CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 10 de julio de 2003 ¹

1. El presente recurso de casación ha sido interpuesto por el Sr. Olli Mattila contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Quinta) de 12 de julio de 2001 ² que desestimó su recurso de anulación de las decisiones de la Comisión y del Consejo de 5 y 12 de julio de 1999, respectivamente, por las que le fue denegado el acceso a determinados documentos. ³

2. En este asunto el Sr. Mattila reprocha, en particular, al Tribunal de Primera Instancia haber vulnerado su derecho de acceso parcial a los documentos de que se trata, según ha sido reconocido por la jurisprudencia.

I. Marco jurídico

3. El derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones comunitarias ha sido reconocido de modo progresivo.

4. Inicialmente ese derecho fue afirmado en declaraciones de carácter político. La primera de ellas es la Declaración n° 17 anexa al Acta Final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, relativa al derecho de acceso a la información, ⁴ según la cual «la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la Administración». A esta declaración siguieron otras varias declaraciones de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros en los Consejos Europeos celebrados en 1992 y 1993, según las cuales la Comunidad debía ser más abierta ⁵ y los ciudadanos debían tener «el acceso más completo posible a la información». ⁶

5. El 6 de diciembre de 1993 el Consejo y la Comisión aprobaron un código de conducta ⁷ relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión. Este código establece los princi-

1 — Lengua original: francés.

2 — Mattila/Consejo y Comisión (T-204/99, Rec. p. II-2265), en lo sucesivo, «sentencia impugnada».

3 — En lo sucesivo, «decisiones impugnadas».

4 — DO C 191, pp. 95, 101.

5 — Consejos Europeos de Birmingham (Bol. CE 10-1992, p. 9) y de Edimburgo (Bol. CE 12-1992, p. 7).

6 — Consejo Europeo de Copenhague (Bol. CE 6-1993, p. 16, punto I.22).

7 — DO L 340, p. 41, en lo sucesivo, «código de conducta».

pios que esas instituciones deben aplicar para garantizar el acceso a los documentos en su poder. Enuncia el principio general según el cual el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean esas instituciones.

6. Dicho código prevé también las excepciones que pueden oponerse a ese derecho de acceso. Así, según el código de conducta, «las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio [...] para la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación) [...]».

7. Para garantizar la aplicación del código de conducta el Consejo y la Comisión adoptaron, respectivamente, las Decisiones 93/731/CE⁸ y 94/90/CECA, CE, Euratom.⁹

8. Las normas contenidas en las Decisiones 93/731 y 94/90 son idénticas en lo esencial. Por lo que se refiere a la tramitación de las solicitudes de acceso, disponen que el interesado debe ser informado en el plazo de un mes del curso positivo que vaya a darse a su solicitud o de la intención de la

institución de darle una respuesta negativa. En este último caso, el interesado podrá presentar en el plazo de un mes una solicitud confirmativa. La institución dispondrá de nuevo de un plazo de un mes para responder a la solicitud confirmativa. Si la institución deniega el acceso a los documentos, deberá comunicar su decisión al solicitante a la mayor brevedad y por escrito. Su decisión deberá estar debidamente motivada y deberá indicar las posibilidades de recurso.

9. En lo que atañe a las excepciones al derecho de acceso a los documentos, la Decisión 93/371 recoge en su artículo 4, apartado 1, las excepciones previstas en el código de conducta relativas a la protección del interés público. La Decisión 94/90 prevé por su parte en su artículo 1 que el código de conducta queda aprobado tal como figura en el anexo de esa Decisión.

10. En la sentencia de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo,¹⁰ el Tribunal de Primera Instancia afirmó que el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 debe ser interpretado en el sentido de que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder el acceso parcial a los documentos amparados por una excepción prevista en esa norma, es decir, el acceso limitado a los elementos de información que no estén amparados por esa excepción.¹¹ Estimó que, dado que la institución demandada no había procedido a tal examen porque, según ella, el derecho de acceso a los documentos se aplicaba únicamente a los documentos como tales y no a los elemen-

8 — Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43).

9 — Decisión de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, relativa al acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58).

10 — T-14/98, Rec. p. II-2489.

11 — Apartado 87.

tos de información contenidos en ellos, la decisión denegatoria del acceso a los documentos de que se trataba adolecía de un error de Derecho y debía ser anulada. Esta interpretación fue expresamente confirmada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala.¹²

II. Hechos

11. En marzo de 1999, el Sr. Mattila solicitó el acceso a cinco documentos de la Comisión y a seis del Consejo. Estos documentos se refieren a las relaciones de la Unión Europea con la Federación Rusa y Ucrania así como a las futuras negociaciones con los Estados Unidos de América acerca de las relaciones con Ucrania. En la medida en que aquéllos fueron en parte elaborados conjuntamente por el Consejo y la Comisión, estas dos instituciones coordinaron su respuesta a las solicitudes.

12. Mediante escrito de 19 de abril de 1999, el Consejo estimó la solicitud de la parte recurrente respecto a uno de los documentos pedidos y la denegó respecto a los otros cinco. Mediante escrito de la misma fecha, la Comisión denegó el acceso solicitado a los cinco documentos en su poder. Ambas instituciones basaron su denegación en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales.

13. Mediante escritos de 30 de abril de 1999, la parte recurrente formuló solicitud confirmatoria ante ambas instituciones. La Comisión y el Consejo confirmaron su denegación mediante decisiones impugnadas, respectivamente, alegando que los documentos de que se trataba (excepto uno de los solicitados a la Comisión que no pudo ser identificado) estaban amparados por la excepción imperativa basada en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales.

14. El 23 de septiembre de 1999 el Sr. Mattila interpuso recurso contra las decisiones impugnadas ante el Tribunal de Primera Instancia.

III. La sentencia impugnada

15. El Tribunal de Primera Instancia describe así los motivos alegados por el demandante:

«28 En su demanda, el demandante invoca, fundamentalmente, cinco motivos en apoyo de su recurso basados, en primer lugar, en un error manifiesto de apreciación en la interpretación de la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales; en segundo lugar, en una violación del principio de proporcionalidad, porque no se tomó en consideración ni se concedió un acceso parcial a los

12 — C-353/99 P, Rec. p. I-9565 (apartados 27 y 31).

documentos controvertidos; en tercer lugar, en una violación del principio según el cual la solicitud de acceso debe examinarse respecto a cada documento; en cuarto lugar, en un incumplimiento de la obligación de motivación, y, en quinto lugar, en la negativa a tomar en consideración su interés personal en tener acceso a los documentos de que se trata.

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

— Las decisiones impugnadas vulneran el ‘principio de apreciación independiente’ por el Consejo y la Comisión [...];

— Las decisiones impugnadas adolecen de desviación de poder [...].

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

16. El Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad manifiesta de los motivos basados en la violación del «principio de apreciación independiente», en la desviación de poder y en el incumplimiento del deber de cooperación a cargo de las instituciones. Apreció que esos motivos no habían sido alegados ni directa ni implícitamente en el escrito de interposición del recurso y no presentaban un estrecho vínculo con los demás motivos invocados en éste. De ello dedujo que constituían motivos nuevos. Estimó, a continuación, que no se había acreditado, y ni siquiera alegado, que dichos motivos se fundaran en razones de hecho y de Derecho que hubieran aparecido durante el procedimiento.

17. Sobre el fondo, el Tribunal de Primera Instancia examinó conjuntamente los motivos primero y segundo, basados, respectivamente, en un error manifiesto de apreciación en la interpretación de la excepción referida a la protección de las relaciones internacionales y en la violación del principio de proporcionalidad, puesto que el acceso parcial a los documentos controvertidos no había sido concedido y ni siquiera tomado en consideración.

18. Sobre el primer motivo, el Tribunal de Primera Instancia indicó que, en el asunto de que se trata, no se había negado que los documentos controvertidos contenían información sobre la posición de la Unión Europea en sus relaciones con la Federación Rusa y Ucrania y en las negociaciones que debían llevarse a cabo con los Estados Unidos de América acerca de Ucrania. Destacó que los documentos a los que se solicitaba acceso fueron elaborados en el contexto de unas negociaciones internacio-

nales en las que estaban en juego los intereses de la Unión Europea, desde el punto de vista de sus relaciones con países terceros, en especial con la Federación Rusa, Ucrania y los Estados Unidos de América.

de Primera Instancia consideró que el Consejo está obligado, por ello, a examinar si procede conceder un acceso parcial a los documentos solicitados, es decir un acceso a los datos no amparados por las excepciones (véase la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, apartado 87).

19. El Tribunal de Primera Instancia dedujo de ello que las instituciones demandadas no habían cometido un error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación de los documentos controvertidos podía menoscabar el interés público en materia de relaciones internacionales.

[...]

20. Sobre el segundo motivo, el Tribunal de Primera Instancia manifestó, en el apartado 74 de la sentencia impugnada, que no podía estimarse que las instituciones demandadas hubieran vulnerado el principio de proporcionalidad al no haber concedido acceso parcial a los documentos controvertidos. Sustentó su apreciación en los siguientes fundamentos:

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

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

69 Del mismo modo, si el Consejo y la Comisión están obligados, con arreglo a la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, a examinar si procede conceder acceso a los datos no amparados por las excepciones, debe considerarse que, en virtud del principio de buena administración, la exigencia de conceder un acceso parcial no debe llevar aparejado un trabajo administrativo inadecuado para responder al interés del solicitante en obtener dichos datos.

Desde este punto de vista, procede considerar que el Consejo y la Comisión están, en todo caso, facultados para no conceder un acceso parcial cuando el examen de los documentos controvertidos muestre que dicho acceso parcial carecería de sentido porque las partes de dichos documentos, si se divulgaran, no tendrían utilidad alguna para quien solicitó acceder a ellos.

acceso parcial no tuvo por tanto, en las circunstancias particulares del presente asunto, ninguna influencia en el resultado de la apreciación de ambas Instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, *Günzler Aluminium/Comisión*, T-75/95, Rec. p. II-497, apartado 55, y de 27 de febrero de 1997, *FFSA y otros/Comisión*, T-106/95, Rec. p. II-229, apartado 199).

- 70 El Consejo y la Comisión han afirmado, en este procedimiento, que en el presente asunto no era posible un acceso parcial porque las partes de los documentos a las que hubiera podido concederse acceso contenían tan poca información que no habrían sido de ninguna utilidad para el demandante. En la vista, el Consejo expuso que, en general, los documentos controvertidos no pueden dividirse fácilmente y no tienen partes fácilmente separables.
- 71 Las Instituciones demandadas no niegan, por tanto, que no contemplaron la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos controvertidos. No obstante, a la vista de las explicaciones dadas por las Instituciones demandadas y habida cuenta de la naturaleza de los documentos controvertidos, cabe estimar que, en cualquier caso, tal examen no habría podido desembocar en la aceptación de un acceso parcial. El hecho de que las Instituciones demandadas no examinaran la posibilidad de conceder un
- 72 A este respecto, procede en primer lugar, destacar que, como se ha señalado anteriormente, los documentos controvertidos fueron elaborados en el contexto de unas negociaciones y contienen información sobre la posición de la Unión Europea en sus relaciones con Rusia y Ucrania y en las negociaciones que deben llevarse a cabo con Estados Unidos acerca de Ucrania [...]
- 73 En segundo lugar, no hay datos que contradigan la afirmación del Consejo de que los documentos no pueden dividirse fácilmente y no tienen partes fácilmente separables [...]
21. A continuación, el Tribunal de Primera Instancia desestimó por infundados los motivos tercero y cuarto, basados, respectivamente, en la violación del principio según el cual la solicitud de acceso debe ser examinada en relación con cada documento, y en el incumplimiento de la obligación de motivación.

22. Finalmente, el Tribunal de Primera Instancia estimó que el quinto motivo, basado en que las instituciones demandadas no tomaron en consideración el interés personal del demandante en tener acceso a los documentos, carecía por completo de pertinencia. El Tribunal de Primera Instancia recordó que toda persona puede solicitar el acceso a cualquier documento del Consejo o de la Comisión sin que sea necesario motivar la solicitud, y que la ponderación de intereses sólo entra en juego en el contexto de la apreciación por esas instituciones de las solicitudes de acceso a documentos relacionados con sus deliberaciones, caso que no se planteaba en ese asunto.

de la demanda para evitar que el Tribunal de Justicia resuelva *infra o ultra petita*. Así pues, el Tribunal de Justicia considera que las pretensiones implícitas podrán ser admitidas si son fácilmente identificables.¹³

24. En el presente asunto, del examen del recurso de casación se deduce que éste indica expresamente que pretende la anulación de la sentencia impugnada. Además, de las indicaciones contenidas en la página 2 del recurso resulta con claridad que el Sr. Mattila presenta las siguientes peticiones al Tribunal de Justicia:

«1 Anular la decisión del Consejo y la de la Comisión impugnadas en el presente recurso;

IV. El recurso de casación

A. Observaciones preliminares

23. El escrito mediante el que el Sr. Mattila interpuso el recurso de casación no contiene formalmente pretensiones, a pesar de que el artículo 112, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia exige que ese acto contenga las pretensiones de la parte recurrente. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia atribuye menos importancia a la observancia formal de ese requisito que a la de su finalidad, que es materializar el objeto

2 Instar al Consejo y a la Comisión a reconsiderar su criterio y a conceder el acceso a los documentos solicitados según se enumeran en sus escritos de solicitud;

3 Concederle cuando menos acceso parcial a los documentos, previa supresión de los pasajes que sean considerados aptos para perjudicar las relaciones internacionales de la Comunidad Europea;

¹³ — Véanse las sentencias de 10 de diciembre de 1957, ALMA/Alta Autoridad de la CECA (8/56, Rec. p. 179, 191), y de 1 de julio de 1964, Degreel/Comisión (80/63, Rec. p. 767, 798). Véase también el auto de 7 de febrero de 1994, PIA/Hifi/Comisión (C-388/93, Rec. p. I-387), apartado 10.

- 4) Condenar conjuntamente en costas al Consejo y a la Comisión.» 4) incumplimiento de la obligación de motivación,

25. Por tanto, deduzco de esos elementos que puede considerarse que el recurso de casación cumple las exigencias formales del artículo 112, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento.

- 5) inobservancia del principio de objetividad y del principio de igualdad al apreciar el interés de los solicitantes en el acceso a los documentos,

26. En apoyo de su recurso de casación, el Sr. Mattila alega que el Tribunal de Primera Instancia aplicó erróneamente el Derecho comunitario, y en especial las Decisiones 93/731 y 94/90. Invoca los ocho motivos siguientes:

- 6) vulneración de la obligación de reconsideración independiente,

- 7) desviación de poder,

- 1) error manifiesto de apreciación de la excepción basada en la protección de las relaciones internacionales,

- 8) incumplimiento del deber de cooperación.

- 2) infracción del principio de proporcionalidad ya que el acceso parcial a los documentos discutidos no fue concedido y ni siquiera considerado,

- 3) vulneración del principio según el cual las solicitudes de acceso a los documentos deben ser examinadas por separado para cada documento,

27. El Consejo afirma que el recurso de casación es manifiestamente inadmisibile ya que el recurrente solicita al Tribunal de Justicia que dirija una orden a las instituciones o asuma una función propia de éstas. El Consejo añade que, por lo demás, corresponde al Tribunal de Justicia apreciar si el recurso de casación cumple las exigencias de la jurisprudencia, según la cual un recurso de casación no puede tener meramente por objeto el nuevo examen de la demanda formulada ante el Tribunal de Primera Instancia. En el presente asunto, el recurrente se limita, en lo esencial, a repetir los argumentos que expuso ante aquél.

28. La Comisión estima que el recurso de casación es manifiesta y totalmente inadmisibles porque trata de conseguir un nuevo examen del recurso inicial. Con carácter subsidiario, la Comisión alega que las pretensiones segunda y tercera son manifiestamente inadmisibles.

B. Sobre la admisibilidad

1. Sobre la admisibilidad de las pretensiones segunda y tercera ¹⁴

29. El Sr. Mattila solicita al Tribunal de Justicia, en su segunda pretensión, que inste al Consejo y a la Comisión a reconsiderar su criterio y a concederle el acceso a los documentos solicitados, y, en su tercera pretensión, que le conceda acceso al menos parcial a los documentos discutidos, previa supresión de los pasajes que sean considerados aptos para perjudicar las relaciones internacionales de la Comunidad Europea.

30. Comparto la tesis de las instituciones acerca de la inadmisibilidad de estas pretensiones. Del artículo 233 CE resulta, en efecto, que incumbe a la institución de la que emane el acto anulado, o cuya absten-

ción haya sido declarada contraria al Tratado, adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. De manera reiterada, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia han deducido de esa norma que, en el marco del control de legalidad basado en el artículo 230 CE, no les corresponde sustituir a las instituciones comunitarias y establecer las medidas de ejecución de sus sentencias en la parte dispositiva de éstas, o dirigir órdenes conminatorias a esas instituciones. ¹⁵ Esta limitación vincula también al Tribunal de Justicia en los mismos términos en el marco de un recurso de casación. ¹⁶ Se aplica igualmente en el marco del control de legalidad de las decisiones de las instituciones comunitarias en materia de acceso a los documentos. ¹⁷

31. Las pretensiones segunda y tercera del recurrente son por tanto inadmisibles.

2. Sobre la admisibilidad de los motivos del recurso de casación

32. Al contrario que la Comisión, opino que el presente recurso de casación cumple

15 — Véanse las sentencias de 24 de junio de 1986, AZKD Chemie/Comisión (53/85, Rec. p. 1965), apartado 23; de 25 de mayo de 1993, Foyer culturel du Sart-Tilman/Comisión (C-199/91, Rec. p. I-2667), apartado 17; de 15 de septiembre de 1998, European Night Services y otros/Comisión (asuntos acumulados T-374/94, T-375/94, T-384/94 y T-388/94, Rec. p. II-3141), apartado 33, y de 14 de mayo de 2002, Graphischer Maschinenbau/Comisión (T-126/99, Rec. p. II-2427), apartado 17.

16 — Véase la sentencia de 8 de julio de 1999, DSM/Comisión (C-5/93, Rec. p. I-4695), apartado 36.

17 — Véase el auto de 27 de octubre de 1999, Meyer/Comisión (T-106/99, Rec. p. II-3273), apartado 21.

14 — Véase el punto 24 *supra*.

en parte las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de admisibilidad, por lo que no puede ser declarado manifiesta y totalmente inadmisibles. Procede recordar cuáles son dichas exigencias.

33. Éstas derivan del principio según el cual el recurso de casación tiene como objeto impugnar el criterio conforme al que el Tribunal de Primera Instancia ha resuelto el recurso interpuesto en primera instancia, y no meramente obtener un nuevo examen de ese recurso, lo que, según el artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, excede de la competencia de éste. Así pues, según jurisprudencia reiterada, resulta de los artículos 225 CE, 51, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, y 112, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, que el recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esa pretensión.¹⁸ Un recurso de casación que se limita a repetir o a reproducir literalmente los motivos y las alegaciones formulados ante el Tribunal de Primera Instancia, incluidos los basados en hechos expresamente desestimados por este órgano jurisdiccional, no responde pues a las exigencias de fundamentación derivadas de las disposiciones antes citadas.¹⁹

34. No obstante, en la medida en que un recurrente impugna la interpretación o la aplicación del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia pueden volver a discutirse en el marco del recurso de casación.²⁰ En efecto, si un recurrente no pudiera basar su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal de Primera Instancia, se privaría al recurso de casación de una parte de su sentido.²¹

35. En el presente asunto, es cierto que la presentación del recurso de casación es deficiente, ya que el recurrente indica que, en el marco del recurso, «reitera el conjunto de motivos que había alegado ante el Tribunal de Primera Instancia», y que «esos motivos no serán expuestos de nuevo».²² Consta también que, en lo que atañe a los motivos sexto a octavo, declarados inadmisibles por el Tribunal de Primera Instancia, el recurrente se limita a afirmar que constituyen el desarrollo y la ampliación de los motivos expuestos en la demanda inicial y que presentan un nexo estrecho con estos últimos, sin aportar la menor explicación en apoyo de esas aserciones. Así ocurre también con los motivos tercero y cuarto, a propósito de los cuales el recurrente se declara en desacuerdo con la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sin presentar ningún elemento en apoyo de su discrepancia.

18 — Véanse, en especial, las sentencias de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, Rec. p. I-5291), apartado 34, y de 8 de enero de 2002, Francia/Monsanto y Comisión (C-248/99 P, Rec. p. I-1), apartado 68.

19 — Véase, en particular, el auto de 25 de marzo de 1998, FFSA y otros/Comisión (C-174/97 P, Rec. p. I-1303) apartado 24.

20 — Véase la sentencia de 13 de julio de 2000, Salzgitter/Comisión (C-210/98 P, Rec. p. I-5843), apartado 43.

21 — Véase la sentencia de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión (C-41/00 P, Rec. p. I-2125), apartado 17 y la jurisprudencia citada.

22 — Página 2.

36. No obstante, el examen atento del recurso de casación muestra que el recurrente, en el marco de los motivos primero, segundo y quinto, ha impugnado la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre cuestiones de Derecho y que dicho recurso indica con precisión los aspectos de la sentencia impugnada que critica así como los argumentos en los que basa la petición de su anulación.

37. Así, en el marco del primer motivo, el recurrente rebate las conclusiones del Tribunal de Primera Instancia enunciadas en el apartado 65 de la sentencia impugnada, según las cuales las instituciones demandadas no cometieron un error manifiesto al apreciar que la divulgación de los documentos controvertidos podía menoscabar el interés público en materia de relaciones internacionales. Basa su argumentación en la comparación de los documentos discutidos y los que eran objeto del asunto Consejo/Hautala, antes citado.

38. En el marco del segundo motivo, el recurrente refuta la conclusión del Tribunal de Primera Instancia efectuada en el apartado 71 de la sentencia impugnada, según la cual el hecho de que las instituciones demandadas no examinaran la posibilidad de conceder un acceso parcial no tuvo, en las circunstancias particulares del asunto, ninguna influencia en el resultado de su apreciación. Sostiene también que el fundamento expresado en el apartado 70 de la sentencia impugnada, según el cual las partes de los documentos a las que hubiera podido concederse acceso parcial contenían tan poca información que no le habrían sido de ninguna utilidad, es jurídicamente erróneo en relación con el derecho funda-

mental de acceso a los documentos, como lo describí en mis conclusiones en el asunto Consejo/Hautala, antes citado. Aduce también que el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 73 de la sentencia impugnada, vulneró las exigencias de prueba en materia de acceso a los documentos respecto a si podían o no ser separadas fácilmente partes de los documentos.

39. Finalmente, en el marco del quinto motivo, el recurrente afirma que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar que el demandante había solicitado el acceso a los documentos discutidos por su interés personal. Según el recurrente, poco importa, a la vista de la sentencia Hautala/Consejo antes citada, que la solicitud emane de un miembro del Parlamento Europeo o de una persona respecto a la que se haya dictado una resolución judicial adversa en Finlandia. El recurrente afirma que las razones personales que originan una solicitud sólo pueden reforzarla y no debilitarla. Invoca la igualdad de los ciudadanos de la Unión.

40. En virtud de estas apreciaciones, considero que los motivos primero, segundo y quinto son admisibles.

C. Sobre el fondo

41. Comenzaré examinando el segundo motivo. Mediante éste el recurrente repro-

cha al Tribunal de Primera Instancia, en esencia, haber vulnerado su derecho de acceso parcial a los documentos controvertidos, puesto que dicho Tribunal no anuló las decisiones impugnadas, a pesar de que el Consejo y la Comisión no examinaron la posibilidad de concederle ese acceso.

1. Sobre la vulneración del derecho de acceso parcial

a) Alegaciones de las partes

42. En apoyo de este motivo, el recurrente alega dos motivos. En primer lugar, rebate la conclusión del Tribunal de Primera Instancia según la cual el hecho de que las instituciones demandadas no examinaran la posibilidad de conceder un acceso parcial no tuvo, teniendo en cuenta las explicaciones presentadas por aquéllas y la naturaleza de los documentos discutidos, ninguna influencia en el resultado de su apreciación. En segundo lugar, reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber estimado que la denegación de acceso parcial podía justificarse por el hecho de que las partes de los documentos a las que habría podido concederse acceso «contenían tan poca información que no habrían sido de ninguna utilidad para el demandante», y en razón de que «los documentos controvertidos no pueden dividirse fácilmente y no tienen partes fácilmente separables».

43. El Consejo alega que, aunque, en general, corresponde al solicitante apreciar si los pasajes comunicados son de utilidad para él, pueden existir elementos objetivos de los que se derive de modo manifiesto que la comunicación parcial de un documento no puede facilitar al solicitante informaciones distintas de las que ya posee. En el presente caso, la información se habría limitado a las fechas, títulos y objetos de los documentos que el Sr. Mattila ya conocía a raíz de la respuesta del Consejo a su solicitud. Por otra parte, el Sr. Mattila manifestó, en los puntos 22 y 23 de su escrito de réplica ante el Tribunal de Primera Instancia, que poseía «cierto conocimiento» de los documentos solicitados en razón de su trabajo en el Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés o de su participación en el Grupo del Consejo sobre Rusia y Europa Oriental y describió de modo bastante detallad su contenido. Sería pues absurdo y contrario a los principios de buena administración y de proporcionalidad divulgar versiones adaptadas de los documentos que consistirían casi exclusivamente en páginas en blanco.

44. Según el Consejo, las conclusiones que presentó en el asunto Hautala antes citado no son pertinentes en el presente caso, ya que se refieren al problema general del acceso parcial a los documentos, mientras que en la sentencia impugnada el Tribunal de Primera Instancia examina únicamente el problema de si el hecho de que las instituciones no tomaran en consideración la concesión del acceso parcial tuvo influencia en la decisión de denegación total de acceso. Pues bien, habida cuenta de las informaciones sobre el contenido de los documentos discutidos de las que disponía el Tribunal de Primera Instancia, nada justifica censurarle en este aspecto.

45. Finalmente, la sentencia impugnada no está en contradicción con la sentencia Consejo/Hautala, antes citada, según la cual el Consejo está obligado a examinar si puede concederse acceso parcial a las informaciones no amparadas por una excepción. De conformidad con la jurisprudencia, el Tribunal de Primera Instancia se limitó a examinar si el error de Derecho tuvo incidencia en el resultado de la apreciación efectuada por la institución afectada. El Tribunal de Primera Instancia concluyó con razón que no había sido así y que las decisiones impugnadas eran válidas.

46. Según la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia no vulneró el principio de proporcionalidad dadas las circunstancias del asunto de que se trata. Dicho Tribunal acogió expresamente la alegación de la parte recurrente según la cual las instituciones habrían tenido que examinar si se debía conceder acceso cuando menos parcial a los documentos discutidos y confirmó y aplicó el análisis realizado en la sentencia Hautala/Consejo antes citada, tanto acerca del principio de proporcionalidad como de la protección de los intereses de una buena administración.

b) Apreciación

i) Sobre el primer motivo

47. Es un hecho comprobado que la Comisión y el Consejo, al adoptar las

decisiones controvertidas, no examinaron la posibilidad de conceder acceso parcial a los documentos discutidos porque estimaban que el código de buena conducta y las Decisiones 94/90 y 93/731 no les imponían esa obligación. Esas instituciones tampoco discuten, en el marco de este recurso de casación, que, conforme a la interpretación del derecho de acceso a los documentos efectuada por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, y confirmada por el Tribunal de Justicia, su interpretación era errónea, de modo que deberían haber realizado ese examen. Como el Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente en el apartado 67 de la sentencia impugnada, aunque la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, aún no se había dictado cuando fueron adoptadas las decisiones impugnadas, aclaró el alcance de un derecho preexistente, a saber, el derecho de acceso a documentos que obran en poder del Consejo y de la Comisión, tal como lo preveía el código de conducta puesto en práctica por esas instituciones en las Decisiones 93/731 y 94/90.

48. De ello se sigue que las decisiones impugnadas adolecen de un error de Derecho.

49. El problema que se suscita en el marco del presente recurso de casación es si el Tribunal de Primera Instancia podía válidamente estimar que «a la vista de las explicaciones dadas por las Instituciones demandadas» durante el procedimiento contencioso y «habida cuenta de la naturaleza de los documentos controvertidos», ese error de Derecho no justificaba la anulación de las decisiones impugnadas ya que no había tenido influencia alguna en el resultado de la apreciación de las instituciones.

50. Al contrario que las instituciones demandadas, opino que la apreciación del Tribunal de Primera Instancia no puede ser corroborada por las siguientes consideraciones.

51. En primer lugar, a mi juicio, el Tribunal de Primera Instancia no podía a mi juicio basarse en las explicaciones ofrecidas en el curso del procedimiento contencioso por la Comisión y el Consejo, dirigidas a demostrar que el acceso parcial no fue posible en ese asunto, siendo así que esas instituciones no habían examinado la posibilidad de tal acceso en las decisiones impugnadas.

52. En efecto, procede recordar que, en virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso de anulación basado en el artículo 230 CE, la legalidad de un acto comunitario debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en el momento en que se adoptó.²³ Esta regla impide que el juez tome en cuenta circunstancias acaecidas con posterioridad al acto. De ello resulta que, al igual que esa regla se opone a que un demandante impugne la legalidad de un acto invocando elementos de hecho o de Derecho posteriores al acto,²⁴ también excluye que la ilegalidad del acto sea subsanada o convalidada *a posteriori* por su autor.

23 — Véanse las sentencias de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión (15/76 et 16/76, Rec. p. 321), apartado 7, y de 17 de mayo de 2001, IECC/Comisión (C-449/98 P, Rec. p. I-3875), apartado 87.

24 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de julio de 1983, Geist/Comisión (225/81, Rec. p. 2217), apartado 25, y de 19 de septiembre de 2000, Dürbeck/Comisión (T-252/97, Rec. p. II-3031), apartado 97, y la jurisprudencia citada.

53. En esa medida, dicha regla pretende garantizar que la Comunidad Europea actúe como una Comunidad de Derecho. Se propone que las instituciones ejerzan sus competencias observando las normas jurídicas y garantizando que la ilegalidad del acto impugnado sea sancionada con su nulidad. En virtud del principio de legalidad una decisión debe pues apreciarse en la fecha en que fue adoptada.

54. Aunque el Tribunal de Justicia ha reconocido, en circunstancias muy limitadas, que esa regla admite excepciones, en lo que atañe a un vicio de forma o de procedimiento, y que tales vicios que afectan a la legalidad externa de un acto pueden ser objeto de subsanación en el curso del procedimiento contencioso,²⁵ no

25 — En el procedimiento contencioso de la función pública, el Tribunal de Justicia ha aceptado que las explicaciones presentadas en el curso del procedimiento podían, en casos excepcionales, privar de objeto a un motivo basado en la insuficiente motivación, por lo que no se justificaba ya la anulación de la decisión impugnada (sentencia de 8 de marzo de 1988, Sergio y otros/Comisión, asuntos acumulados 64/86, 71/86 a 73/86 y 78/86, Rec. p. 1399), apartado 52, y la jurisprudencia citada. También se ha estimado que una motivación cuyo comienzo está expresado en el acto impugnado puede desarrollarse y precisarse durante el procedimiento (sentencia de 12 de diciembre de 1996, Rendo y otros/Comisión, T-16/91 RV, Rec. p. II-1827), apartado 55. No obstante, en este último supuesto, no se trata ya de una subsanación *stricto sensu*, es decir de la corrección de una ilegalidad preexistente, pues el acto ya contenía inicialmente una motivación conforme al artículo 253 CE. En lo que atañe al derecho de defensa, el Tribunal de Justicia manifestó, en la sentencia de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche/Comisión (85/76, Rec. p. 461), apartado 15, que, si, en el curso del procedimiento ante el propio Tribunal de Justicia, se habían subsanado las irregularidades, éstas no implicaban necesariamente la anulación de la decisión impugnada "siempre que el derecho de defensa no resultara afectado por esa subsanación tardía". No obstante, esa sentencia es un caso aislado y la violación del derecho de defensa no puede, en principio, ser objeto de subsanación en un momento ulterior (sentencia de 8 de julio de 1999, Hercules Chemicals/Comisión, C-51/92 P, Rec. p. I-4235), apartado 78. Es cierto que el Tribunal de Justicia comprueba, en función de las circunstancias propias de cada caso, si, en caso de no haberse producido la irregularidad, el procedimiento habría podido concluir con un resultado diferente (*ibidem*, apartado 82). Sin embargo, esa jurisprudencia no lleva al Tribunal de Justicia a aceptar la subsanación *a posteriori* de una violación del derecho de defensa. Véase sobre la problemática de la subsanación, Rittleng, D., *Le contrôle de légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, Tesis, Estrasburgo (puntos 121 a 128).

hallo ninguna excepción semejante en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la legalidad interna. Así, cuando el Tribunal de Justicia ha estimado que un vicio en la legalidad interna de una decisión no debía causar su anulación, se trataba de una situación en la que esa decisión también estaba basada en otro motivo que resultaba suficiente para justificar su legalidad.²⁶ En tal supuesto, se estima que ese vicio carece de incidencia en la legalidad de la decisión controvertida porque ésta contiene en sí misma, es decir, tal como fue adoptada, los motivos necesarios para justificar su legalidad. En esta medida, el motivo basado en el error de Derecho alegado no está fundado.²⁷

55. Este análisis se corrobora también en las sentencias *Günzler Aluminium/Comisión* y *FFSA y otros/Comisión*, antes citadas, a las que se refiere el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 71 de la sentencia impugnada. En ambas sentencias, el Tribunal de Primera Instancia basó su apreciación, según la cual el error de Derecho en el que se había incurrido en la decisión impugnada no había tenido ninguna influencia en el resultado de la apreciación de la institución, en los elemen-

tos contenidos en la motivación de dicha decisión.²⁸

56. Pues bien, en la sentencia impugnada el Tribunal de Primera Instancia basó su apreciación, según la cual la falta de examen de la posibilidad de conceder acceso parcial no tuvo ninguna influencia en el resultado de la apreciación de ambas instituciones, en los elementos presentados por éstas durante el procedimiento contencioso y que no figuraban en las decisiones impugnadas. Al actuar así, el Tribunal de Primera Instancia aceptó la subsanación a posteriori del error de Derecho que viciaba la legalidad de esas decisiones. Pues bien, tal práctica es contraria al principio de legalidad, que exige que un acto ilegal sea anulado.

57. Además, la aceptación de esa práctica reduciría de modo considerable la eficacia del derecho de acceso parcial a los documentos protegido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ya que la instituciones podrían prescindir de ese examen al estimar que, si el interesado interpusiera recurso, siempre podrían subsanar el incumplimiento durante el procedimiento contencioso. Ello me parece tanto más injustifi-

26 — Véanse las sentencias de 24 de febrero de 1987, *Continentalen Produkten Gesellschaft/Comisión* (312/84, Rec. p. 841), apartado 21; de 12 de julio de 1990, *CdF Chimie AZF/Comisión* (C-169/84, Rec. p. I-3083), apartado 16, y de 6 de noviembre de 1990, *Italia/Comisión* (C-86/89, Rec. p. I-3891), apartado 20.

27 — Véase la sentencia *Italia/Comisión* antes citada (apartado 20).

28 — En la sentencia *Günzler Aluminium/Comisión*, antes citada, que atañe a la recaudación *a posteriori* de derechos a la importación, el Tribunal de Primera Instancia estimó que el error de Derecho cometido por la Comisión en la decisión impugnada era de naturaleza puramente formal ya que la disposición aplicada por la Comisión y la que era efectivamente aplicable perseguían el mismo fin y preveían requisitos equivalentes. En la sentencia *FFSA y otros/Comisión*, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia se pronunció sobre un recurso interpuesto contra una decisión de la Comisión relativa a una ventaja fiscal concedida por el Gobierno francés a *La Poste*. El Tribunal de Primera Instancia consideró que la ventaja controvertida constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, compatible con el mercado común en virtud del artículo 86 CE, apartado 2. Consideró que la apreciación de la Comisión en la decisión discutida, según la cual la medida controvertida no constituía una ayuda de Estado, en virtud del artículo 86 CE, apartado 2, no había tenido ninguna influencia en el resultado del examen de la ayuda discutida y no debía dar lugar a la anulación de la Decisión impugnada (apartado 199).

cado cuando el derecho al acceso parcial reconocido por la jurisprudencia ha sido establecido expresamente por el legislador comunitario en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo,²⁹ que ha sustituido a las Decisiones 93/731 y 94/90.

58. En cuanto a la naturaleza de los documentos controvertidos, también contemplada en el apartado 71 de la sentencia impugnada, el Tribunal de Primera Instancia no puede deducir de ella que la falta de examen de la posibilidad de conceder acceso parcial careció de toda influencia en la apreciación de las instituciones en las decisiones impugnadas. Por una parte, el problema de la posibilidad de conceder acceso parcial surge precisamente cuando los documentos están amparados por una excepción tendente a proteger el interés público y son de carácter «sensible», como el Tribunal de Primera Instancia señaló en el apartado 72 de la sentencia impugnada. Por otra, es a las instituciones a las que compete apreciar si es posible el acceso parcial, y el Tribunal de Primera Instancia no puede sustituir la apreciación de aquéllas por la suya propia.

59. Además, la solución elegida por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia impugnada es a mi juicio criticable porque priva al interesado de las garantías procedimentales inherentes al examen de una solicitud de acceso así como de su derecho de defensa.

29 — Reglamento 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). Según el artículo 4, apartado 6, «en el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán».

60. En efecto, conforme a los artículos 230 CE y 231 CE, cuando el recurso interpuesto contra una decisión porque adolece de un error de Derecho es fundado, la decisión impugnada debe ser anulada. Como he expuesto, en ese caso, según el artículo 233 CE, la institución de la que emana el acto anulado está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del juez comunitario. En materia de acceso a los documentos, la institución que no haya examinado la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos discutidos deberá pues ponerse en comunicación con el solicitante e informarle de los motivos de su denegación total o parcial.

61. Cuando, como en el presente asunto, las instituciones consideren que el acceso parcial no puede ser concedido, deberán comunicar los motivos al interesado, quien tendrá la posibilidad de rebatirlos mediante una solicitud confirmatoria. Si las instituciones mantienen su criterio deberán indicarle los motivos precisos por los que las alegaciones que haya expuesto no les permiten acceder a su solicitud.³⁰ Esos motivos deberán poner de manifiesto además que las instituciones han realizado una apreciación concreta de cada documento de los que se trate.³¹ A la vista de esos motivos, el interesado podrá entonces decidir si interpone o no recurso de anulación contra esas decisiones.

30 — Véase, en ese sentido, la sentencia de 6 de abril de 2000, *Kuijer/Consejo* (T-188/98, Rec. p. II-1959), apartados 44 a 46.

31 — Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1997, *WWF UK/Comisión* (T-105/95, Rec. p. II-313), apartados 64 y 74; de 6 de febrero de 1998, *Interpore/Comisión* (T-124/96, Rec. p. II-231), apartado 54; de 17 de junio de 1998, *Svenska Journalistförbundet/Consejo* (T-174/95, Rec. p. II-2289), apartado 117; *Kuijer/Consejo*, antes citada (apartado 38), y de 12 de octubre de 2000, *JT's Corporation/Comisión* (T-123/99, Rec. p. II-3269), apartado 64.

62. Es preciso señalar que la sentencia impugnada priva al demandante de todas esas garantías procedimentales y de la posibilidad de impugnar eficazmente los motivos por los que las instituciones demandadas estiman que en este asunto no es posible el acceso parcial a los documentos discutidos. En efecto, esos motivos fueron comunicados por primera vez al demandante durante el procedimiento contencioso. Por tanto, éste no pudo rebatirlos durante el procedimiento administrativo previo, ni tener conocimiento de ellos en momento oportuno para defender su derecho ante el Tribunal de Primera Instancia.

63. Habida cuenta de todas estas consideraciones estimo que el Tribunal de Primera Instancia vulneró el derecho de acceso parcial del demandante al apreciar que el hecho de que las instituciones no hubieran examinado la posibilidad de tal acceso no tuvo influencia alguna en el resultado de su apreciación en las decisiones impugnadas.

64. Como este error de Derecho basta para justificar la anulación de la sentencia impugnada, sólo con carácter subsidiario presento mis observaciones sobre el segundo motivo del recurrente.

ii) Sobre el segundo motivo

65. A mi parecer, el análisis realizado por el Tribunal de Primera Instancia en el

apartado 69 de la sentencia impugnada, según el cual las instituciones están facultadas para no conceder un acceso parcial cuando las partes de los documentos que pudieran ser comunicadas no tuvieran utilidad alguna para el solicitante, con independencia de cualquier consideración acerca de la carga de trabajo que tal acceso originaría, interpreta con excesiva amplitud la excepción a la obligación de conceder el acceso parcial reconocida por la jurisprudencia.

66. De igual modo, al considerar que, en el presente asunto, el acceso parcial podía ser denegado en razón de que «las partes de los documentos a las que hubiera podido concederse acceso contenían tan poca información que no habrían sido de ninguna utilidad para el demandante», y que, en general, los documentos controvertidos no tienen partes fácilmente separables, el Tribunal de Primera Instancia ha aplicado de modo erróneo el derecho de acceso parcial reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

67. Procede recordar el contexto jurídico en el que se ha reconocido la excepción discutida.

68. En primer lugar, según reiterada jurisprudencia, del sistema de las Decisiones 93/731 y 94/90 resulta que cualquier persona puede solicitar tener acceso a cualquier documento no publicado del Consejo y de la Comisión sin que sea

necesario motivar la solicitud.³² La continuidad de esa regla en el artículo 6 del Reglamento nº 1049/2001 confirma con suma claridad que el derecho de acceso a los documentos no está sometido al requisito de que sean de alguna utilidad para el solicitante.

69. Además, el derecho de acceso a los documentos, esto es, a los elementos de información contenidos en ellos,³³ constituye el principio, y una decisión de denegación sólo es válida si se basa en alguna de las excepciones expresamente previstas por el artículo 4 de la Decisión 93/731 o en el código de conducta anexo a la Decisión 94/90. Esas excepciones al derecho de acceso deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto,³⁴ no pueden impedir el acceso a los elementos de información que no estén en sí mismos amparados por las excepciones. De no ser así, la eficacia del derecho de acceso a esas informaciones se reduciría considerablemente. Además, la denegación del acceso a esas informaciones constituiría una medida manifiestamente desproporcionada respecto al fin de garantizar la confidencialidad de los elementos amparados por una de esas excepciones.

70. En este contexto el Tribunal de Primera Instancia indicó en el apartado 86 de la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, que el principio de proporcionalidad permite a la institución «en casos particulares en los que la extensión del documento o la de los pasajes que deban censurarse le supongan un trabajo administrativo inadecuado [...] ponderar, por una parte, el interés del acceso del público a dichas partes fragmentarias y, por otra, la carga de trabajo que de ello se derivaría». El Tribunal de Justicia confirmó este análisis en el apartado 30 de la sentencia Consejo/Hautala, antes citada, haciendo referencia a «casos especiales» en los que la obligación de garantizar un acceso parcial suponga una «carga administrativa excesiva».

71. En razón de esos elementos, la excepción reconocida por la jurisprudencia a la obligación de la institución afectada de conceder acceso parcial a los documentos de que se trate no puede ser interpretada, en mi opinión, en el sentido de que la institución esté facultada para denegar el acceso a los datos no confidenciales porque considere que tal acceso carece de utilidad para el solicitante.

32 — Véanse, en lo que se refiere a la Decisión 93/731, la sentencia Svenska Journalistförbundet/Consejo, antes citada, apartado 109, y, sobre la Decisión 94/90, las sentencias de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión, antes citada, apartado 48; de 14 de octubre de 1999, Bavarian Lager/Comisión (T-309/97, Rec. p. II-3217), apartado 37 y de 10 de octubre de 2001, British American Tobacco International (Investments)/Comisión (T-111/00, Rec. p. II-2997), apartado 42.

33 — Véase la sentencia Consejo/Hautala, antes citada, apartado 23.

34 — Véanse las sentencias de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión (asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1), apartado 27, y Consejo/Hautala, antes citada, apartado 25.

72. Si bien en el marco de la buena administración la institución afectada puede, en respuesta a la solicitud inicial del interesado, informarle de que el acceso parcial que le puede ser concedido se limitará a los elementos de información que al parecer ya conozca, a mi entender no

está facultada en cambio para denegar el acceso a esos elementos si el interesado reitera su petición mediante una solicitud confirmatoria.

73. Sólo cuando la amplitud del trabajo generado por la ocultación de los elementos no aptos para ser comunicados exceda los límites de lo que puede exigirse razonablemente de la institución afectada, ésta puede, en aras de la buena administración, examinar si el acceso responde a un interés y apreciar la importancia de éste. Además, en ese supuesto, como afirma el recurrente, la existencia de un interés personal del solicitante podría también obligar a la Administración a concederle el acceso parcial a los documentos de que se trate, a pesar de la carga de trabajo muy onerosa que ese acceso originaría.³⁵

74. De lo anterior se deduce que una institución no puede lícitamente denegar el acceso a los elementos de información no amparados por una excepción alegando que esos elementos son muy escasos para ser de utilidad e invocando meras dificultades administrativas.

35 — Dado que la Administración está obligada a delimitar en cada documento que contenga datos confidenciales cuáles son los pasajes efectivamente amparados por la excepción de que se trate, la ocultación de esos pasajes no debería en buena lógica causar una carga de trabajo excesiva.

75. Tal interpretación de la excepción mencionada llevaría de hecho a conferir a la Administración una facultad efectiva de apreciación discrecional sobre la oportunidad de conceder el acceso a elementos de información no confidenciales, en función de su criterio sobre la utilidad de esas informaciones para el solicitante y del trabajo que el acceso a esos datos requiera de ella. Reduciría la eficacia del derecho de acceso a los documentos, que, recuérdese, trata de conferir a toda persona una facultad de acceso a todo elemento de información no amparado por una excepción, sin que esa persona deba demostrar un interés en ese acceso.

76. Al terminar este análisis me parece importante destacar que en el Reglamento n° 1049/2001 no se ha recogido la excepción reconocida por la jurisprudencia a la obligación de conceder acceso parcial vinculada a la carga excesiva de trabajo. Sin manifestar aquí mi criterio sobre el problema de en qué medida dicha excepción podrá aplicarse en el marco de ese Reglamento, esa circunstancia, a la luz del establecimiento del derecho de acceso en el Derecho comunitario primario en el artículo 255 CE y en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000,³⁶ en sus artículos 41 y 42, confirma a mi entender la interpretación muy estricta que debe darse a esa excepción en el marco de las Decisiones 93/731 y 94/90.

36 — DO C 364, p. 1.

77. En razón de las anteriores consideraciones, opino que el Tribunal de Primera Instancia también aplicó erróneamente el derecho al acceso parcial al estimar que tal acceso no era posible en el caso presente porque las partes a las que hubiera podido concederse acceso contenían tan poca información que no habrían sido de ninguna utilidad para el demandante y, en general, porque los documentos discutidos no contienen partes fácilmente separables.

como propongo, creo que se dan las condiciones para que resuelva sobre el fondo. En efecto, se ha comprobado que la Comisión y el Consejo, al adoptar las decisiones controvertidas, no examinaron la posibilidad de un acceso parcial a los documentos discutidos porque estimaban que el derecho de acceso a los documentos no les imponía esa obligación.

78. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que anule la sentencia impugnada sin que sea preciso examinar los demás motivos alegados por el recurrente.

80. Dado que las decisiones impugnadas adolecen de un error de Derecho, propongo al Tribunal de Justicia su anulación.

2. Sobre las consecuencias del recurso de casación

V. Costas

79. Según el artículo 54 del Estatuto del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea fundado y el Tribunal de Justicia anule la resolución del Tribunal de Primera Instancia, podrá resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita. Si el Tribunal de Justicia decide anular la sentencia impugnada,

81. Con arreglo al artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea fundado y el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente sobre el litigio, decidirá sobre las costas.

82. Propongo al Tribunal de Justicia que condene a las instituciones a cargar con sus propias costas así como al pago de las del recurrente, tanto en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia como en el seguido ante el Tribunal de Primera Instancia.

VI. Conclusión

83. En razón de las anteriores consideraciones propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

- 1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas dictada el 12 de julio de 2001, Mattila/Consejo y Comisión (T-204/99).
- 2) Anular las decisiones de la Comisión y del Consejo, de 5 y 12 de julio de 1999 respectivamente, por las que se denegó al recurrente el acceso a determinados documentos.
- 3) Condenar en costas en ambas instancias al Consejo y a la Comisión.