

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 7 de febrero de 2002 *

En el asunto T-211/00,

Aldo Kuijer, con domicilio en Utrecht (Países Bajos), representado por los Sres. O.W. Brouwer y T. Janssens, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bauer y M. Bishop, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión del Consejo, comunicada al demandante mediante escrito de 7 de junio de 2000, por la que se le deniega el acceso a determinados documentos del Centro de Información,

* Lengua de procedimiento: inglés.

Reflexión e Intercambio en materia de Asilo (CIRIA), solicitados en el marco de la Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43),

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

integrado por el Sr. P. Mengozzi, Presidente, y la Sra. V. Tiili y el Sr. R.M. Moura Ramos, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 El Consejo y la Comisión aprobaron, el 6 de diciembre de 1993, un Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la

Comisión (DO L 340, p. 41), con el fin de fijar los principios reguladores del acceso a los documentos que obren en su poder. El Código de conducta establece, en particular, el principio siguiente:

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

2 Además, dispone que:

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

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

4 El artículo 1, apartado 1, de la Decisión 93/731/CE establece lo siguiente:

«El público tendrá acceso a los documentos del Consejo en las condiciones que se establecen en la presente Decisión.»

5 El artículo 4 presenta el siguiente tenor literal:

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

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

- la protección del individuo y de la intimidad,

- la protección del secreto en materia comercial e industrial,

- la protección de los intereses financieros de la Comunidad,

- la protección de la confidencialidad solicitada por la persona física o jurídica que haya proporcionado alguno de los datos contenidos en ese documento o exigida por la legislación del Estado miembro que haya facilitado alguno de los datos.

2. El acceso a un documento del Consejo podrá denegarse para proteger el secreto de las deliberaciones del Consejo.»

6 El artículo 5 de la misma Decisión establece lo siguiente:

«El Secretario General responderá en nombre del Consejo a las solicitudes de acceso a los documentos del Consejo, salvo en los casos contemplados en el apartado 3 del artículo 7, en los que será el Consejo quien dé respuesta.»

7 El artículo 7, apartados 1 y 3, dispone:

«1. Los servicios competentes de la Secretaría General informarán por escrito al solicitante en el plazo de un mes, bien del curso positivo que va a darse a su solicitud, bien de su intención de darle una respuesta negativa. En este último caso, también informarán al solicitante de los motivos de tal intención y de que dispone de un plazo de un mes para presentar una solicitud de confirmación destinada a obtener la revisión de esta postura; si el solicitante no hace uso de esta posibilidad se entenderá que ha renunciado a su solicitud inicial.

[...]

3. La decisión de denegar una solicitud de confirmación que deberá producirse en el mes siguiente a la presentación de dicha solicitud, se motivará debidamente [...].»

- 8 El artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, en su versión modificada por el Tratado de Amsterdam, dispone en su párrafo segundo:

«El presente 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 manera más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.»

Hechos que originaron el litigio

- 9 El demandante es un profesor e investigador universitario en el ámbito del derecho de asilo y de la inmigración. Mediante escrito de 3 de julio de 1998, dirigido al Secretario General del Consejo, solicitó acceso a una serie de documentos relacionados con la actividad del Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo (CIRIA). La solicitud se refería a determinados informes elaborados por el CIRIA o en colaboración con él, así como a los informes de eventuales misiones comunes o de misiones efectuadas por los Estados miembros en países terceros y transmitidos al CIRIA. El demandante también solicitó la lista, elaborada por el CIRIA o en colaboración con él, de las personas de contacto que se ocupan de las solicitudes de asilo en los Estados miembros (en lo sucesivo, «lista de personas de contacto»), con cualquier modificación posterior.
- 10 Mediante escrito de 28 de julio de 1998, el Secretario General respondió al demandante que entre 1994 y 1998 se habían elaborado informes del CIRIA sobre la situación de los solicitantes de asilo que regresaban a sus países de origen respecto a los países siguientes: Albania, Angola, Sri Lanka, Bulgaria, Turquía, China, Zaire, Nigeria y Vietnam. Sin embargo, denegó la solicitud de acceso a tales documentos y a la lista de personas de contacto en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731. Explicó que la divulgación de dicha lista podía «amenazar la protección de los individuos y su intimidad provocando acosos y

amenazas personales». Respecto a los informes elaborados por cuenta del CIRIA, el Secretario General informó al demandante de que no existía ningún documento de estas características.

- 11 Mediante escrito de 25 de agosto de 1998, el demandante presentó una solicitud de confirmación con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Decisión 93/731. Respecto a los informes del CIRIA se mostró sorprendido de que «el Consejo tenga también la intención de mantener la confidencialidad respecto, a los informes sobre países como por ejemplo, Nigeria, Irán e Irak, cuando difícilmente puede afirmarse que las relaciones entre la Unión Europea y estos países sean buenas». En cuanto a los informes elaborados por cuenta del CIRIA, precisó, en especial, los motivos por los que sospechaba que la respuesta del Secretario General respecto a la inexistencia de estos documentos no era cierta. También impugnaba la parte de la decisión relativa a la lista de personas de contacto.

- 12 Mediante escrito de 28 de septiembre de 1998, el Secretario General remitió al demandante la decisión del Consejo por la que se desestimaba la solicitud de confirmación. El escrito está redactado en los siguientes términos:

«Después de un examen pormenorizado, el Consejo ha decidido confirmar [la decisión del Secretario General] en los términos formulados en el escrito de 28 de julio de 1998, sobre las solicitudes relativas a los [informes del CIRIA y a la lista de personas de contacto]. Tras examinar cada uno de los documentos siguientes, el Consejo ha decidido no divulgarlos por los motivos siguientes:

- a) [número de documento]: Nota de acompañamiento de la Secretaría General del Consejo dirigida al CIRIA: informe de los jefes de misión de los doce sobre la situación de los solicitantes de asilo [de un país] que regresan [al mismo país]. Este informe contiene datos muy delicados sobre la situación política, económica y social [en el país de que se trata], facilitadas por los jefes de misión de los Estados miembros de la Unión Europea en este país. El

Consejo opina que la divulgación de estos datos podría perjudicar las relaciones entre la Unión Europea y [dicho país]. Por consiguiente, el Consejo decidió que procedía denegar el acceso a este documento con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Decisión [93/731] (relaciones internacionales).

[...]

- b) Lista de personas [de contacto] del CIRIA que se ocupan de las cuestiones de asilo: la Secretaría General no ha conseguido encontrar un documento específico del Consejo que contuviera [tal] lista [...]

Además, el Consejo continuará investigando para localizar documentos (a partir de 1994) que contengan los informes elaborados por cuenta del CIRIA [...] Se le informará de los resultados de estas pesquisas a su debido tiempo.»

- 13 El 14 de octubre de 1998, se comunicó al demandante que, tras las pesquisas efectuadas por los servicios competentes de la Secretaría General, se había decidido darle acceso a diez informes redactados por las autoridades danesas sobre misiones de investigación efectuadas en países terceros. También se le informó de que se le había denegado el acceso a otros cuatro informes elaborados por cuenta del CIRIA por las autoridades de otros Estados miembros (enumerados en el escrito) por el siguiente motivo, que se repetía en cada uno de estos documentos:

«La Secretaría General opina que la divulgación de las informaciones muy detalladas y delicadas de este informe podría comprometer las relaciones de la Unión Europea con [el país de que se trata] y las relaciones bilaterales entre [el

Estado miembro cuyos servicios han efectuado la misión] y este país. Por consiguiente, no se autoriza el acceso a este documento, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Decisión [93/731] (relaciones internacionales).»

- 14 El 4 de diciembre de 1998, el demandante interpuso un recurso de anulación de la decisión del Consejo de 28 de septiembre de 1998 por la que se le deniega el acceso a los documentos indicados.
- 15 Mediante escrito de 18 de mayo de 1999, la Secretaría General comunicó al demandante otra respuesta del Consejo a la solicitud de confirmación de 25 de agosto de 1998. En esta respuesta, el Consejo indicaba que existía, efectivamente, una lista de personas de contacto que figuraba en el documento 5971/2/98 CIRIA 18. Por consiguiente, admitía que su decisión, comunicada mediante escrito de 28 de septiembre de 1998, por la que se desestima la solicitud de confirmación, era errónea a este respecto.
- 16 Sin embargo, el Consejo denegó el acceso a este documento en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731. En su respuesta, precisaba lo siguiente: «El documento [de que se trata] contiene una lista de las personas de contacto designadas por cada Estado miembro, que pueden intercambiar datos relativos a los solicitantes de asilo [e] informaciones relativas al país de origen del que se ocupan, su dirección profesional y sus números directos de teléfono y de fax.» El Consejo continuaba afirmando que correspondía a los Estados miembros decidir si podía divulgarse este tipo de información y en qué medida. Indicaba que algunos de ellos se oponían con el fin de preservar la eficacia operativa de sus servicios administrativos. Si el Consejo divulgaba estos datos, que le habían sido transmitidos con el fin específico de crear una red interna de personas de contacto destinada a facilitar la cooperación y la coordinación en materia de derecho de asilo, los Estados miembros serían reticentes a proporcionarle datos de esa naturaleza en el futuro. En estas circunstancias, la divulgación de dicho documento podía menoscabar el interés público relativo al funcionamiento del

intercambio de información y a la coordinación entre los Estados miembros en el ámbito del derecho de asilo y de la inmigración.

- 17 Mediante sentencia de 6 de abril de 2000, Kuijer/Consejo (T-188/98, Rec. p. II-1959; en lo sucesivo, «sentencia Kuijer»), el Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión del Consejo de 28 de septiembre de 1998, en su versión modificada por la decisión de 18 de mayo de 1999. El Tribunal de Primera Instancia consideró, en primer lugar, que la decisión no satisfacía las exigencias de motivación del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) y, en segundo lugar, que al denegar el acceso a los pasajes de los documentos solicitados no amparados por la excepción de interés público prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731, el Consejo había aplicado dicha excepción de forma desproporcionada.
- 18 Como consecuencia de dicha sentencia, el Consejo adoptó una nueva decisión el 5 de junio de 2000 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»). En primer lugar, el Consejo expuso que los informes mencionados en la solicitud de acceso presentaban características comunes que justificaban que se les diera idéntico trato respecto de la Decisión 93/371, que contenían informaciones detalladas sobre la situación política general y la protección de los derechos humanos en países terceros que podían ser interpretadas como una crítica a dichos países, que estos informes eran de tal naturaleza que podrían perjudicar las relaciones de la Unión Europea con dichos países y que la apreciación de las posibles consecuencias de su comunicación sobre tales relaciones estaba comprendida en sus atribuciones políticas, que, en el presente caso, su comunicación podía realmente perjudicar las relaciones con los países terceros de que se trata y que podía también poner en peligro la mejora de la situación de los solicitantes de asilo originarios de estos países y plantear problemas con los Estados que se hallan en la misma situación que los países de que se trata. A continuación, el Consejo examinó sumariamente el contenido de cada uno de estos documentos y consideró que, con excepción de la lista de personas de contacto, que fue remitida al demandante mediante escrito de 9 de octubre de 2000, sin los nombres ni los números de teléfono o de fax de estas personas, no podía comunicarle ninguno de ellos. Según el Consejo, tales documentos están comprendidos en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731, en la medida en que su divulgación puede perjudicar las relaciones de la Unión con el país de que se trata y, en determinados casos, poner en peligro la situación de las personas que han facilitado determinadas informaciones en ellos contenidas.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 11 de agosto de 2000, el demandante interpuso el presente recurso.

- 20 Puesto que el demandante renunció a presentar un escrito de réplica, el 5 de enero de 2001 se dio por concluida la fase escrita del procedimiento. Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral.

- 21 Mediante auto de 20 de marzo de 2001, el Tribunal de Primera Instancia ordenó a la parte demandada, con arreglo a los artículos 65, letra b); 66, apartado 1, y 67, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, que aportara los documentos controvertidos, aunque previó que dichos documentos no se comunicarían al demandante en el marco del presente procedimiento. Dicha demanda fue satisfecha.

- 22 Las partes presentaron sus informes orales y respondieron a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia en la vista de 12 de julio de 2001.

- 23 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión impugnada.

— Solicite al Consejo que presente la totalidad de los documentos controvertidos.

— Condene en costas al Consejo, incluidos los gastos soportados por eventuales coadyuvantes.

24 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

25 El demandante solicita la anulación de la decisión impugnada en la medida en que deniega su solicitud de acceso a determinados documentos del CIRIA. Los documentos solicitados son los siguientes:

a) una serie de informes, análisis o evaluaciones elaborados por el CIRIA o en colaboración con él en los años 1994 a 1998, en el ámbito de la política

exterior y de seguridad común (PESC), relativos a la situación en los países terceros o en los territorios de los que son originarios o en los que residen numerosos solicitantes de asilo;

- b) los informes de misiones comunes o transmitidos al CIRIA por uno o varios Estados miembros sobre las misiones efectuadas en países terceros por este Estado miembro o por estos Estados miembros;

- c) la lista de las personas de contacto, sin los números de teléfono y de fax de dichas personas, junto con las modificaciones posteriores de dicha lista.

26 En apoyo de su recurso, el demandante invoca tres motivos. El primero se basa en la infracción de la Decisión 93/731, en particular de su artículo 4, apartado 1, y en la violación del principio de proporcionalidad. El segundo motivo se basa en el incumplimiento del deber de motivación. El tercer motivo se basa en la violación de un principio fundamental del Derecho comunitario, según el cual los ciudadanos europeos deben poder acceder del modo más amplio y completo posible a los documentos de la Unión.

27 Es preciso examinar el motivo basado en la infracción de la Decisión 93/731, en particular de su artículo 4, apartado 1, y en la violación del principio de proporcionalidad.

Alegaciones de las partes

Sobre los informes controvertidos

- 28 El demandante niega que el contenido de los informes controvertidos presente características comunes que permitan darles idéntico trato respecto de la Decisión 93/731 e invoca, sobre este particular, los apartados 39 y 40 de la sentencia Kuijer.
- 29 En su opinión, dichos informes contienen informaciones fácticas y no críticas de los países terceros de que se trata sobre cuestiones delicadas, tales como su situación política general y la protección de los derechos humanos.
- 30 Por lo tanto, según el demandante, la divulgación de los informes controvertidos no amenaza con perjudicar las relaciones de la Unión con dichos países. A este respecto, sostiene, en primer lugar, que las relaciones de muchos de estos países con la Unión son ya difíciles, o incluso inexistentes, debido a la acción de ésta en el ámbito de los derechos humanos. En segundo lugar, afirma que, desde que se redactaron los informes controvertidos, la situación política en algunos de los países afectados se ha modificado en gran medida. En tercer lugar, añade, el Consejo no ha caracterizado el riesgo alegado. En cuarto lugar, el Consejo no ha indicado, para cada uno de los documentos controvertidos, en qué aspecto su divulgación amenaza de manera concreta y efectiva con perjudicar las relaciones políticas con el país tercero de que se trate.
- 31 Por último, el demandante alega que la decisión impugnada incurre en una violación del principio de proporcionalidad y que el Consejo ha apreciado de

forma errónea el peligro que representaría la comunicación de los informes de que se trata para las relaciones internacionales. En particular, el Consejo no ha examinado la posibilidad de conceder un acceso parcial a dichos informes.

- 32 El Consejo niega haber infringido el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/371 o el principio de proporcionalidad.
- 33 En primer lugar, con carácter preliminar, el Consejo señala que, como indicó en el párrafo tercero de la decisión impugnada, los informes sobre los países terceros afectados en el caso de autos presentan características comunes que obligan a tratarlos de la misma manera respecto de la Decisión 93/731.
- 34 El Consejo afirma que, sobre este extremo, está en desacuerdo con la manera en que el Tribunal de Primera Instancia apreció los hechos en su sentencia *Kuijer*. Estima que el Tribunal de Primera Instancia apreció de manera errónea los hechos del asunto en lo que respecta a la posibilidad de conceder acceso a los pasajes de los informes solicitados que podrían no estar amparados por la excepción invocada.
- 35 El Consejo rebate también el argumento del Tribunal de Primera Instancia basado en el examen de los diez informes elaborados por cuenta del CIRIA por las autoridades danesas (apartados 40 a 42 y 57 de la misma sentencia). Expone que, en el apartado 57 de la sentencia *Kuijer*, el Tribunal de Primera Instancia deduce del contenido de los diez informes daneses elaborados por cuenta del CIRIA, a los que se permitió acceder y cuya mayor parte consiste en descripciones y afirmaciones de hecho que no están amparadas por la excepción invocada, que los informes no comunicados tenían un contenido totalmente análogo y que, por consiguiente, era posible suprimir los pasajes delicados. El Consejo sostiene que este razonamiento es erróneo por falta de lógica y alega que los documentos comunicados no contienen ningún dato que justifique que no se divulguen total o parcialmente. Añade que algunos documentos de características o de naturaleza análogas no han sido total o parcialmente divulgados porque son esencialmente diferentes y, por consiguiente, no tienen la misma incidencia en las relaciones internacionales.

- 36 A este respecto, el Consejo recuerda que, como el propio Tribunal de Primera Instancia reconoció en el apartado 37 de su sentencia Kuijer, está obligado a examinar cada documento solicitado en función de su contenido concreto. Alega que el hecho de que, de entre un conjunto de documentos que tienen en común determinadas características, unos se divulguen y otros no constituye precisamente una prueba de que ha cumplido dicha obligación.
- 37 Además, el Consejo alega que un Estado miembro no aprecia necesariamente el perjuicio que podría causar la divulgación de un documento redactado por él mismo de igual manera que si se tratase de un informe común. Estima que, para esta última clase de informes, quizás haya que buscar un compromiso entre los distintos puntos de vista de los quince miembros.
- 38 Por último, subraya que todos los informes de que se trata se elaboraron en el marco de las relaciones políticas de la Unión y de los diversos Estados miembros con los países terceros. En cuanto a los informes comunes, añade que, en efecto, todos ellos fueron aprobados por el comité político, de conformidad con las competencias que le confiere el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea, en el marco de su título V.
- 39 En segundo lugar, el Consejo sostiene, basándose en el apartado 71 de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo (T-14/98, Rec. p. II-2489; en lo sucesivo, «sentencia Hautala»), que la decisión impugnada resulta de la atenta apreciación por su parte de las posibles consecuencias de la divulgación de los informes de que se trata para las relaciones internacionales de la Unión, la cual forma parte de las responsabilidades políticas que le confiere el título V del Tratado de la Unión Europea, y para el buen funcionamiento de la política de ésta en materia de asilo.
- 40 En tercer lugar, el Consejo alega que, tomando como base los criterios del control judicial fijados por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 72 de la

sentencia Hautala, la apreciación que le condujo a considerar que todos los informes de que se trata están comprendidos en la excepción relativa a la protección del interés público, mencionada en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/371, es irreprochable.

- 41 El Consejo afirma que todos los informes controvertidos contienen informaciones fácticas muy detalladas sobre la situación que impera en determinados países terceros, en particular en lo que atañe a los derechos humanos. Por consiguiente, sobre este extremo, dichos informes son muy similares al documento controvertido en la sentencia Hautala. Además, en el presente asunto, los informes controvertidos se redactaron, al igual que en aquel documento, con vistas a un uso interno y no con la finalidad de ser publicados. El Consejo admite que este hecho no es, por sí mismo, una razón válida para denegar el acceso a un documento, pero subraya que, en los documentos redactados con fines internos, la expresión es más libre y, por lo tanto, tales documentos contienen frases que amenazarían con crear tensiones con determinados países terceros.
- 42 Siempre según el Consejo, en el asunto que dio lugar a la sentencia Hautala, dichas circunstancias bastaron para que el Tribunal de Primera Instancia confirmara que nada justificaba la censura de la apreciación del Consejo (sentencia Hautala, apartado 74). Pues bien, la decisión impugnada está motivada de manera mucho más circunstanciada que la decisión controvertida en aquel asunto.
- 43 El Consejo observa también que las alegaciones presentadas por el demandante en los puntos 21 a 42 de su demanda se refieren, esencialmente, a los datos que sirvieron de base para apreciar las consecuencias que podría tener la divulgación de los informes de que se trata, en particular en cuanto al nivel de protección del interés público que debe preservarse o a la gravedad del perjuicio que la divulgación de los documentos controvertidos podría causar y la probabilidad de que tal perjuicio se produzca efectivamente. Puesto que no se discute la pertinencia de estos datos, el Consejo llega a la conclusión de que la decisión impugnada no adolece de vicio alguno, como tampoco existe desviación de poder ni error manifiesto de apreciación.

- 44 En cuanto a la alegación del demandante de que, en su opinión, se desprende de la jurisprudencia que sólo es posible denegar la divulgación de un documento si el Consejo prueba que, efectivamente, ésta puede perjudicar real y concretamente las relaciones con países terceros, el Consejo alega que, en el ámbito de las relaciones internacionales en particular, sería excesivo exigirle que aporte «pruebas irrefutables» de la probabilidad de un perjuicio real y concreto. Estas pruebas únicamente podrían existir si el Consejo hubiese divulgado con anterioridad documentos análogos a los controvertidos y si su divulgación hubiera causado un perjuicio real y concreto a las relaciones de la Unión con países terceros.
- 45 En la vista, el Consejo negó también la pertinencia del criterio del transcurso del tiempo para decidir si un documento puede ser divulgado o no. Alegó que la divulgación de un documento que ya no se corresponde con la situación actual del país afectado podría plantear problemas con dicho país porque éste podría considerar que se da una imagen engañosa de su situación presente.
- 46 Además, el Consejo subrayó que el acceso del público a los informes de que se trata puede tener influencia en cuanto a la propia existencia de esta clase de informes. En su opinión, como están redactados en forma clara y no diplomática, su divulgación puede afectar a las entidades de las que emanan las informaciones en ellos contenidas.
- 47 Por último, el Consejo discute el argumento según el cual se le critica por no haber tomado en consideración la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos controvertidos. Alega que la comunicación parcial de la lista de personas de contacto prueba lo contrario y que la decisión impugnada se atiene a las conclusiones deducidas por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia Kuyjer.

Sobre la lista de personas de contacto

- 48 El demandante observa que, al sostener que incumbe a los Estados miembros decidir si el público puede acceder a los nombres de los funcionarios nacionales, parece que el Consejo quisiera eludir sus obligaciones en materia de transparencia y apertura. Niega también el argumento según el cual, si estos datos se divulgasen, los Estados miembros ya no facilitarían esta clase de informaciones en el futuro. Subraya que, en todo caso, la coordinación entre los Estados miembros y entre éstos y el Consejo, así como el intercambio de información entre las Administraciones, no pueden prevalecer automáticamente sobre la apertura y la transparencia, que constituyen un interés fundamental para los ciudadanos.
- 49 El Consejo alega que ha satisfecho parcialmente los deseos del demandante, quien confirmó que no deseaba tener acceso a los números de teléfono y de fax de las personas que figuran en la lista de personas de contacto. Por lo que se refiere a los nombres de estas personas, el Consejo estima que se desprende claramente del contexto de la decisión impugnada que los motivos invocados en la decisión notificada al demandante el 18 de mayo de 1999 no han perdido su validez.
- 50 El Consejo afirma que las alegaciones del demandante expuestas en el procedimiento que culminó en la sentencia *Kuijer*, recogidas en el punto 77 de su demanda en el presente asunto, no lo han convencido. De este modo, el Consejo afirma que ha decidido mantener su postura sobre este extremo y denegar el acceso a determinadas partes del documento debido a que su divulgación podría perjudicar el interés público que representa el funcionamiento del intercambio de información y de la coordinación entre los Estados miembros en el ámbito del asilo, interés que estima tiene el deber de proteger en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/371 (auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 3 de marzo de 1998, *Carlsen y otros/Consejo*, T-610/97 R, Rec. p. II-485, apartado 48).

- 51 En la vista, respondiendo a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia, el Consejo explicó que no contemplaba la posibilidad de conceder el acceso a los nombres de las personas y a los demás datos que ya han sido comunicados al público por algunos Estados miembros, debido a que la diferencia de posturas de estos últimos al respecto se apreciaría como una especie de disensión entre sus miembros.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 52 Con carácter preliminar, es preciso recordar por una parte, que el principio de transparencia tiene por objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de octubre de 1999, *Bavarian Lager/ Comisión*, T-309/97, Rec. p. II-3217, apartado 36).
- 53 Por otra parte, cuando el Consejo decide si el acceso a un documento puede perjudicar el interés público, ejerce una facultad de apreciación que forma parte de las responsabilidades políticas que le atribuyen las disposiciones de los Tratados. En estas circunstancias, el control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación de la decisión de que se trate, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder.

- 54 A continuación, es necesario recordar los requisitos que han de reunirse para que pueda denegarse el acceso del público a un documento.
- 55 En primer lugar, el acceso del público a los documentos de las instituciones constituye el principio jurídico y la posibilidad de denegación es la excepción. Una decisión de denegación sólo es válida si se basa en una de las excepciones previstas en el artículo 4 de la Decisión 93/731. Conforme a jurisprudencia reiterada, dichas excepciones deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consagrado en dicha Decisión [véanse la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 110, y para las disposiciones correspondientes de la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58), la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 56].
- 56 En segundo lugar, de la jurisprudencia se deduce también que el Consejo está obligado a examinar respecto de cada documento al que se solicita acceso si, en vista de la información de que dispone, la divulgación puede suponer efectivamente un perjuicio para uno de los aspectos del interés público protegido por las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 (sentencia Svenska Journalistförbundet/Consejo, antes citada, apartado 112). Por lo tanto, para que estas excepciones sean aplicables, el riesgo de perjuicio al interés público debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético.
- 57 Finalmente, la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 debe efectuarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad. De ello se desprende que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder un acceso parcial, limitado a los datos no amparados por las excepciones. Con carácter extraordinario, podría admitirse una excepción a dicha obligación de conceder un acceso parcial cuando la carga

administrativa provocada por la disimulación de los datos no comunicables se revelara extremadamente gravosa, excediendo así de los límites de lo que puede exigirse razonablemente.

- 58 Por consiguiente, en el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia debe examinar si la decisión impugnada fue adoptada de conformidad con los principios que acaban de exponerse.
- 59 Por lo que respecta a los informes controvertidos, en la decisión impugnada el Consejo consideró en primer lugar que presentan características comunes que justifican que se les dé idéntico trato respecto de la aplicación de la Decisión 93/371. Seguidamente, el Consejo denegó el acceso a los informes controvertidos debido a que, como su contenido podía ser interpretado como una crítica a los países terceros en cuestión, en particular en lo que respecta a su situación política y a la relativa a los derechos humanos, su divulgación podía causar un perjuicio a las relaciones de la Unión con dichos países.
- 60 Si bien es cierto que determinados documentos, como los informes que contienen informaciones militares sensibles, pueden tener características comunes suficientes para que se deniegue su divulgación, los documentos controvertidos no son de esta naturaleza. En estas circunstancias, el mero hecho de que determinados documentos contengan informaciones o afirmaciones negativas sobre la situación política o la protección de los derechos humanos en un país tercero no significa necesariamente que pueda denegarse el acceso a tales documentos a causa de un peligro de perjuicio del interés público. Este hecho, por sí mismo y de manera abstracta, no basta para denegar una solicitud de acceso.

61 Por el contrario, la denegación de acceso a los informes de que se trate debe basarse en un análisis de los elementos relativos al contenido o al contexto de cada informe que permita llegar a la conclusión de que, tomando como fundamento determinadas circunstancias específicas, la divulgación de tal documento ocasionaría un peligro para el interés público.

62 A este respecto, por lo que se refiere a su contenido, es preciso hacer constar que los informes controvertidos no afectan directa o principalmente a las relaciones de la Unión con los países de que se trata. En ellos se analiza la situación política y la protección de los derechos humanos en general en cada uno de estos países, incluso en lo referido a la ratificación de instrumentos internacionales en la materia. Además, contienen informaciones más específicas sobre la protección de los derechos humanos, la posibilidad de migración interna para huir de las persecuciones, el regreso de los nacionales a sus países de origen y la situación económica y social.

63 A menudo, dichas informaciones se refieren a hechos que ya son públicos, como la evolución de la situación política, económica o social del país afectado. De la misma manera, los datos relativos a la protección de los derechos humanos corresponden normalmente a hechos notorios y su exposición no contiene apreciaciones políticamente sensibles por parte del Consejo.

64 De este modo, los informes controvertidos no se corresponden, ni por su tipo ni por su contenido, con los motivos indicados por el Consejo en la decisión impugnada para justificar la denegación de la solicitud de acceso.

- 65 Por lo demás, en lo que se refiere al contexto en el cual se insertan los informes en cuestión, cabe señalar que la existencia de determinados datos puede disipar cualquier peligro de repercusiones negativas que una eventual divulgación de dichos informes podría causar a las relaciones de la Unión con los países terceros afectados.
- 66 Así, por ejemplo, es posible que un documento contenga un examen de la situación tal como existía en un país en una época determinada y que, posteriormente, dicho país haya conocido cambios políticos importantes. Puede resultar también que la propia Unión, a través de sus instituciones, en particular el Consejo y su Presidencia, ya haya expuesto oficialmente sus críticas sobre la situación interna de estos países. Además, las relaciones de la Unión con dichos países pueden ser tales que la divulgación de una de sus críticas sobre la situación interna de estos países o sobre su respeto de los derechos humanos no les cause perjuicio. Finalmente, las observaciones contenidas en los informes de que se trata pueden ser positivas para el país afectado.
- 67 Pues bien, sucede que estas situaciones se comprueban, por separado o acumuladamente, en relación con varios de los informes controvertidos y, en particular, por ejemplo, respecto de los documentos relativos al antiguo Zaire (documentos n° 4987/95 y n° 12917/1/95 REV1) y a Sri Lanka (documento n° 4623/95).
- 68 Por otra parte, la alegación del Consejo basada en los apartados 73 y 74 de la sentencia Hautala no es pertinente. En el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el Tribunal de Primera Instancia consideró que no se justificaba la censura de la apreciación del Consejo, que había denegado el acceso a un informe de un grupo de trabajo del Consejo sobre la exportación de armamento convencional que contenía, en particular, intercambios de puntos de vista entre los Estados miembros sobre el respeto de los derechos humanos por parte de los países destinatarios del armamento en último término. El Tribunal de Primera Instancia se limitó a declarar que la negativa del Consejo a considerar la posibilidad de conceder un acceso parcial infringía el artículo 4, apartado 1, de la Decisión

93/731, interpretado a la luz del derecho a la información y del principio de proporcionalidad.

- 69 En el caso de autos, a diferencia de lo que ocurrió en el asunto Hautala, en el que se trataba de un informe diferente a los del presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia ordenó la presentación de los informes controvertidos y pudo comprobar que la divulgación de gran parte de su contenido no podía ser considerada de modo manifiesto en el sentido de que pudiera crear tensiones con los países terceros afectados.
- 70 Por consiguiente, en estas circunstancias, el Consejo incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que los motivos por él invocados para denegar el acceso a los informes controvertidos afectaban al contenido completo de estos últimos.
- 71 Sin embargo, es preciso admitir que, en lo que respecta a determinados pasajes de varios informes controvertidos, como aquellos en los que se citan las personas que proporcionaron las informaciones, el interés público puede justificar que se mantenga su confidencialidad y que, en esta medida, la negativa a divulgarlos sea legítima. En estos casos, nada impide que, de conformidad con la jurisprudencia citada, el Consejo deba conceder un acceso parcial a los documentos en cuestión. La concesión de un acceso parcial, limitado a los pasajes no amparados por la excepción del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731, permite que el Consejo proteja el interés público que ha invocado para denegar el acceso a la totalidad de cada informe controvertido, sin vulnerar el principio de transparencia y con respeto del principio de proporcionalidad.
- 72 No corresponde al Tribunal de Primera Instancia sustituir al Consejo e indicar los pasajes para los cuales la denegación de la solicitud de acceso por los motivos invocados en la decisión impugnada constituiría un error manifiesto de apreciación. Sin embargo, dicha Institución está obligada, al ejecutar la presente sentencia, a tomar en consideración las observaciones expuestas a este respecto por el Tribunal de Primera Instancia.

- 73 Además, por lo que se refiere a la lista de personas de contacto, es preciso hacer constar que el Consejo se negó a contemplar la posibilidad de conceder el acceso a las informaciones puestas a disposición del público por algunos Estados miembros, especialmente los nombres de dichas personas. Basó su postura en el hecho de que este acceso parcial revelaría la diferencia de apreciación de los Estados miembros sobre este extremo y se consideraría públicamente una falta de acuerdo entre sus miembros. Sin embargo, no se ha demostrado en qué medida puede entrar dicha consideración en el marco de las excepciones previstas en el artículo 4 de la Decisión 93/731.
- 74 Por lo tanto, el Consejo incurrió en un error de Derecho al denegar la solicitud del demandante en lo que se refiere a las informaciones contenidas en la lista de personas de contacto a la que puede accederse en algunos Estados miembros. Al denegar el acceso a dichas informaciones, la decisión impugnada vulnera el principio de proporcionalidad.
- 75 De lo que antecede se deduce que procede anular la decisión impugnada, sin que sea necesario pronunciarse sobre el fundamento de los demás motivos invocados por el demandante.

Costas

- 76 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber perdido el proceso el Consejo, procede, según lo solicitado por el demandante, condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

- 1) **Anular la decisión del Consejo de 5 de junio de 2000, por la que se deniega al demandante el acceso a determinados informes elaborados por el Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo y a determinados informes de misiones comunes o de misiones efectuadas por los Estados miembros y transmitidos a este último, así como a las informaciones contenidas en la lista de personas de contacto que se ocupan, en los Estados miembros, de las solicitudes de asilo, a las que puede accederse en algunos Estados miembros, con excepción de los números de teléfono y de fax de dichas personas.**

- 2) **El Consejo cargará, además de con sus propias costas, con las costas del demandante.**

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de febrero de 2002.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

P. Mengozzi