, un acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011. Dado que esta solicitud no satisfizo plenamente a la demandante, ésta presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, registrada con el número de referencia 1874/2003/GG (en lo sucesivo, «reclamación 1874/2003/GG»), mediante la que denunciaba que la Comisión le había denegado el acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

6 A raíz de un proyecto de recomendación de 15 de julio de 2004 del Defensor del Pueblo dirigido a la Comisión y de un dictamen motivado de la Comisión dirigido al Defensor del Pueblo los días 12 y 21 de octubre de 2004, este último adoptó el 14 de diciembre de 2004 una decisión definitiva en la que declaró, a través de un comentario crítico, que el hecho de que la Comisión no hubiera expuesto razones válidas que justificasen su negativa a conceder a la demandante el acceso a varios documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 constituía un caso de mala administración.

7 El 22 de diciembre de 2004, la demandante remitió al Presidente de la Comisión una nueva solicitud de acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97 2011 basándose en las conclusiones contenidas en la decisión definitiva del Defensor del Pueblo de 14 de diciembre de 2004. Mediante escrito de 14 de febrero de 2005 la Comisión respondió a esa solicitud y, a este respecto, decidió no poner a su disposición más documentos que aquellos a los que ya le había dado acceso previamente.

8 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 11 de abril de 2005, la demandante interpuso un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión de 14 de febrero de 2005, registrado con el número T-141/05. Como consecuencia de una excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión en virtud del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, este último declaró la inadmisibilidad del recurso mediante sentencia de 5 de junio de 2008, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (T-141/05, no publicada en la Recopilación).

9 A raíz de un recurso de casación interpuesto por la demandante en virtud del artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Justicia, mediante sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-362/08 P, Rec. p. I-669), anuló la sentencia de 5 de junio de 2008, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, citada en el apartado 8 *supra*, desestimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión ante el Tribunal General y devolvió el asunto a este último para que se pronunciase sobre las pretensiones de la recurrente relativas a la anulación de la decisión de la Comisión de 14 de febrero de 2005 por la que se le denegó el acceso a los documentos controvertidos. El asunto devuelto al Tribunal General se registró con el número T-141/05 RENV.

10 En junio de 2009, la Comisión interpuso un recurso ante el tribunal de première instance de Bruselas para obtener la devolución de una parte del primer pago que había realizado en el marco del contrato LIEN 97-2011. Este procedimiento nacional, con la referencia 00004913/IJ/LB/29, se halla actualmente pendiente.

11 Mediante escritos de 28 y 31 de agosto de 2009, la demandante presentó una nueva solicitud de acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 (en lo sucesivo «solicitud inicial») basándose en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001.

12 Mediante escrito de 9 de octubre de 2009, la Comisión respondió a la solicitud inicial (en lo sucesivo, «respuesta inicial») precisando que, habida cuenta del tiempo trascurrido desde su decisión sobre la solicitud de la demandante de 22 de diciembre de 2004 de acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, que fue objeto de recurso en el asunto T-141/05, había examinado nuevamente todos los documentos de dicho expediente que no se le habían transmitido y que, tras ese examen, había decidido conceder a la demandante un acceso más amplio, pero no completo, a dichos documentos.

13 Mediante escrito de 15 de octubre de 2009, recibido en la Comisión el 19 de octubre de 2009, la demandante presentó una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001, mediante la que solicitaba a la Comisión que reconsiderase su respuesta inicial (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria»).

14 El 10 de noviembre de 2009, la Comisión prorrogó el plazo establecido para responder a la solicitud confirmatoria.

15 Mediante escrito de 1 de diciembre de 2009 la Comisión indicó en un primer momento que lamentablemente, en la medida en que la solicitud confirmatoria requería un examen detallado de los numerosos documentos pertinentes y que aun no habían finalizado las conversaciones al respecto con los otros servicios, no podía responder a dicha solicitud de manera definitiva.

16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 1 de febrero de 2010, la demandante interpuso un recurso de anulación contra las decisiones de la Comisión recogidas, por un lado, en el escrito de 9 de octubre de 2009 y, por otro lado, en el escrito de 1 de diciembre de 2009, dicho recurso fue registrado con el número T-36/10.

17 Mediante decisión de 29 de abril de 2010 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la Comisión respondió a través de su Secretario General a la solicitud confirmatoria.

18 En primer lugar, bajo el título 2 de la decisión impugnada, «Documentos sobre los que versa la solicitud confirmatoria», la Comisión afirma que la solicitud confirmatoria contenía, primeramente, en esencia, una solicitud de acceso a los documentos mencionados en la solicitud inicial, a saber «los documentos relativos al [contrato LIEN 97-2011]» a los que la demandante no había tenido acceso, y, a continuación, una solicitud de acceso a documentos adicionales relativos al «intercambio de correo interno de AIDCO con otras Direcciones Generales a las que no afectaba LIEN» (en lo sucesivo, «documentos adicionales»). Pues bien, la Comisión considera que, dado que la solicitud de acceso a los documentos adicionales se presentó por la primera vez en la fase de la solicitud confirmatoria, se trata de una nueva solicitud. En consecuencia, precisa que la decisión impugnada «se refiere únicamente a los documentos de los expedientes 1, 2, 3 y 4 que versan sobre la resolución del [contrato LIEN 97-2011] y que no fueron divulgados por el escrito de 9 de octubre de 2009 que la Dirección General AIDCO envió como respuesta».

19 En segundo lugar, y siempre bajo el mismo título de la decisión impugnada, la Comisión indica que a raíz de la solicitud confirmatoria se controlaron cuidadosamente los documentos no divulgados descritos en el cuadro adjunto a la decisión impugnada. La Comisión precisa lo siguiente:

— Primeramente, que dicho cuadro se divide en tres partes que agrupan tres categorías de documentos, a saber, por un lado, los documentos que figuran en los expedientes 1 a 3 que componen el expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, por otro lado, los que figuran en el expediente 4, parte I, y, por último, los que figuran en el expediente 4, parte II.

— A continuación, en lo que respecta a cada uno de los documentos identificados en dicho cuadro, que éstos son accesibles bien ilimitadamente (AI) bien de manera parcial (AP), o son inaccesibles (NA).

— Seguidamente que, cuando se decide que un documento no es accesible con carácter ilimitado, se precisan las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001 sobre las que se basa esta decisión.

— Por último, que los documentos o partes de documentos que no pertenecen al objeto de la solicitud inicial (en lo sucesivo, «objeto de la solicitud inicial») o al ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001 (en lo sucesivo, «ámbito de aplicación del Reglamento») se designan como fuera del ámbito (FA).

20 En tercer lugar, en el punto 3 de la decisión impugnada, la Comisión expone sus conclusiones relativas a la solicitud confirmatoria.

21 Primeramente, bajo el subtítulo 3.1, «Documentos fuera del ámbito de aplicación», expone los motivos por los que algunos documentos no pertenecen, total o parcialmente, al objeto de la solicitud inicial o no se incluyen en el ámbito de aplicación del Reglamento, e identifica tales documentos.

22 A continuación, bajo el subtítulo 3.2, «Documentos a los que se concede un acceso ilimitado», por un lado, identifica los documentos que pertenecen a esta categoría. Por otro lado, precisa que algunos de dichos documentos contienen partes ocultas, bien por no pertenecer al objeto de la solicitud inicial, bien porque no entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento. Por último, identifica varios documentos o partes de documentos cuyo contenido es idéntico al de otros documentos o partes de documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

23 Seguidamente, bajo el subtítulo 3.3, «Documentos a los que se concede el acceso», por un lado, la Comisión identifica los documentos que se incluyen en este epígrafe. Por otro lado, precisa que las partes no divulgadas de dichos documentos están ocultas debido a que o bien están amparados por una de las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, o bien están fuera del ámbito de aplicación del Reglamento o del objeto de la solicitud inicial. Por último, identifica de nuevo varios documentos o partes de documentos cuyo contenido es idéntico al de otros documentos o partes de documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

24 Posteriormente, bajo el subtítulo 3.4, «Documentos a los que no puede concederse acceso alguno», por un lado, la Comisión identifica los documentos que pertenecen a esta categoría. Por otro lado precisa que en la medida en que el cuadro adjunto a la decisión impugnada se refiere a dichos documentos, éste remite igualmente a las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, que, a su juicio, resultan aplicables a dichos documentos. Por último, identifica varios documentos o partes de documentos cuyo contenido es idéntico al de otros documentos o partes de documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

25 En cuarto lugar, en el punto 4 de la decisión impugnada, la Comisión expone los motivos por los que se denegó el acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, basados en el Reglamento nº 1049/2001, a saber, por un lado, en el punto 4.1 de la decisión impugnada, la protección del proceso de toma de decisiones, que se basa en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 y, por otro lado, en el punto 4.2 de la decisión impugnada, la protección de la intimidad y la integridad de la persona, sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001.

26 En quinto lugar, en el punto 5 de la decisión impugnada, la Comisión examina si existe un interés público superior en la divulgación de los documentos a los que se denegó el acceso total o parcialmente en esa fase del examen de la solicitud de acceso. Pues bien, por un lado, afirma que la divulgación de los documentos solicitados sólo puede servir al interés particular del solicitante y no a

un interés público superior. Por otro lado, no considera que en el caso de autos el interés público en la transparencia pueda justificar la concesión de un acceso a los documentos protegidos por las excepciones que se mencionan en el punto 4 de la decisión impugnada para denegar su divulgación.

27 Mediante auto de 24 de marzo de 2011, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso interpuesto en el asunto T-36/10 en la medida en que se dirigía contra la decisión de la Comisión de 9 de octubre de 2009 y por haber quedado sin objeto por dirigirse contra la decisión denegatoria tácita contenida en el escrito de la Comisión de 1 de diciembre de 2009. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de abril de 2011, la demandante interpuso un recurso de casación contra el auto del Tribunal General de 24 de marzo de 2011 en virtud del artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, que se registró con el número C-208/11 P.

28 Mediante auto de 21 de septiembre de 2011, el Tribunal declaró que procedía sobreseer el asunto T-141/05 RENV puesto que la demandante había perdido el interés en ejercitar la acción. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de noviembre de 2011, la demandante interpuso un recurso de casación contra el auto del Tribunal General de 21 de septiembre de 2011, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, que se registró con el número C-554/11 P.

Procedimiento

29 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 9 de julio de 2010, la demandante interpuso el presente recurso.

30 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 29 de julio de 2010, la demandante solicitó al Tribunal, basándose en lo dispuesto por el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, que tomase en consideración los fundamentos de una sentencia que dicho Tribunal había dictado después de que se hubiese presentado la demanda.

31 Mediante auto de 14 de abril de 2011 se acordó la práctica de una primera diligencia de prueba de conformidad con el artículo 65, letra b), al artículo 66, apartado 1, y al artículo 67, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, mediante la que se conminó a la Comisión a que aportase una copia de la versión confidencial de todos los documentos clasificados en la decisión impugnada en las tres categorías siguientes, a saber, por un lado, aquellos cuyo contenido queda «fuera del ámbito de aplicación» (punto 3.1 de la decisión impugnada), por otro lado, aquellos a los que se concedió un acceso parcial (punto 3.3 de la decisión impugnada), y por último, aquellos a los que no puede concederse acceso alguno (punto 3.4 de la decisión impugnada), precisando que dichos documentos no se comunicarían a la parte demandante en el marco del presente asunto.

32 Mediante escrito de 10 de mayo de 2011, la Comisión respondió a la diligencia de prueba contenida en el auto de 14 de abril de 2011. Sin embargo, el Tribunal consideró que esta respuesta no era conforme ni formal ni sustancialmente al objeto de dicha diligencia.

33 En consecuencia, mediante auto de 25 de mayo de 2011, se acordó la práctica de una segunda diligencia de prueba, de conformidad con el artículo 67, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento que ordenaba nuevamente a la Comisión que aportase una copia de la versión confidencial de todos los documentos clasificados en la decisión impugnada en las tres categorías mencionadas en los puntos 3.1, 3.3 y 3.4 de la decisión impugnada siguiendo un esquema de presentación mencionado en el punto 2 de la parte dispositiva de dicho auto, precisando que estos documentos no se comunicarían a la parte demandante en el marco del presente asunto (en lo sucesivo, «segunda diligencia de prueba»).

34 El 8 de junio de 2011, le Tribunal remitió a las partes, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, solicitudes de información a las que respondieron, la Comisión, mediante escrito de 15 de junio de 2011, y la demandante, mediante escrito de 21 de junio de 2011.

35 Mediante escrito de 9 de junio de 2011, la Comisión respondió y accedió a la segunda diligencia de prueba contenida en el auto de 25 de mayo de 2011.

36 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 11 de julio de 2011, la demandante solicitó la autorización de invocar un nuevo motivo basado en razones de Derecho que aparecieron durante el procedimiento, sobre el fundamento del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

37 A raíz de una diligencia de ordenación del procedimiento a la que se dio curso en la vista, la Comisión facilitó al Tribunal una copia de la respuesta inicial, tal como figuraba en el escrito de 9 de octubre de 2009.

Pretensiones de las partes

38 La demandante solicita al Tribunal que:

— Anule la decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

39 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso por ser parcialmente inadmisible e infundado en su totalidad.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad del contenido de los escritos presentados por la demandante en la Secretaría del Tribunal los días 29 de julio de 2010 y 11 de julio de 2011

40 Mediante los escritos de 29 de julio de 2010 y de 11 de julio de 2011, la demandante pretendía, en esencia, expresa o implícitamente, invocar dos nuevos motivos basándose en lo dispuesto por el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento. Con arreglo al artículo 48, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento de procedimiento, procede apreciar la admisibilidad de estos dos motivos.

41 Primeramente, en lo que respecta al contenido del escrito de 29 de julio de 2012, procede recordar que del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento resulta expresamente que los motivos invocados en la demanda deberán exponerse sumariamente. En consecuencia, al no existir en el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento una disposición específica en cuanto a las exigencias formales de la exposición de un nuevo motivo formulado durante el procedimiento, procede considerar que se aplica igualmente a tal motivo lo dispuesto por el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento.

42 Pues bien, en el escrito de 29 de julio de 2010, la demandante sostiene que en la sentencia de 7 de julio de 2010, Agrofert Holding/Comisión (T-111/07, no publicada en la Recopilación), el Tribunal desestimó las alegaciones de la Comisión, idénticas a las formuladas en la decisión impugnada, basadas en las excepciones que se enumeran en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001. Sin embargo, no precisa en ningún momento los apartados de la sentencia Agrofert Holding/Comisión, antes citada, que considera pertinentes. Al contrario, se limita a solicitar al Tribunal que controle si las consideraciones de dicha sentencia son aplicables por analogía en el presente asunto.

43 En estas circunstancias, sin que sea necesario pronunciarse sobre la existencia de nuevos elementos que pudieran permitir invocar un nuevo motivo en el sentido del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, procede considerar que el contenido del escrito de 29 de julio de 2010

no cumple los requisitos de forma con arreglo a los cuales debe invocarse un motivo establecidos en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento. En consecuencia, ha de declararse la inadmisibilidad del referido contenido.

44 A continuación, en lo que atañe al contenido del escrito de 11 de julio de 2011 procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, una sentencia que se limita a confirmar una situación jurídica que el demandante conocía, en principio, en el momento de interponer su recurso no puede ser considerada como una razón nueva que permita invocar un motivo nuevo (sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de abril de 1982, Dürbeck/Comisión, 11/81, Rec. p. 1251, apartado 17; sentencias del Tribunal General de 12 de julio de 2001, T. Port/Consejo, T-2/99, Rec. p. II-2093, apartado 57, y Banatrading/Consejo, T-3/99, Rec. p. II-2123, apartado 49).

45 Pues bien, en el caso de autos, en el escrito de 11 de julio de 2011, la demandante invoca la sentencia del Tribunal de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento (T-471/08, Rec. p. II-2717) de la que resume los fundamentos. En dicho resumen la propia demandante recuerda, en un primer momento, la jurisprudencia reiterada que se cita en dicha sentencia. A continuación, refiere la solución en cuanto al fondo que se dio al asunto Toland/Parlamento, antes citado, que según ella, pueden extrapolarse al caso de autos.

46 En consecuencia es preciso declarar que, a la luz de la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 44 anterior, la sentencia Toland/Parlamento, citada en el apartado 45 *supra*, no puede considerarse una razón nueva que permita invocar un motivo nuevo en la medida en que se limita a confirmar una situación jurídica que el demandante conocía, en principio, en el momento de interponer su recurso. En consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad del contenido del escrito de 11 de julio de 2011.

Sobre el fondo

47 En apoyo de su recurso la demandante invoca cuatro motivos basados, en primer lugar, en esencia, en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la determinación del objeto de su solicitud inicial y, consecutivamente, en el incumplimiento de la obligación de la Comisión de examinar exhaustivamente la referida solicitud, en segundo lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación, en tercer lugar, en la infracción de lo dispuesto por el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 y, en cuarto lugar, en la infracción de lo dispuesto por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento.

48 Tras formular observaciones preliminares sobre el presente asunto, se examinarán el primer motivo, seguido de los motivos tercero y cuarto, y en último lugar el segundo motivo.

Observaciones preliminares

49 Según se desprende del primer párrafo bajo el título 1, «Contexto», de la decisión impugnada, la Comisión indicó que «el expediente relativo al contrato [...] LIEN 97-2011 se compon[ía] de cuatro partes», que dicha institución denominaba expedientes, a saber:

— «Expediente 1: [que contiene] los documentos que van desde el formulario de solicitud hasta el informe de seguimiento de la Unidad de asistencia técnica (Technical Assistance Unit, TAU).

— Expediente 2: [que contiene] los documentos que van desde el segundo informe intermedio hasta abril de 2000 — Gabinete Patten.

— Expediente 3: [que contiene] principalmente la correspondencia desde diciembre de 1998 a junio de 2002.

— Expediente 4: [que contiene] documentos internos, incluida la correspondencia entre la Comisión y las oficinas internas IBF International Consulting [...] y el Centro Europeo del Voluntariado [...].»

50 Además, el «Expediente 4» del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, se subdivide en dos partes, a saber, según se desprende del segundo párrafo bajo el título 1, «Contexto», de la decisión impugnada:

— Expediente 4, parte I: contiene documentos consignados en el escrito de 8 de julio de 2002.

— Expediente 4, parte II: contiene correos electrónicos mencionados en el dictamen detallado enviado por la Comisión al Defensor del Pueblo los días 12 y 21 de octubre de 2004.

51 Por otro lado, en la presente sentencia el término «sub-parte» se utiliza para designar en la versión confidencial de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, que se aportó a los autos del presente asunto en respuesta a la segunda diligencia de prueba, los pasajes precedidos de un número que la Comisión denomina «parte», en particular en el cuadro que figura en anexo de la decisión impugnada. Asimismo, el término «recuadro» se emplea para designar pasajes claramente delimitados por la Comisión enmarcándolos con un cuadrilátero en la referida versión confidencial y respecto de los cuales la Comisión precisó los motivos por los que se negó a divulgar el contenido [por ejemplo, basándose en las excepciones del artículo 4, apartado 1, letra b), y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001].

52 Por otro lado, el Tribunal señala que, en lo que atañe a algunos documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales la Comisión invocó en la decisión impugnada motivos para denegar el acceso completo a la demandante, dichos motivos no se reprodujeron sistemáticamente en la versión confidencial de tales documentos que se adjuntó a la respuesta de la Comisión a la segunda diligencia de prueba. El Tribunal señala que los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 que adolecen de esta insuficiencia son los siguientes:

— en lo que atañe a la negativa basada en el hecho de que el contenido del documento de que se trata se hallaba parcialmente fuera del ámbito de la solicitud de acceso a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, en el expediente 1: el documento 2/1999;

— en cuanto a la negativa basada en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001:

  — en el expediente 4, parte I: el documento 19/1999 (sub-parte 1);

  — en el expediente 4, parte II: el documento 14/1999;

— en lo que respecta a la negativa basada en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001:

  — en el expediente 1: el documento 7/1999 (sub-parte 2);

  — en el expediente 4, parte I: los documentos 8/1999 a 11/1999, 13/1999 y 19/1999 (sub-parte 1);

  — en el expediente 4, parte II: los documentos 7/1999, 8/1999, 12/1999 y 14/1999.

53 No obstante, en lo que respecta a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 que se enumeran en el apartado 52 anterior procede considerar que, puesto que la Comisión invocó expresamente en la decisión impugnada una causa para denegar la divulgación de su contenido, el hecho de no haber indicado esa causa según se menciona en el mismo apartado, no permite considerar que la Comisión haya renunciado a invocarla en la actualidad. En efecto, a falta de una mención expresa de tal renuncia por parte de la Comisión en la respuesta a la segunda diligencia de prueba, no puede excluirse que esta omisión resulte de un mero error de trascripción. En consecuencia, en lo que atañe a los documentos enumerados en el apartado 52 anterior, es preciso apreciar si los datos no divulgados de dichos documentos contienen elementos que coincidan con el objeto de la excepción expresamente invocada en la decisión impugnada para denegar su divulgación.

Sobre el primer motivo, basado, en esencia, en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la determinación del objeto de la solicitud inicial y, consecutivamente, en el incumplimiento de la obligación de la Comisión de examinar exhaustivamente la referida solicitud

54 La demandante sostiene que su solicitud inicial pretendía que se le concediese un acceso, por un lado, a los documentos contenidos en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 y, por otro lado, a los documentos cuya existencia se reveló en un informe emitido el 9 de marzo de 2004 por un colaborador del Defensor del Pueblo (en lo sucesivo, «colaborador del Defensor del Pueblo») en el marco de la instrucción de la reclamación 1874/2003/GG, designados, en la solicitud inicial, con la formulación «varios [documentos] que contienen correspondencia y notas redactadas a partir de 2002» (en lo sucesivo, «otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo»). En consecuencia, sostiene que la Comisión incumplió su obligación de examinar exhaustivamente la solicitud de acceso ilimitado a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

55 La Comisión alega que el acceso a estos documentos adicionales no se incluyó en la solicitud inicial, sino por primera vez en la solicitud confirmatoria. En consecuencia, considera que el presente recurso es inadmisible en la medida en que se refiere a tales documentos. En todo caso, aduce que una solicitud de acceso tal sería demasiado general e imprecisa para que la Comisión pudiera responder a la misma favorablemente, lo que por otra parte indicó a la demandante mediante escrito de fecha 20 de julio de 2010.

56 En el caso de autos, tanto la inadmisibilidad parcial del recurso invocada por la Comisión, como el primer motivo, pretenden, en esencia, verificar si la Comisión actuó legítimamente al no responder a la solicitud de acceso a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo.

57 En consecuencia, la apreciación de la inadmisibilidad parcial del recurso invocada por la Comisión presenta una estrecha relación con la del primer motivo, de manera que procede apreciar previamente el fundamento de este último. Así, si el primer motivo resulta fundado, deberá desestimarse la inadmisibilidad parcial del recurso planteada por la Comisión.

58 Con el fin de apreciar el fundamento del primer motivo procede determinar, con carácter previo, el objeto de la solicitud inicial.

Sobre el objeto de la solicitud inicial

59 Con carácter principal procede señalar que, en la solicitud inicial, la demandante se basaba expresamente en las constataciones que figuraban en el informe emitido el 9 de marzo de 2004 por el colaborador del Defensor del Pueblo.

60 De este modo, en la referida solicitud la demandante alegó lo siguiente:

«A raíz de la reclamación 1874/2003/GG, el Defensor del Pueblo Europeo declaró, [mediante escrito] de 18 de marzo de 2004 […] que los documentos transmitidos a la [demandante] en respuesta a la solicitud de acceso que presenté en [su] nombre en el asunto [relativo al contrato LIEN 97-2011] estaban incompletos. Un informe del [colaborador del Defensor del Pueblo], de 9 de marzo de 2004 acompañaba este escrito […]

Del informe del [colaborador del Defensor del Pueblo] resulta que la Comisión no transmitió a la demandante los siguientes [documentos] y le ruego autorice a la demandante acceder a ellos. [El colaborador del Defensor del Pueblo] identificó los siguientes documentos que no fueron entregados:

— Expediente 1: […]

— Expediente 2: […]

— Expediente 3: […]

— Expediente 4: […]

— [El colaborador del Defensor del Pueblo] afirma además que: "La Comisión presentó igualmente varios [documentos] que contenían correspondencia y notas redactadas a partir del [año] 2002. Habida cuenta de que la reclamación se refería únicamente al acceso a los expedientes 1 a 4 mencionados anteriormente, estos otros [documentos] no fueron examinados por los servicios del Defensor del Pueblo."

A este respecto permítame […] señalar que lógicamente, con vistas a una inspección, [la demandante] sólo puede mencionar al Defensor del Pueblo Europeo aquellos [documentos] de los que tiene conocimiento […]

La Comisión siempre ocultó a [la demandante] la existencia [de los documentos] adicionales mencionados por [el colaborador del Defensor del Pueblo] - "La Comisión presentó igualmente varios [documentos] que contenían correspondencia y notas redactadas a partir del año 2002" […] En consecuencia resulta necesario que estos [documentos] descubiertos por [el colaborador del Defensor del Pueblo], esto es, "varios [documentos] que contienen correspondencia y notas redactadas a partir del año 2002", se entreguen de inmediato a [la demandante].

[…]

Mientras tanto, le agradezco de antemano el apoyo que sin duda prestará a mi nueva solicitud para obtener un acceso completo [a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011], tal como lo garantiza el Reglamento nº 1049/2001.»

61 En consecuencia, de los términos explícitos de la solicitud inicial resulta que ésta pretendía lograr un acceso ilimitado e inmediato no sólo a todos los documentos identificados por el colaborador del Defensor del Pueblo en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, sino también a los demás documentos entregados a este colaborador.

62 Procede recordar igualmente que, según se desprende del informe del colaborador del Defensor del Pueblo, durante la investigación realizada por dicho colaborador en los locales de la Comisión en el marco de la instrucción de la reclamación 1874/2003/GG relativa a la negativa de la Comisión a dar acceso a la demandante a todos los documentos contenidos en el expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, la Comisión entregó al referido colaborador por iniciativa propia no sólo los documentos contenidos en los expedientes 1 a 4 del referido expediente, sino también los demás documentos.

63 En consecuencia, la Comisión no puede afirmar en la actualidad que los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, a los que la demandante solicita el acceso, son únicamente aquellos incluidos en la lista de documentos comunicada por la Comisión en su escrito de 8 de julio de 2002 y que figuran en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011. En efecto, los términos del informe de 9 de marzo de 2004 del colaborador del Defensor del Pueblo no cuestionados por la Comisión contradicen esta afirmación.

Sobre la legalidad de la ausencia de decisión de la Comisión respecto de la solicitud de acceso ilimitado a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo

64 Procede recordar que el Reglamento nº 1049/2001 tiene por objeto, como indican su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones.

65 El primer considerando del Reglamento nº 1049/2001 remite a lo dispuesto por el artículo 1 TUE, párrafo segundo, en virtud del cual dicho Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Según recuerda el segundo considerando del referido Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones se deriva del carácter democrático de éstas.

66 Cuando se solicita a la Comisión la divulgación de un documento, aquella está obligada a apreciar, en cada caso, si dicho documento está comprendido en las excepciones al derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartado 35).

67 Además, según se desprende de la redacción del décimo tercer considerando del Reglamento nº 1049/2001, la aplicación de un procedimiento administrativo de dos fases, ofreciendo la posibilidad adicional de presentar recurso judicial o reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, se estableció para garantizar el pleno respeto del derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión.

68 Asimismo, según la jurisprudencia, los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 1049/2001, al establecer un procedimiento en dos fases, tienen por objeto permitir, por una parte, una tramitación rápida y fácil de las solicitudes de acceso a los documentos de las instituciones y, por otra parte, de manera prioritaria, un arreglo amistoso de las diferencias que puedan surgir eventualmente (sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, citada en el apartado 9 *supra*, apartado 53).

69 Según se recuerda en los apartados 64 a 68 anteriores, la institución de que se trate debe llevar a cabo un examen exhaustivo de todos los documentos mencionados en la solicitud de divulgación. Tal exigencia se aplica, en principio, no sólo durante la tramitación de una solicitud confirmatoria, en el sentido del artículo 8 del Reglamento nº 1049/2001, sino también durante la tramitación de una solicitud inicial, en el sentido del artículo 7 de dicho Reglamento.

70 En el caso de autos, en primer lugar, procede señalar que, en la respuesta inicial, la Comisión precisa lo siguiente: «Evidentemente el presente escrito se refiere únicamente a los documentos a los que no se le permitió el acceso durante su visita de 2002. Tal como se explicó mediante escrito de 8 de julio de 2002, el expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 se compone de cuatro partes [los expedientes 1 a 4].»

71 En consecuencia procede afirmar que la respuesta inicial no contiene ningún elemento de respuesta a la solicitud inicial, en la medida en que ésta pretendía obtener acceso ilimitado a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo, lo que por otro lado no rebate la Comisión.

72 En segundo lugar, procede observar que, en la respuesta inicial, la Comisión se limitó a afirmar que los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 se hallaban clasificados en los expedientes 1 a 4 de dicho expediente. Pues bien, del informe del colaborador del Defensor del Pueblo, al que se refería expresamente la solicitud inicial, se desprende que en el marco de la instrucción de la reclamación 1874/2003/GG se le había hecho entrega de otros documentos distintos de los incluidos en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011. A la luz de las constataciones incluidas por el colaborador del Defensor del Pueblo en su informe, elaborado con posterioridad a la comunicación de la lista que figura en el escrito de 8 de julio de 2002, incumbía

cuando menos a la Comisión explicar por qué, a falta de un examen de la solicitud inicial de acceso ilimitado a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo, consideró que estos documentos no formaban parte del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

73 De las consideraciones realizadas en los apartados 70 y 72 anteriores se desprende que puesto que la respuesta inicial no contenía una respuesta a la solicitud de acceso ilimitado a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo, la Comisión incumplió su obligación de realizar un examen completo de dicha solicitud. Tal omisión por su parte vulnera manifiestamente el objetivo perseguido por el Reglamento de la tramitación rápida y fácil de las solicitudes de acceso que se recuerda en el apartado 68 anterior.

74 En tercer lugar procede señalar que, ciertamente, tal como sostiene en esencia la Comisión, los términos de la solicitud confirmatoria que pueden definir el objeto de la misma no corresponden exactamente a los empleados a los mismos efectos en la solicitud inicial.

75 En efecto, según se afirmó en el apartado 61 anterior, en la solicitud inicial la demandante solicitó expresamente un acceso ilimitado e inmediato no sólo a todos los documentos identificados por el colaborador del Defensor del Pueblo en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, sino también a los otros documentos que se entregaron a este colaborador.

76 Sin embargo, en la solicitud confirmatoria, la demandante solicitó expresamente a la Comisión que le «transmit[iese] inmediatamente todos los documentos que se [había] negado a divulgar, sin excepción alguna, de los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, e igualmente [los documentos adicionales]».

77 Por consiguiente, el objeto de la solicitud inicial y el de la solicitud confirmatoria no concuerdan formalmente salvo en lo relativo a la solicitud de acceso ilimitado a los documentos incluidos en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011. Sin embargo, es preciso señalar que, además de estos últimos documentos, la demandante solicitaba igualmente el acceso, por un lado, en la solicitud inicial, a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo, y, por otro lado, en la solicitud confirmatoria, a los documentos adicionales.

78 No obstante, esta falta de concordancia terminológica en cuanto al objeto de la solicitud inicial y el de la solicitud confirmatoria no puede justificar que la Comisión no lleve a cabo un examen completo de la solicitud inicial, según se puso de manifiesto en el apartado 73 anterior, ni tener como consecuencia que, tal como sostiene la Comisión, la solicitud de acceso ilimitado a los documentos adicionales, según se menciona en la solicitud confirmatoria, constituya una nueva solicitud, de manera que, el objeto de la solicitud de acceso de la demandante se limite a los documentos incluidos en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

79 En efecto, primeramente, procede recordar que la solicitud inicial de acceso ilimitado a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 es una nueva solicitud de acceso que sigue a dos solicitudes anteriores de acceso ilimitado al mismo expediente, respectivamente, de fecha 9 de marzo de 2002 (véase el apartado 3 anterior) y de 22 de diciembre de 2004 (véase el apartado 7 anterior).

80 Pues bien, a la luz de los objetivos de celeridad y simplicidad del procedimiento establecido por el Reglamento nº 1049/2001, en las circunstancias del presente asunto, según se describen en el apartado 79 anterior, el Tribunal de Justicia ha declarado, en esencia, que podía prescindirse del procedimiento en dos fases establecido en virtud de los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 1049/2001 (sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, citada en el apartado 9 *supra*, apartados 60 y 61).

81 En consecuencia, dado que las circunstancias del presente asunto fueron modificadas únicamente en la medida en que la demandante presentó, mediante los escritos de los días 28 y 31 de agosto de 2009, una nueva solicitud de acceso ilimitado a los documentos del expediente relativo al contrato

LIEN 97-2011, la Comisión tenía la obligación de llevar a cabo un examen completo de la solicitud inicial, en particular en lo que atañe a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo, sin esperar a una hipotética solicitud confirmatoria.

82 A continuación, la Comisión no puede invocar para justificar la no realización de un examen de las solicitudes de la demandante de acceso ilimitado a documentos distintos de los contenidos en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 recogidas en la solicitud inicial y en la solicitud confirmatoria, el carácter supuestamente demasiado general e impreciso de dichas solicitudes.

83 En efecto, para empezar, suponiendo que la solicitud de acceso a los otros documentos que se entregaron al colaborador del Defensor del Pueblo o a los documentos adicionales se haya formulado de manera demasiado general e imprecisa, procede recordar que el artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 dispone que «si una solicitud no es lo suficientemente precisa, la institución pedirá al solicitante que aclare la solicitud, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo, facilitando información sobre el uso de los registros públicos de documentos».

84 Así, de la redacción de esta disposición, y en particular, del empleo de los verbos pedir y ayudar, resulta que basta que la institución destinataria compruebe que la solicitud de acceso no es lo suficientemente precisa, por el motivo que sea, para que contacte con el solicitante con objeto de que éste defina lo mejor posible los documentos solicitados. Así pues, se trata de una disposición que en el ámbito del acceso del público a los documentos constituye la trascripción formal del principio de buena administración, que figura entre las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión en los procedimientos administrativos (sentencia del Tribunal de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec. p. II-1121, apartado 107). Por lo tanto, el deber de asistencia es fundamental para garantizar el efecto útil del derecho de acceso definido por el Reglamento nº 1049/2001.

85 Pues bien, en el presente asunto, no resulta de los autos que la Comisión haya pedido a la demandante, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del Reglamento nº 1049/2001 y del principio de buena administración, que defina con mayor precisión los documentos solicitados tanto en la solicitud inicial como en la solicitud confirmatoria con carácter previo a la adopción de la decisión impugnada.

86 A continuación, en todo caso, la Comisión no puede invocar que había avisado a la demandante del carácter supuestamente demasiado general e impreciso de su solicitud de acceso ilimitado en un escrito de 20 de julio de 2010. En efecto, es preciso señalar que, con independencia de su contenido, este último escrito no se envió a la demandante tras la solicitud inicial o la solicitud confirmatoria, antes de la adopción de la decisión impugnada, sino en una fecha posterior a este última. En consecuencia, este escrito carece manifiestamente de pertinencia a los efectos de pronunciarse sobre la legitimidad de la decisión impugnada.

87 Del conjunto de las consideraciones expuestas anteriormente se desprende que procede acoger el primer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la determinación del objeto de la solicitud inicial y, consecutivamente, en el incumpliendo por parte de la Comisión de la obligación de examinar exhaustivamente dicha solicitud, y, en consecuencia, desestimar la pretensión de la Comisión relativa a la inadmisibilidad parcial de la solicitud de acceso a los documentos de que se trata.

88 Así, ha de anularse la decisión impugnada en la medida en que deniega implícitamente a la demandante el acceso a los documentos que la Comisión entregó al colaborador del Defensor del Pueblo distintos de aquellos identificados por este último en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

Sobre los motivos tercero y cuarto, basados respectivamente en la infracción de las disposiciones del artículo 4, apartado 1, letra b), y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001

Recordatorios preliminares

89 El Reglamento nº 1049/2001 establece como regla general el acceso del público a los documentos de las instituciones, pero prevé excepciones por razón de determinados intereses públicos y privados.

90 Según reiterada jurisprudencia, las excepciones al acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en conceder al público el más amplio acceso posible a los documentos en poder de las instituciones (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, apartado 63, y la jurisprudencia citada, y véase, en este sentido, la sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 66 *supra*, apartados 35 y 36) Por lo demás, el principio de proporcionalidad exige que las excepciones no traspasen los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo perseguido (sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, apartado 28).

91 Además, en principio, el examen que ha de efectuarse al tramitar una solicitud de acceso a unos documentos debe presentar un carácter concreto. En efecto, por una parte, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de ésta (véase, en este sentido la sentencia del Tribunal de 13 de septiembre de 2000, Denkavit Nederland/Comisión, T-20/99, Rec. p. II-3011, apartado 45). En principio, la aplicación de la excepción sólo se justifica en el caso de que la institución haya valorado previamente, en primer lugar, si el acceso al documento podía perjudicar concreta y efectivamente al interés protegido y, en segundo lugar, en los supuestos contemplados en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1049/2001, si existía o no un interés público superior que justificase la divulgación del documento. Por otra parte, el riesgo de perjudicar al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (sentencia del Tribunal de 7 de febrero de 2002, Kuijer/Consejo, T-211/00, Rec. p. II-485, apartado 56). Por consiguiente, el examen que debe efectuar la institución al objeto de aplicar una excepción ha de realizarse de manera concreta y debe constar en la motivación de la decisión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo, T-14/98, Rec. p. II-2489, apartado 67, de 6 de abril de 2000, Kuijer/Consejo, T-188/98, Rec. p. II-1959, apartado 38, y Verein für Konsumenteninformation/Comisión, citada en el apartado 84 *supra*, apartado 69).

92 En principio también es necesario un examen concreto e individual de cada documento, puesto que, aunque fuese evidente que una solicitud de acceso se refiere a documentos amparados por una excepción, tan sólo tal examen permitirá a la institución afectada valorar la posibilidad de conceder al solicitante un acceso parcial con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001. En el ámbito de aplicación del Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO 1993, L 340, p. 41), el Tribunal ha declarado insuficiente la valoración de los documentos efectuada por categorías en vez de en relación con los datos concretos que contienen los documentos, puesto que el examen que ha de realizar la institución debe permitirle ponderar concretamente si la excepción alegada se aplica realmente a la totalidad de la información que contienen los citados documentos (sentencias del Tribunal Verein für Konsumenteninformation/Comisión, citada en el apartado 84 *supra*, apartado 73, y de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, Rec. p. II-2023, apartado 117; véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 12 de octubre de 2000, JT's Corporation/Comisión, T-123/99, Rec. p. II-3269, apartado 46).

93 Así, en principio, corresponde a la institución examinar, primeramente, si el documento objeto de la solicitud de acceso entra en el ámbito de aplicación de una de las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, a continuación, si la divulgación de dicho documento podría vulnerar concreta y efectivamente el interés protegido, y seguidamente, de ser así, si la necesidad de protección se aplica a todo el documento.

94 Los motivos tercero y cuarto invocados por la demandante han de examinarse a la luz de estos principios.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción de las disposiciones del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001

95 La demandante sostiene, en esencia, que un único individuo, que podía gozar de la protección de la intimidad e integridad de la persona, fue objeto de una investigación penal llevada a cabo por las autoridades de Kazajstán antes de la resolución del contrato; que tanto las autoridades y el público de dicho país como la Comisión conocían el nombre de esta persona, y que ésta fue condenada al pago de una multa por faltas graves, de manera que ya se había atentado contra su buena reputación. Añade que la Comisión podría haber indicado las funciones de las personas cuya intimidad e integridad debían, según ella, ser objeto de protección, sin identificarlas por el nombre. Por último aduce que los documentos respecto de los cuales la Comisión invoca un riesgo de violación de la intimidad e integridad de la persona son de capital importancia para el litigio de que se trata en el caso de autos.

96 La Comisión impugna la validez del tercer motivo y sostiene que, al examinar los documentos solicitados constató que la intimidad y la integridad de varias personas podrían verse afectadas. Añade que no corresponde a la demandante juzgar quién es digno de protección de su intimidad e integridad. Por otro lado, sostiene que la demandante no nombró en ningún momento a la persona que identifica en la réplica.

97 En el caso de autos, el Tribunal señala que el undécimo considerando del Reglamento nº 1049/2001 recuerda que «al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad de la Unión».

98 El artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 prevé una excepción al acceso a un documento cuando la divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación de la Unión sobre protección de los datos personales.

99 Según la jurisprudencia, el tenor del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, que es una disposición indivisible, exige que el posible perjuicio a la intimidad y a la integridad de la persona se examine y aprecie de conformidad con la legislación de la Unión sobre la protección de datos personales y, en particular, con el Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1) (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager, C-28/08 P, Rec. p. I-6055, apartado 59).

100 El artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 establece un régimen específico y reforzado de protección de la persona cuyos datos personales pudieran, en su caso, divulgarse (sentencia Comisión/Bavarian Lager, citada en el apartado 99 *supra*, apartado 60).

101 Los Reglamentos nº 45/2001 y nº 1049/2001 fueron adoptados en fechas muy próximas. No contienen ninguna disposición que establezca expresamente la primacía de uno de los Reglamentos sobre el otro. En principio, es preciso garantizar su plena aplicación (sentencia Comisión/Bavarian Lager, citada en el apartado 99 *supra*, apartado 56).

102 El objeto del Reglamento nº 45/2001 es, según su artículo 1, apartado 1, garantizar «la protección de los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas, y en particular su derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales».

103 De la primera frase del décimo quinto considerando del Reglamento nº 45/2001 se desprende que el legislador de la Unión se refiere a la necesidad de aplicar el artículo 6 TUE y, a través de él, del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), «cuando las instituciones y los organismos comunitarios efectúen dicho tratamiento para el ejercicio de actividades que no pertenezcan al ámbito de aplicación del presente Reglamento, y en especial de las previstas en los Títulos V y VI del Tratado [UE, en su versión anterior al Tratado de Lisboa]». En cambio, tal remisión no resulta necesaria cuando el tratamiento se efectúe en el ejercicio de actividades que pertenecen al ámbito de aplicación de dicho Reglamento, ya que, en tales casos, es evidente que se aplica el propio Reglamento nº 45/2001 (sentencia Comisión/Bavarian Lager, citada en el apartado 99 *supra*, apartado 62).

104 De ello se deduce que, cuando una solicitud para la obtención de documentos que contienen datos personales se basa en el Reglamento nº 1049/2001, el Reglamento nº 45/2001 es aplicable en su totalidad (sentencia Comisión/Bavarian Lager, citada en el apartado 99 *supra*, apartado 63). Pues bien, procede recordar que el artículo 8 del Reglamento nº 45/2001 impone en particular al destinatario de la transmisión de datos personales la obligación de demostrar que su divulgación es necesaria (sentencia Comisión/Bavarian Lager, citada en el apartado 99 *supra*, apartado 45). Asimismo, el artículo 18 de ese mismo Reglamento confiere en particular al interesado la posibilidad de oponerse en cualquier momento, por razones imperiosas y legítimas propias de su situación particular al tratamiento de los datos de carácter personal que le conciernan.

105 En el caso de autos, primeramente, en lo que atañe a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales la Comisión consideró que su contenido no podía divulgarse por estar amparado por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, éstos pueden identificarse, con arreglo al punto 4.2 de la decisión impugnada y al cuadro adjunto a ésta, como sigue:

— expediente 1: documentos 2/1999 y 7/1999, sub-parte 2 (recuadros 1 y 2);

— expediente 4, parte I: documentos 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001 y 14/2001 (recuadros 1 a 3);

— expediente 4, parte II: documentos 14/1999, 19/1999 y 9/2001 (recuadros 1 a 3).

106 A continuación, tras examinar la respuesta de la Comisión a la segunda diligencia de prueba, procede señalar con carácter previo que el contenido de los siguientes documentos, que según la Comisión se halla amparado por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, se refiere a datos personales relativos a la propia demandante:

— expediente 1: documentos 2/1999 y 7/1999 sub-parte 2 (recuadros 1 y 2);

— expediente 4, parte I: documentos 19/1999 y 2/2000;

— expediente 4, parte II: documento 14/1999.

107 Pues bien, según se recuerda en los apartados 90 y 102 anteriores en lo que respecta tanto a la interpretación estricta de las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 como al objeto de Reglamento nº 45/2001, procede considerar que no puede denegarse la divulgación de datos personales que se refieran exclusivamente al solicitante del acceso en cuestión basándose en que tal divulgación supondría un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona.

108 Por consiguiente, en lo que respecta a los documentos enumerados en el apartado 106 anterior, la Comisión incurrió en error al negarse a divulgarlos basándose en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001.

109 Además, ha de precisarse el alcance de tal divulgación de documentos que contienen datos personales relativos al solicitante de acceso. En efecto, en tales circunstancias, si bien la protección del interés a que se hace referencia en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 no es necesaria respecto del solicitante de acceso, ésta debe no obstante garantizarse respecto de los terceros con arreglo a lo dispuesto por el Reglamento nº 45/2001. Por consiguiente, a diferencia del principio según el cual el objetivo del Reglamento nº 1049/2001 es garantizar el derecho de acceso del público en general a los documentos de las instituciones (sentencia Sison/Consejo, citada en el apartado 90 *supra*, apartado 43), procede declarar que cuando como en el caso de autos los documentos de que se trate contengan datos personales relativos al solicitante de acceso, el derecho de este último a obtener su divulgación basándose en el derecho de acceso a los documentos de las instituciones no debe tener como consecuencia la concesión de un derecho de acceso del público en general a dichos documentos.

110 Tras el examen de la respuesta de la Comisión a la segunda diligencia de prueba es preciso señalar también que el contenido de los documentos siguientes, que según la Comisión se halla supuestamente amparado por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, se refiere a datos personales de personas físicas que no están vinculadas a la demandante:

— expediente 4, parte I: documentos 5/2000, 10/2001 y 14/2001 (recuadros 1 a 3);

— expediente 4, parte II: documentos 19/1999 y 9/2001 (recuadros 1 a 3).

111 Ciertamente, procede descartar de entrada la alegación formulada por la Comisión de que la demandante no nombró en ningún momento en la réplica a la persona que identifica como no merecedora de la protección de la intimidad e integridad de la persona. En efecto, ha de señalarse que tal alegación incurre en error manifiesto de hecho, puesto que de la demanda resulta explícitamente que la demandante designó mediante el nombre a esa persona.

112 Sin embargo, la Comisión sostiene acertadamente que no corresponde a la demandante apreciar si una persona puede gozar o no de la protección de su intimidad e integridad. En efecto, de la jurisprudencia mencionada en los apartados 99 a 101, 103 y 104 anteriores, se desprende que la protección que ha de darse a los datos personales en el marco de la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 debe garantizarse cumpliendo estrictamente lo dispuesto por el Reglamento nº 45/2001. Pues bien, este último no establece una excepción a la protección del derecho fundamental que garantiza basada en que los datos de que se trate se refieran a una persona que no es digna de tal protección.

113 Por lo tanto, procede únicamente examinar si la Comisión podía legítimamente considerar que algunos de los documentos respecto de los cuales la demandante solicitó un acceso completo contenían datos personales que podían justificar la decisión de denegar a la demandante un acceso completo a dichos documentos sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001.

114 A este respecto, primeramente, de las disposiciones del artículo 2, letra a), del Reglamento nº 45/2001 resulta que «[se entiende por] “datos personales”: toda información sobre una persona física identificada o identificable [y] se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda

determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social».

115 A continuación, con arreglo a la jurisprudencia los nombres y apellidos pueden considerarse datos personales en el sentido del artículo 2, letra a), del Reglamento nº 45/2001 (sentencia Comisión/Bavarian Lager, citada en el apartado 99 *supra*, apartado 68).

116 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha declarado que la conducta que consiste en hacer referencia, en un soporte de comunicación, a diversas personas y en identificarlas por su nombre o por otros medios, como su número de teléfono o información relativa a sus condiciones de trabajo y a sus aficiones, constituye un «tratamiento de datos personales» en el sentido de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281, p. 31) (sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist, C-101/01, Rec. p. I-12971, apartado 27).

117 En consecuencia, además de los datos nominales, procede considerar que la información relativa a las actividades profesionales ejercidas por una persona también pueden considerarse datos personales puesto que, por un lado, se trata de información relativa a las condiciones de empleo de dichas personas y, por otro lado, cuando se pone en relación con una fecha o un período concreto del calendario, tal información puede permitir identificar indirectamente a una persona física en el sentido del artículo 1, letra a), del Reglamento nº 45/2001.

118 Pues bien, en el caso de autos, de la decisión impugnada se desprende que, en lo que respecta a la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, la Comisión precisó que las partes no divulgadas de algunos documentos contenían los nombres de personas e información relativa a su reputación y que dichos documentos se referían a información sobre investigaciones penales, ilegalidades y acusaciones de corrupción de las organizaciones no gubernamentales que participaban en el contrato LIEN 97-2011, y que si bien estas referencias no reflejaban necesariamente la postura de la Comisión, si fueran divulgadas podrían resultar perjudiciales para la reputación de dichas personas y, en consecuencia, atentar contra la protección de su privacidad e integridad.

119 A este respecto es preciso señalar con carácter previo que la demandante no niega que los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 mencionados en el apartado 110 anterior contengan datos personales en el sentido del Reglamento nº 45/2001.

120 A continuación y sin que tampoco lo rebata la demandante, procede señalar que la Comisión llevó a cabo un examen concreto e individual de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 mencionados en el apartado 110 anterior.

121 En efecto, a pesar del carácter sumario de la motivación formulada por la Comisión, según se resume en el apartado 118 anterior, para justificar la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, de esta motivación se desprende que la Comisión identificó, en los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 mencionados en el apartado 110 anterior, datos que podían protegerse en virtud de esta excepción.

122 Por último, la demandante afirma que los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 mencionados en el apartado 110 anterior contienen datos sobre una única persona que no puede gozar de la protección de su intimidad e integridad, y que esos documentos son de una importancia capital para el litigio que en el caso de autos le opone a la Comisión y también para el litigio pendiente ante el tribunal de première instance de Bruselas. Pues bien, no puede acogerse ninguna de estas alegaciones.

123 En efecto, primeramente, tal como se afirma en el apartado 112 anterior, a los efectos de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 1049/2001, no es preciso verificar si los datos de que se trata se refieren a una persona que, en virtud de esta disposición, es merecedora de la protección de su intimidad e integridad.

124 A continuación, de la jurisprudencia que se recuerda en los apartados 99 a 101, 103 y 104 anteriores se desprende que la protección que ha de darse a los datos personales en el marco de la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 es específica y reforzada. En este sentido, esta aplicación debe garantizarse cumpliendo estrictamente lo dispuesto por el Reglamento nº 45/2001. Pues bien, a diferencia de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, la establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 y del Reglamento nº 45/2001 no puede descartarse basándose en la existencia de un interés público superior. En consecuencia, en el supuesto de que la demandante hubiese pretendido invocar un interés público superior al alegar que los documentos de que se trata revestían una importancia capital tanto para el litigio que le enfrentaba a la Comisión en el caso de autos como para el litigio pendiente ante el tribunal de première instance de Bruselas, procedería declarar que tal alegación es manifiestamente inoperante.

125 Por consiguiente, en lo que atañe a los documentos enumerados en el apartado 110 anterior, la Comisión acertó al negarse al divulgarlos totalmente basándose en la excepción establecida en el artículo 4 apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001.

126 De los apartados 108 y 125 anteriores resulta que procede estimar el tercer motivo por estar parcialmente fundado y declarar que procede anular la decisión impugnada en la medida en que vulnera lo dispuesto por el artículo 4, apartado 1, letra b) del Reglamento nº 1049/2001 al denegar explícitamente a la demandante el acceso a los documentos enumerados en el apartado 106 anterior sobre la base de dicha disposición.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001

127 La demandante sostiene, en esencia, que la Comisión no formuló ninguna alegación concreta que justificase la negativa a divulgar los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 y no demostró que, diez años después de la resolución del contrato, la divulgación de los documentos relativos, bien a la realización de una auditoria, bien al proceso de toma de decisiones clausurado a día de hoy relativo al contrato, podría perjudicar gravemente su capacidad de administrar correctamente los medios financieros de la Unión y su proceso de toma de decisiones de cara a futuros contrato. Añade que la Comisión incurre en error al invocar el litigio pendiente ante el tribunal de première instance de Bruselas para denegarle el acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 por considerar que la información que contienen podría demostrar el carácter infundado del recurso presentado por la Comisión ante ese órgano jurisdiccional.

128 Por último, aduce que existen varios intereses públicos superiores que justifican la divulgación de los documentos solicitados, a saber, por un lado, el de la demandante, sus donantes y el público, de que se determinen los motivos por los que la Comisión anuló unilateralmente el contrato, cofinanciado por la demandante, que revestía una gran interés para la salud pública, por otro lado, el basado en que el recurso interpuesto por la Comisión ante el tribunal de première instance de Bruselas requiere en interés público que se determinen los motivos del comportamiento de la Comisión, y por último, el interés de los Estados miembros en que se sepa si la Comisión cumple el Derecho de la Unión.

129 La Comisión rebate, en esencia, el fundamento del cuarto motivo y remite a las alegaciones que figuran en el punto 4.1 de la decisión impugnada, que trata de la necesidad de proteger de manera general el proceso de toma de decisiones de la institución. Sostiene que en el marco de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, no está obligada a tener en cuenta

el interés individual de la demandante en la divulgación de algunos documentos, en particular a los efectos de garantizarle una mejor defensa en el procedimiento contencioso pendiente ante el tribunal de première instance de Bruselas. Estima que, en la réplica, la demandante formula alegaciones nuevas que pretenden demostrar la existencia de un interés público superior, alegaciones que, a su juicio, no son admisibles y que, en todo caso, son insuficientes para evitar la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

130 En el caso de autos, el Tribunal recuerda que, con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

131 Habida cuenta del principio de interpretación estricta de las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones que se recuerda en el apartado 90 anterior, el Tribunal de Justicia ha declarado que el párrafo segundo del artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001 permite una denegación incluso después de adoptada la decisión sólo con respecto a una parte de los documentos de uso interno, a saber, los que contengan opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución de que se trate, cuando su divulgación perjudique gravemente el proceso de toma de decisiones de esa institución (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, Rec. p. I-6237, apartado 79).

132 En consecuencia, esta disposición del Reglamento nº 1049/2001 tiene como finalidad proteger algunos tipos de documentos elaborados en el marco de un procedimiento, cuya divulgación, incluso después de que dicho procedimiento haya llegado a su fin, perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución de que se trata. Estos documentos deben contener «opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución de que se trate».

133 Por último, según reiterada jurisprudencia que se recuerda en los apartados 91 y 92 anteriores, por un lado, el examen que requiere la tramitación de una solicitud de acceso a documentos debe ser de carácter concreto e individual y, por otro lado, para poder invocar el riesgo de que se perjudique un interés protegido, éste debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.

– Consideraciones principales

134 En el caso de autos, a la luz del punto 4.1. de la decisión impugnada y del cuadro adjunto a la decisión impugnada, los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales la Comisión consideró que el contenido no podía divulgarse por hallarse amparado por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, pueden identificarse como sigue:

— expediente 1: documentos 4/1999, 6/1999 (recuadro 2), 7/1999 (sub-parte 2) y 8/1999 ;

— expediente 2: documentos 4/1999 y 1/2000 ;

— expediente 4, parte I: un documento sin número designado por la Comisión, en el punto 4.1 de la decisión impugnada (p. 8) y en el cuadro que figura en anexo a dicha decisión (p. 3) como no numerado, y los documentos 2/1999, 3/1999 (recuadro 2), 4/1999 (recuadros 1, 2 y 3), 5/1999, 7/1999 a 14/1999, 16/1999, 17/1999, 19/1999 (sub-parte 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (sub-parte 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (recuadros 1 y 2), 3/2001 (recuadros 1 y 2), 6/2001, 13/2001 (recuadros 1 y 2) y 19/2001 (recuadro 3);

— expediente 4, parte II: documentos 2/1999 (recuadro 2), 7/1999 a 9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (recuadros 1 y 2), 20/1999 (recuadros 2, 3, 5, 7 y 9), 2/2000 (recuadro 2), 3/2000 (recuadro 2), 4/2000 (recuadro 1), 1/2001, 2/2001 (recuadros 1 y 2), 3/2001 (recuadros 1 y 2) y 7/2001 (recuadros 1 y 2).

135 En esta fase del examen del cuarto motivo, procede verificar con carácter previo si, de conformidad con la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 92 anterior, la Comisión realizó en la decisión impugnada un examen concreto e individual de cada uno de los documentos enumerados en el apartado 134 anterior.

136 A este respecto procede señalar que los elementos de motivación relativos a la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 figuran en el punto 4.1 de la decisión impugnada y en el cuadro adjunto a dicha decisión.

137 El apartado 4.1 de la decisión impugnada incluye tres subdivisiones que se refieren a tres procesos de toma de decisiones distintos, relativos, respectivamente, a la realización de una auditoria y de investigaciones sobre el contrato LIEN 97-2011 (punto 4.1.1), a la resolución del contrato LIEN 97-2011 (punto 4.1.2) y a la necesidad de emitir una orden de cobro y su ejecución (punto 4.1.3). Por otro lado, estos tres puntos están precedidos por cuatro párrafos que forman la introducción del punto 4.1 de la decisión impugnada (en sucesivo, «introducción del punto 4.1»). Por último, de los motivos de la decisión impugnada, tal como se exponen a partir del segundo párrafo del punto 4.1.3 (véase p. 10 de la decisión impugnada) hasta el último párrafo del punto 4.1, resulta que tales motivos se refieren a todos los ámbitos mencionados respectivamente en los puntos 4.1.1, 4.1.2 y 4.1.3 antes citados. Por consiguiente, procede considerar que estos motivos constituyen una conclusión del punto 4.1 de la decisión impugnada (en lo sucesivo, «motivos expuestos en la conclusión del punto 4.1»).

138 En primer lugar, en lo que respecta a los motivos expuestos en la introducción del punto 4.1 de la decisión impugnada, procede señalar que la Comisión se limitó a recordar lo dispuesto por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, a enumerar el conjunto de documentos respecto de los cuales invocó la excepción establecida en dicha disposición y, por último, a indicar que el contenido de estos documentos no «reflejaba posturas definitivas de la Comisión sino que contenía reflexiones, estrategias de negociación y posibles escenarios concebidos por funcionarios de la Comisión» y que «estos documentos fueron concebidos con el fin de dar instrucciones destinadas a uso interno y servían como documentos preparatorios para los dictámenes durante el proceso de toma de decisiones».

139 Por consiguiente, los motivos expuestos en la introducción del punto 4.1 de la decisión impugnada no contienen un examen concreto e individual de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales la Comisión invocó la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

140 En segundo lugar, en lo que atañe a los motivos expuestos en los puntos 4.1.1 a 4.1.3 de la decisión impugnada, es preciso señalar que la Comisión se limitó a exponer de manera abstracta y general los motivos por los que consideraba que la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 resultaba aplicable a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 enumerados en estos tres puntos.

141 En efecto, en el punto 4.1.1, que se refiere al proceso de toma de decisiones respecto de la «organización de una inspección y a los dictámenes relativos a la cuestión de si, cuándo y cómo, debería llevarse a cabo una auditoria», la Comisión enumeró únicamente los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 relacionados con dicho proceso e indicó, de manera general, que versaban sobre reuniones y conversaciones telefónicas de los funcionarios que gestionaron el contrato LIEN 97-2011 y que investigaron todos los hechos pertinentes que llevaron a

la demandante a cambiar de socio en el marco de dicho contrato. Finalmente añadió que su postura definitiva en cuanto a la inspección realizada en el caso de autos y los hechos en relación con el cambio de socio fue comunicada a la demandante y figuraba en varios documentos divulgados.

142 Asimismo, en el punto 4.1.2, relativo al proceso de toma de decisiones en cuanto a la «resolución del contrato [LIEN 97-2011]» , la Comisión enumeró únicamente los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 en relación con tal proceso e indicó, de manera general, que se trataba de consultas internas y propuestas que en gran parte se siguieron en la decisión definitiva de resolución del contrato LIEN 97-2011.

143 Por último, en el punto 4.1.3, relativo al proceso de toma de decisiones en cuanto a la necesidad de emitir una orden de cobro y a la ejecución de ésta, la Comisión se limitó a enumerar los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 relacionados con tal proceso e indicó, de manera general, que muchos de ellos contenían cálculos que no fueron utilizados por sus servicios. Por último, añadió que dio a conocer su posición definitiva sobre la importancia del importe que ha de recuperarse y a los cálculos finales sobre los que se basó la orden de cobro.

144 Por consiguiente, los motivos expuestos en los puntos 4.1.1 a 4.1.3 de la decisión impugnada no contienen un examen concreto e individual de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales la Comisión invocó la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

145 En tercer lugar, en lo que atañe a los motivos expuestos en la conclusión del punto 4.1 de la decisión impugnada, la Comisión formula en ellos varias alegaciones, expuestas en esencia en los apartados 159 a 161 siguientes, según las cuales considera que la divulgación de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 controvertido «proporcionaría al público una idea aproximada [de sus] métodos de trabajo […] a la hora de adoptar una decisión, […] [y que] tal situación tendría repercusiones extremadamente negativas sobre [su] proceso de toma de decisiones […] en los asuntos de este tipo». Es preciso señalar que tales motivos son de alcance general y abstracto y no contienen un examen concreto e individual de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales la Comisión invocó la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

146 En cuarto lugar, en lo que atañe al cuadro adjunto a la decisión impugnada, basta señalar que la Comisión indica, en el último párrafo de la página 3 de dicha decisión que «cuando un documento no es accesible de manera ilimitada, se hace referencia [en dicho cuadro] al Reglamento nº 1049/2001 y a las excepciones correspondientes».

147 Además, según se desprende de la denominación de las seis columnas del cuadro adjunto a la decisión impugnada, la Comisión se limitó a indicar respecto de cada uno de los documentos de que se trata lo siguiente:

— su número (columna 1);

— su fecha (columna 2);

— su descripción (columna 3);

— su contenido y ámbito de aplicación (columna 4);

— el estatus de su divulgación (columna 5);

— las excepciones que les son aplicables (columna 6).

148 Así, en este cuadro, la Comisión describe sumariamente el objeto de cada uno de dichos documentos, el estatus de la divulgación que se les atribuye, y, en caso de que se deniegue el acceso ilimitado a un documento, el fundamento jurídico de dicha denegación. Sin embargo, dicho cuadro no contiene justificación alguna que permita comprender por qué la divulgación total del contenido de un documento supondría un perjuicio para el interés protegido por la excepción invocada por la Comisión.

149 Por consiguiente, el cuadro adjunto a la decisión impugnada no contiene un examen concreto e individual de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales la Comisión invocó la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

150 De las consideraciones expuestas en los apartados anteriores resulta que al no llevar a cabo en la decisión impugnada un examen concreto e individual del perjuicio al interés protegido por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, que según ella resultaría de la divulgación de uno de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 enumerados en el apartado 134 anterior, la Comisión vulneró las referidas disposiciones al denegar explícitamente la divulgación de dichos documentos sobre la base estas últimas.

– Consideraciones adicionales

151 A mayor abundamiento, en interés de la buena administración de justicia y habida cuenta del objetivo de la tramitación rápida y fácil de las solicitudes de acceso a los documentos de las instituciones de que se trate perseguido por el Reglamento nº 1049/2001 que se recuerda en el apartado 68 anterior, procede, en particular, con el fin de permitir a la Comisión extraer las consecuencias pertinentes de la presente sentencia, examinar si, a pesar de la conclusión alcanzada en el apartado 150 anterior, ésta podía invocar, en lo que atañe a todos los documentos enumerados en el apartado 134 anterior, por un lado, la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 y, por otro lado, en virtud de la referida disposición, los motivos generales y abstractos que invocó para negarse a la divulgación de tales documentos.

152 En primer lugar, a la luz de la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 131 anterior, procede examinar si los documentos enumerados en el apartado 134 anterior contienen opiniones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

153 No obstante, habida cuenta de los elementos que figuran en el expediente del presente asunto y a falta de un examen concreto e individual por parte de la Comisión de los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 respecto de los cuales invoca lo dispuesto por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, el Tribunal no puede pronunciarse sobre la calificación de opinión o no de todos los documentos enumerados en el apartado 134 anterior. En consecuencia, en interés de una buena administración de la justicia, el Tribunal sólo se pronunciará sobre dicha calificación cuando resulte manifiesto que los referidos documentos no contienen opiniones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

154 Así, tras el examen de la respuesta de la Comisión a la segunda diligencia de prueba, y a la luz de la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 131 anterior y de las consideraciones expuestas en el apartado 53 anterior, el Tribunal considera que, entre los documentos enumerados en el apartado 134 anterior, resulta manifiesto que los siguientes documentos no contienen opiniones sino:

— notas sobre conversaciones telefónicas o reuniones con la demandante, o sobre el intercambio de información o comentarios entre agentes respecto de la demandante, a saber:

  — expediente 1: documentos 4/1999 y 7/1999 (sub-parte 2);

— expediente 2: documento 4/1999;

— expediente 4, parte I: documentos 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (sub-parte 1) y 2/2000;

— expediente 4, parte II: documentos 9/1999, 14/1999 y 4/2000 (recuadro 1);

— o comentarios generales sobre el asunto relativo al contrato LIEN 97-2011, a saber:

— expediente 4, parte I: documento 4/1999 (recuadros 1 y 2);

— expediente 4, parte II: documentos 2/1999 (recuadro 2), 2/2000 (recuadro 2) y 3/2000 (recuadro 2);

— o solicitudes o intercambios de información general sobre el asunto relativo al contrato LIEN 97-2011, a saber:

— expediente 4, parte I: documentos 8/1999 a 11/1999 y 23/1999;

— expediente 4, parte II: documentos 7/1999, 8/1999, 20/1999 (recuadros 2, 3 y 9) y 3/2000 (recuadro 2);

— o instrucciones o comentarios generales relativos a la realización de una auditoria en el asunto relativo al contrato LIEN 97-2011, a saber:

— expediente 1: documento 6/1999 (recuadro 2);

— expediente 4, parte I: documentos 3/1999 (recuadro 2) y 17/1999;

— expediente 4, parte II: documento 12/1999.

155 Por consiguiente, la Comisión incurrió en error manifiesto al invocar las disposiciones del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 para denegar el acceso a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 enumerados en el apartado 154 anterior, y ello en la medida en que, manifiestamente, dichos documentos no contenían opiniones en el sentido de este artículo.

156 En segundo lugar, en lo que respecta a los documentos mencionados en el apartado 134 anterior, excepto los enumerados en el apartado 154 anterior, que manifiestamente no contienen opiniones, procede determinar si los motivos abstractos y generales formulados por la Comisión en la decisión impugnada además de los motivos concretos e individuales permiten justificar la negativa a divulgar los referidos documentos.

157 En esencia, dichos motivos, mencionados en los apartados 138, 141 a 143 y 145 anteriores, pueden agruparse en las cuatro categorías que se definen a continuación.

158 Para empezar, de los motivos expuestos en la introducción del punto 4.1 de la decisión impugnada y en los puntos 4.1.1 a 4.1.3 de dicha decisión resulta que los documentos de que se trata contenían opiniones de agentes de la Unión, formuladas durante deliberaciones y consultas previas en relación con el contrato LIEN 97-2011. Más precisamente, según la Comisión, estas opiniones se refieren a decisiones adoptadas respecto de, por un lado, la realización de una auditoria y de investigaciones, y por otro lado, la resolución del referido contrato y la necesidad de emitir una orden de cobro. Pues bien, a su juicio, tales opiniones no reflejan las posturas definitivas de la Comisión respecto de estas tres cuestiones.

159 A continuación, de los motivos expuestos en la conclusión del punto 4.1 de la decisión impugnada resulta que, según la Comisión, es preciso garantizar que sus agentes puedan expresar libremente sus opiniones y propuestas para proteger los principios esenciales sobre los que se basa el proceso de toma de decisiones de la Comisión, y en particular el principio de colegialidad.

160 Además, de los motivos expuestos en la conclusión del punto 4.1 de la decisión impugnada resulta igualmente que a juicio de la Comisión la divulgación de los documentos enumerados en el punto 134 anterior proporcionaría al público una idea aproximada de los métodos de trabajo de la Comisión a la hora de adoptar una decisión. En consecuencia, considera que ello tendría repercusiones extremadamente negativas para su proceso de toma de decisiones en asuntos similares.

161 Por último, de los motivos expuestos en la conclusión del punto 4.1 de la decisión impugnada resulta que, según la Comisión, la divulgación de los documentos relativos al método de cálculo adoptado a los efectos de la petición de cobro supondría un riesgo previsible para el procedimiento jurisdiccional nacional pendiente en Bélgica.

162 Habida cuenta de estas cuatro categorías de motivos generales y abstractos, primeramente, el Tribunal declara que la alegación de la Comisión de que los documentos de que se trata no pueden divulgarse por contener opiniones expresadas con carácter personal por sus agentes con fines internos, opiniones que fueron formuladas en una fase preliminar de la decisión final de la Comisión y que, además, no reflejan la postura finalmente adoptada por ésta, se enfrenta al tenor literal del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

163 En efecto, procede señalar que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 admite expresamente que tras la adopción de la decisión se permitirá el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, salvo que la divulgación del documento suponga un perjuicio para el proceso de toma de decisiones de la institución.

164 Pues bien, en el caso de autos la Comisión se limitó a alegar que «el hecho de que los documentos de que se trata relativos a la realización de una auditoria o a la resolución del contrato hubiesen sido redactados y distribuidos hace muchos años no es óbice para que pueda esperarse que [su] proceso de toma de decisiones […] pueda verse seriamente afectado por los motivos antes citados». Debido a su carácter puramente hipotético tal justificación resulta insuficiente a la luz de la exigencia que se recuerda en el apartado 91 anterior en cuanto a la existencia de un riesgo objetivo concreto y no hipotético de que pueda perjudicarse un interés protegido.

165 A continuación, la Comisión no puede alegar que el hecho de hacer públicos documentos relativos a la realización de la auditoria y a la ejecución de la orden de cobro de que se trata en el caso de autos permitiría a los destinatarios de los fondos de la Unión evitar la aplicación de las reglas aplicables en el ámbito de la auditoria o de las órdenes de cobro y, en consecuencia, afectar en un futuro su proceso de toma de decisiones de manera extremadamente grave.

166 En efecto, la modalidades de realización de una auditoria se basan en normas jurídicas y reglas científicas conocidas por los profesionales, puesto que se enseñan en los programas de formación de auditores. Lo mismo sucede en lo que atañe a las reglas de ejecución de una orden de cobro. En consecuencia, no puede alegarse que el conocimiento de tales reglas afectaría gravemente al proceso de toma de decisiones clausurado en el caso de autos, o al proceso de toma de decisiones de la Comisión en asuntos similares.

167 Seguidamente, la Comisión tampoco puede justificar su negativa a conceder el acceso a los documentos controvertidos por la necesidad de proteger en un futuro, en situaciones asimilares, a sus agentes contra toda presión externa y, por ende, el proceso de toma de decisiones en asunto similares.

168 En efecto, suponiendo que los documentos controvertidos contengan efectivamente datos relativos a los agentes de la Comisión que convendría no divulgar para no exponer a estos últimos a presiones externas, es preciso señalar que, en primer lugar, según se desprende de los recordatorios que se realizan en los apartados 130 a 132 anteriores, el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 no pretende proteger los datos personales que puedan, en particular, exponer a los agentes a presiones externas, sino únicamente algunos tipos de documentos. A continuación, procede recordar que el legislador de la Unión estableció en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, una disposición especial que pretende expresamente limitar, cuando resulte necesario, la divulgación de los datos personales para proteger la intimidad y la integridad de la persona.

169 Por consiguiente, la Comisión no puede basar su negativa a divulgar tales datos personales en lo dispuesto por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

170 Posteriormente, procede señalar que, en contra de lo que sostiene la Comisión, el hecho de que algunos documentos se refieran al cálculo del importe que ha de cobrarse, que es objeto de un litigio pendiente ante un órgano jurisdiccional belga, no puede constituir un motivo de denegación de la divulgación de tales documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

171 Ciertamente, el décimo sexto considerando del Reglamento nº 1049/2001 establece que el régimen de acceso del público a los documentos de las instituciones debe aplicarse sin perjuicio del derecho de acceso a los documentos de que gozan las autoridades judiciales.

172 No obstante, de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001 no resulta que el derecho de acceso a los documentos de que gozan las autoridades judiciales nacionales dispense de la aplicación de la regla general de acceso del público a los documentos de las instituciones establecida por el Reglamento nº 1049/2001, y ello, en particular, habida cuenta de la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 90 anterior, según la cual las excepciones a dicho derecho deben interpretarse en sentido estricto y se enumeran limitativamente en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001.

173 En consecuencia, en lo que atañe a los documentos relativos al cálculo de la petición de cobro, la Comisión incurrió en error al negarse a divulgar su contenido debido a que dicho cálculo era objeto de un litigio pendiente ante un órgano jurisdiccional belga.

174 De las consideraciones adicionales anteriores resulta que ninguno de los cuatro motivos abstractos y generales invocados por la Comisión respecto de los documentos enumerados en el apartado 134 anterior justifican, junto con los motivos concretos e individuales, la negativa a divulgar dichos documentos.

175 A la luz de la ilegalidad que se ha puesto de manifiesto, con carácter principal, en el apartado 150 anterior, procede admitir el cuarto motivo íntegramente sin que sea necesario examinar las alegaciones de la demandante en cuanto a la existencia de un interés público superior, y, en consecuencia, anular la decisión impugnada en la medida en que deniega explícitamente a la demandante el acceso a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2001 que se enumeran en el apartado 134 anterior basándose en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

Sobre el segundo motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

176 Por un lado, la demandante reprocha a la Comisión que no justificó los motivos por los que el número de documentos cuyo contenido fue declarado parcial o totalmente fuera del ámbito de la solicitud de acceso ilimitado a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 aumentó entre la respuesta inicial y la decisión impugnada. Por otro lado, sostiene que la Comisión no explicó, en primer lugar, sobre qué fundamento jurídico se basó para declarar que algunos documentos o partes

de documentos quedan total o parcialmente fuera del ámbito de dicha solicitud de acceso ni, en segundo lugar, los motivos por los que el expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 contiene documentos o partes de documentos sin relación con dicho objeto. La demandante añade que estas incoherencias, o incluso contradicciones, que resultan de la decisión impugnada, se reflejan claramente en dos escritos dirigidos por ella al Presidente de la Comisión, respectivamente los días 11 de junio de 2010 y 11 de agosto de 2010, que se adjuntan a la réplica.

177 La Comisión impugna el fundamento del segundo motivo y, a este respecto, estima que cumplió de manera suficiente en Derecho su obligación de motivación en lo que atañe a la aplicación de las excepciones sobre las que basó su decisión de denegar el acceso completo a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

178 En el caso de autos, procese señalar con carácter previo que los dos escritos dirigidos por la demandante al Presidente de la Comisión, respectivamente los días 11 de junio de 2010 y 11 de agosto de 2010, fueron enviados con posterioridad a la adopción de la decisión impugnada y a la presentación de la demanda en el presente asunto. Dado que tales escritos fueron redactados por la propia demandante no pueden considerarse constitutivos de pruebas cuya existencia fue descubierta por la demandante durante el procedimiento. En efecto, tal calificación permitiría a una parte procurarse sus propias pruebas y obviar así la regla según la cual la demandante ha de proponer la prueba en la fase de demanda, tal como dispone el artículo 44 del Reglamento de Procedimiento. Añade que, por este mismo motivo, no puede considerarse que, dado que la existencia de los referidos escritos se descubrió durante la presente instancia, éstos constituían nuevas pruebas que permitían invocar un nuevo motivo, en el sentido del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

179 En consecuencia, procede desestimar la petición de la demandante de aportar a los autos del presente asunto los dos escritos dirigidos al Presidente de la Comisión respectivamente los días 11 de junio de 2010 y 11 de agosto de 2010.

180 Con carácter principal, es preciso recordar que según la jurisprudencia la obligación de motivación constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues éste pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (sentencia del Tribunal de 12 de diciembre de 2007, Akzo Nobel y otros/Comisión, T-112/05, Rec. p. II-5049, apartado 94).

181 Además, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el juez de la Unión pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63, y Sison/Consejo, citada en el apartado 90 *supra*, apartado 80).

182 Por lo que se refiere a la solicitud de acceso a los documentos, cuando la institución de que se trate deniegue tal acceso deberá demostrar en cada caso concreto, sobre la base de los datos de los que dispone, que los documentos cuyo acceso se solicita están efectivamente amparados por las excepciones enumeradas en el Reglamento nº 1049/2001 (sentencias del Tribunal de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, Rec. p. II-1429, apartado 60, y de 17 de mayo de 2006, Kallianos/Comisión, T-93/04, RecFP pp. I-A-2-115 y II-A-2-537, apartado 90). En el marco de

esta jurisprudencia, incumbe pues a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar una motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de protección relativa a esa excepción es real. (sentencia de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, antes citada, apartado 61).

183 En el caso de autos, con el fin de apreciar el fundamento del segundo motivo, procede distinguir las tres categorías de documentos siguientes:

— Documentos respecto de los cuales la Comisión no adoptó una decisión debido a que, al no ser objeto de una solicitud confirmatoria en el sentido del artículo 8 del Reglamento nº 1049/2001, quedaban fuera del ámbito de la solicitud de acceso de que se trata.

— Documentos respecto de los cuales la Comisión no adoptó una decisión debido a que al no referirse al contrato LIEN 97-2011, quedaban fuera del ámbito de la solicitud de acceso de que se trata.

— Documentos o pasajes de documentos respecto de los cuales la Comisión denegó el acceso a la demandante debido a que estaban amparados por una de las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001.

Documentos respecto de los cuales la Comisión no adoptó una decisión debido a que, al no ser objeto de una solicitud confirmatoria, quedaban fuera del ámbito de la solicitud de acceso

184 Consta que estos documentos son los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo, según se les denomina en la solicitud inicial.

185 A este respecto, procede considerar que el hecho de que la Comisión no haya adoptado una decisión siendo así que, tal como se afirma en el apartado 61 anterior, de la solicitud inicial resulta expresamente que la demandante había solicitado un acceso ilimitado a los otros documentos entregados al Defensor del Pueblo, debe calificarse de denegación implícita de acceso, en el sentido del artículo 8 del Reglamento nº 1049/2001 que puede recurrirse ante el Tribunal.

186 Pues bien, una denegación implícita tal implica, por definición, la carencia absoluta de motivación. De ello se desprende que las consideraciones y afirmaciones que la Comisión ha proporcionado sobre esta cuestión al juez de la Unión, aunque sean correctas, no pueden subsanar tal falta de motivación (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1996, Alemania y otros/Comisión, C-329/93, C-62/95 y C-63/95, Rec. p. I-5151, apartado 48, y la sentencia del Tribunal General de 19 de octubre de 2005, Freistaat Thüringen/Comisión, T-318/00, Rec. p. II-4179, apartado 127). Tal es precisamente el caso en lo que respecta al carácter supuestamente impreciso de los términos de la solicitud inicial. En efecto, tal como se expone en los apartados 83 y 85 anteriores, correspondía en tal caso a la Comisión, con arreglo al artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 y al principio de buena administración, solicitar a la demandante que definiese con mayor precisión los documentos solicitados, lo que, por otra parte no hizo en el caso de autos.

187 De las anteriores consideraciones resulta que, en lo que atañe a los otros documentos entregados al Defensor del Pueblo, la decisión impugnada contiene una denegación implícita de acceso a estos documentos solicitados por la demandante y que esta denegación no cumple con la obligación de motivación que el artículo 296 TFUE impone a las instituciones de la Unión.

Documentos respecto de los cuales la Comisión no adoptó una decisión debido a que, al no referirse al contrato LIEN 97-2011, quedaban fuera del ámbito de la solicitud de acceso

188 En lo que respecta a estos documentos, procede señalar en primer lugar que, en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal en la vista, la demandante confirmó expresamente que su solicitud de acceso se refería únicamente a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011. Habida cuenta del objeto de dicha solicitud, según confirmó la demandante en la vista, procede examinar sobre la base de la respuesta de la Comisión a la segunda diligencia de prueba, si ésta consideró acertadamente que el contenido de algunos documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 se hallaban total o parcialmente fuera del ámbito de ese objeto. A tal efecto, procede recordar que dichos documentos son aquellos mencionados en el punto 3.1 de la decisión impugnada.

– Documentos cuyo contenido se halla supuestamente totalmente fuera del ámbito de la solicitud de acceso

189 Habida cuenta del punto 3.1 de la decisión impugnada y del cuadro adjunto a dicha decisión los documentos cuyo contenido la Comisión consideró totalmente fuera del ámbito de la solicitud de acceso pueden identificarse como sigue:

— expediente 1: documento 7/1999, sub-parte 1 (que corresponde al correo electrónico enviado al Centro Europeo del Voluntariado el 30 de marzo de 1999 a 9 h 50);

— expediente 4, parte I: documento 6/1999 [mencionado únicamente en el cuadro adjunto a la decisión impugnada (página 5)];

— expediente 4, parte II: documentos 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 y 6/2001.

190 Tras examinar la respuesta de la Comisión a la segunda diligencia de prueba, el Tribunal considera, en primer lugar, que el contenido de los siguientes documentos, que según la Comisión no presenta relación alguna con el objeto de la solicitud de acceso de la demandante, se refiere, sin embargo, por un lado, directa o indirectamente, y por otro lado, total o parcialmente, al objeto de la solicitud de acceso al expediente del contrato LIEN 97-2011, sin que el Tribunal deba designar en la presente sentencia los pasajes controvertidos de tales documentos, a saber:

— expediente 1: documento 7/1999, sub-parte 1;

— expediente 4, parte I: documento 6/1999;

— expediente 4, parte II: documentos 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 y 6/2001.

191 A continuación, respecto del documento 23/1999 del expediente 4, parte II, del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, el Tribunal afirma que, a diferencia de lo que indicó la Comisión en la página 12 del cuadro adjunto a la decisión impugnada, su contenido no se refiere exclusivamente a una reunión que no trataba del contrato LIEN 97-2011. En efecto, si bien es cierto que así sucede en lo que atañe a la segunda sub-parte del documentos, que empieza con la frase «Now, an other very important issue», el contenido de la primera sub-parte del mismo documento, que empieza tras la introducción «Dear Isabella», sí se refiere al contrato LIEN 97-2011.

192 Asimismo, en cuanto al documento 6/2000 del expediente 4, parte II, del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, el Tribunal afirma que este documento contiene, por un lado, una primera sub-parte que reproduce un correo electrónico cuyo objeto no concierne al contrato LIEN 97-2011 y, por otro lado, una segunda sub-parte que contiene notas manuscritas. Estas notas son suficientemente

legibles para poder identificar la cronología de los sucesos relativos al contrato LIEN 97-2011. Además, algunos de dichos sucesos se describen en el documento 23/1999 del expediente 4, parte I, del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, el cual se hizo público, salvo la línea 49 del cuadro que contiene. Por consiguiente, sólo el contenido de la primera sub-parte del documento 6/2000 del expediente 4, parte II, del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 se refiere a un tema sin relación alguna con el objeto de la solicitud de acceso de la demandante.

193 Por último, en lo que respecta a los documentos siguientes, el Tribunal afirma que la Comisión consideró acertadamente que su contenido carecía de relación alguna con el objeto de la solicitud de acceso de la demandante: expediente 4, parte II: documentos 5/2000, 11/2000, 14/2000 y 4/2001.

194 De las anteriores constataciones resulta que, en lo que atañe a los documentos enumerados en el apartado 190 anterior, al documento 23/1999 (sub-parte 1) del expediente 4, parte II, y al documento 6/2000 (sub-parte 2) del expediente 4, parte II, es preciso considerar que, a semejanza de la conclusión a la que se llegó en el apartado 187 anterior, la decisión impugnada contiene una denegación implícita de acceso a estos documentos solicitados por la demandante y que esta denegación incumple la obligación de motivación que el artículo 296 TFUE impone a las instituciones de la Unión.

– Documentos cuyo contenido se halla supuestamente fuera del ámbito de la solicitud de acceso

195 En lo que respecta a estos documentos, habida cuenta del punto 3.1 de la decisión impugnada y del cuadro adjunto a la referida decisión, éstos pueden identificarse como sigue:

— expediente 1: documentos 1/1999, 2/1999 y 6/1999;

— expediente 2: documentos 1/1999 y 5/1999;

— expediente 4, parte I: documentos 1/1999, 3/1999 (recuadro 1), 14/2001 (recuadro 4) y 19/2001 (recuadros 1 y 2);

— expediente 4, parte II: documentos 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, 2/2000 a 4/2000, 8/2000, 9/2000 y 9/2001.

196 Tras el examen de la respuesta de la Comisión a la segunda diligencia de prueba, el Tribunal constata que el contenido de los documentos siguientes, que según la Comisión, no presentan supuestamente relación alguna con el objeto de la solicitud de acceso de la demandante, se refieren sin embargo, directa o indirectamente, al contrato LIEN 97-2011 :

— expediente 1: documentos 2/1999 y 6/1999 (recuadro 1);

— expediente 2: documento 1/1999;

— expediente 4, parte I: documentos 3/1999 (recuadro 1), 14/2001 (recuadro 4) y 19/2001 (recuadros 1 y 2);

— expediente 4, parte II: documentos 1/1999 (recuadro 1), 12/1999, 3/2000 (recuadro 3), 8/2000 y 9/2001 (recuadro 4).

197 Sin embargo, en cuanto al contenido de los documentos siguientes, el Tribunal afirma que la Comisión consideró acertadamente que éste no presentaba relación alguna con el objeto de la solicitud de acceso:

— expediente 1: documento 1/1999;

— expediente 2: documento 5/1999;

— expediente 4, parte I: documento 1/1999;

— expediente 4, parte II: documentos 1/1999 (recuadros 2 a 4), 2/1999 (recuadros 1 y 3), 5/1999, 18/1999 (recuadro 3), 20/1999 (recuadro 11), 22/1999, 2/2000 (recuadros 1 y 3), 3/2000 (recuadro 1), 4/2000 (recuadro 2) y 9/2000.

198 De las anteriores constataciones resulta que, en lo que atañe a los documentos enumerados en el apartado 196 anterior, procede considerar que, a semejanza de la conclusión a la que se llegó en el apartado 187 anterior, la decisión impugnada contiene una denegación implícita de acceso a estos documentos solicitados por la demandante y que esta denegación incumple la obligación de motivación que el artículo 296 TFUE impone a las instituciones de la Unión.

Documentos a los que la Comisión denegó el acceso a la demandante debido a que quedaban amparados por una de las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001

199 En lo que respecta al contenido de estos documentos, procede, en primer lugar, recordar que la Comisión se basó para denegar el acceso a la demandante en lo dispuesto por el artículo 4, apartado 1, letra b), y apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001.

200 Ciertamente, de la decisión impugnada resulta que ésta contiene, bajo el título 4, «Motivos de la denegación», una exposición del conjunto de motivos por los que la Comisión estimó que la divulgación del contenido de los documentos de que se trata supondría un perjuicio para los objetivos protegidos respectivamente por el artículo 4, apartado 1, letra d), y el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 y, en consecuencia, debía denegarse en virtud de dichos artículos.

201 No obstante, tal como se recuerda en el apartado 181 anterior, la motivación exigida debe permitir en particular al juez de la Unión ejercer su control. Además, habida cuenta de la jurisprudencia que se cita en el apartado 182 anterior, procede verificar si los documentos respecto de los cuales la Comisión invocó las disposiciones del artículo 4, apartado 1, letra b), y apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 se hallan efectivamente amparados por la excepción invocada, y, por otro lado, si la necesidad de protección relativa a esta excepción es real.

202 Primeramente, en lo que atañe a los documentos respecto de los cuales la Comisión invocó la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, de las constataciones realizadas en los apartados 106 y 110 anteriores se desprende que dichos documentos se hallan efectivamente amparados por esta excepción. Además, de los apartados 97 a 126 anteriores resulta que el Tribunal pudo ejercer su control jurisdiccional sobre la decisión impugnada en la medida en que afecta a tales documentos. Por consiguiente, en lo que respecta a estos últimos, la Comisión cumplió la obligación de motivación que el artículo 296 TFUE impone a las instituciones de la Unión.

203 A continuación, en cuanto a los documentos respecto de los cuales la Comisión invocó la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, a pesar de que el Tribunal concluyó en el apartado 155 anterior que es manifiesto que los documentos enumerados en el apartado 154 anterior no constituyen opiniones en el sentido de esta disposición, es preciso señalar por otro lado que, en contra de lo exigido por la jurisprudencia mencionada en el apartado 182 anterior, la Comisión no indicó los motivos por los que consideraba que los referidos documentos contenían tales opiniones. En consecuencia, la negativa a divulgar los documentos enumerados en el apartado 154 anterior no cumple con la obligación de motivación que el artículo 296 TFUE impone a las instituciones de la Unión.

204 Sin embargo, en lo que atañe a los documentos distintos de los enumerados en el apartado 154 anterior respecto de los cuales la Comisión invocó la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, de los motivos expuestos en los apartados 134 a 174 anteriores relativos al cuarto motivo resulta que, a pesar de la ilegalidad constatada con carácter principal, por un lado, dichos documentos se hallan efectivamente amparados por esta excepción, y, por otro lado, el Tribunal pudo ejercer su control jurisdiccional de la decisión impugnada en la medida en que afectaba a tales documentos. Por consiguiente, en lo que respecta a estos últimos, la Comisión cumplió la obligación de motivación que el artículo 296 TFUE impone a las instituciones de la Unión.

205 Del conjunto de conclusiones expuestas en los apartados 187, 194, 198, 203 y 204 anteriores resulta que procede estimar parcialmente el segundo motivo.

206 De las conclusiones expuestas respectivamente en los apartados 87, 126, 175 y 205 anteriores resulta que el recurso está parcialmente fundado y que, en consecuencia, la decisión impugnada debe anularse en la medida en que, en primer lugar, deniega implícitamente el acceso a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo, y, en segundo lugar, deniega explícitamente el acceso a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 mencionados en los apartados 106, 134, 190 y 196 anteriores.

Costas

207 A tenor del artículo 87, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas.

208 En las circunstancias del presente asunto, habida cuenta de que se han desestimado la mayoría de las pretensiones de la Comisión, una justa apreciación del litigio lleva a condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con ocho décimas partes de las costas de la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

1) Anular la decisión de la Comisión Europea de 29 de abril de 2010 en la medida en que deniega implícitamente el acceso a los documentos que entregó al colaborador del Defensor del Pueblo Europeo, distintos de aquellos que éste identificó en los expedientes 1 a 4 del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

2) Anular igualmente la decisión de la Comisión de 29 de abril de 2010 en la medida en que deniega explícita o implícitamente el acceso a los documentos del expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 mencionados en los apartados 106, 134, 194 y 196 de la presente sentencia.

3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

4) La Comisión cargará con sus propias costas y con ocho décimas partes de las costas en que haya incurrido Internationaler Hilfsfonds eV.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de mayo de 2012.

Firmas

Índice

Hechos que originaron el litigio 1

Procedimiento 5

Pretensiones de las partes 6

Sobre la admisibilidad del contenido de los escritos presentados por la demandante en la Secretaría del Tribunal los días 29 de julio de 2010 y 11 de julio de 2011 6

Sobre el fondo 7

Observaciones preliminares 7

Sobre el primer motivo, basado, en esencia, en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la determinación del objeto de la solicitud inicial y, consecutivamente, en el incumplimiento de la obligación de la Comisión de examinar exhaustivamente la referida solicitud 9

Sobre el objeto de la solicitud inicial 9

Sobre la legalidad de la ausencia de decisión de la Comisión respecto de la solicitud de acceso ilimitado a los otros documentos entregados al colaborador del Defensor del Pueblo 11

Sobre los motivos tercero y cuarto, basados respectivamente en la infracción de las disposiciones del artículo 4, apartado 1, letra b), y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 14

Recordatorios preliminares 14

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción de las disposiciones del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 15

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 19

– Consideraciones principales 20

– Consideraciones adicionales 23

Sobre el segundo motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación 26

Documentos respecto de los cuales la Comisión no adoptó una decisión debido a que, al no ser objeto de una solicitud confirmatoria, quedaban fuera del ámbito de la solicitud de acceso 28

Documentos respecto de los cuales la Comisión no adoptó una decisión debido a que, al no referirse al contrato LIEN 97–2011, quedaban fuera del ámbito de la solicitud de acceso 29

– Documentos cuyo contenido se halla supuestamente totalmente fuera del ámbito de la solicitud de acceso 29

– Documentos cuyo contenido se halla supuestamente fuera del ámbito de la solicitud de acceso 30

Documentos a los que la Comisión denegó el acceso a la demandante debido a que quedaban amparados por una de las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 31

Costas 32