

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 6 de abril de 2000 *

En el asunto T-188/98,

Aldo Kuijer, con domicilio en Utrecht (Países Bajos), representado por los Sres. O.W. Brouwer y F.P. Louis, Abogados de Bruselas, asistidos por la Sra. D. Curtin, Profesora de la Universidad de Utrecht, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. M. Loesch, Abogado, 11, rue Goethe,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bauer y M. Bishop, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. A. Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto una demanda de anulación de la Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 1998, modificada por la Decisión de 18 de mayo de 1999, por la que se deniega al demandante el acceso a determinados documentos,

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

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

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de octubre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco Jurídico

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

El Código de conducta establece, entre otros principios, el 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 de la Decisión 93/731/CE establece lo siguiente:

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

2. Por documento del Consejo se entenderá todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos y que obre en poder de esta institución, sin perjuicio del apartado 2 del artículo 2.»

5 El artículo 4, apartado 1, presenta el siguiente tenor literal:

«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),

— [...]»

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, disponen lo siguiente:

«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 [...]»

Hechos que dieron origen al litigio

- 8 El demandante es un docente e investigador universitario en el ámbito del Derecho de asilo y de la inmigración.
- 9 Mediante escrito de 3 de julio de 1998, dirigido al Secretario General del Consejo, solicitó acceso a determinados documentos relacionados con la actividad del Centro de Información, Discusión e Intercambio de Datos en Materia de Asilo (CIREA). La solicitud se refería a los siguientes documentos:
 - los informes comunes, análisis o evaluaciones elaborados por el CIREA o en colaboración con éste en los años 1994 a 1997 y, en la medida en que están

ya disponibles, 1998, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), relativos a la situación en los países terceros o territorios de los que son originarios o en los que residen numerosos solicitantes de asilo y, más concretamente, en veintiocho países enumerados en la solicitud (en lo sucesivo, «informes del CIREA»);

- los informes de eventuales misiones comunes, o de misiones efectuadas por los Estados miembros en países terceros y transmitidos al CIREA (en lo sucesivo, «informes elaborados por cuenta del CIREA»);
- la lista elaborada por el CIREA, o en colaboración con éste, de personas de contacto en los Estados miembros que se ocupan de las solicitudes de asilo (en lo sucesivo, «lista de personas de contacto»), junto con las modificaciones posteriores de dicha lista.

- 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 CIREA sobre la situación de 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 estos documentos y a la lista de personas de contacto en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731. Respecto a los informes elaborados por cuenta del CIREA, 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 confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Decisión 93/731. Respecto a los informes del CIREA se mostró sorprendido de que «el Consejo también tenga intención de mantener la confidencialidad respecto, por ejemplo, a los informes sobre países como Nigeria, Irán e Irak, cuando las relaciones entre la Unión Europea y estos países no son precisamente buenas». En cuanto a los

informes elaborados por cuenta del CIREA, precisó, en especial, los motivos por los que creía saber que la respuesta del Secretario General en cuanto a la inexistencia de estos documentos era falsa. 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 transmitió al demandante la Decisión del Consejo por la que se desestimaba la solicitud de confirmación (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). 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 CIREA 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 del Secretario General del Consejo dirigida al CIREA: 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], proporcionadas 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 [este 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 CIREA que se ocupan de las cuestiones de asilo: el Secretario 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 CIREA [...]. 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 CIREA 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 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 y que figuraba en el documento 5971/2/98 CIREA 18. Por consiguiente, admitía que la Decisión impugnada era errónea a este respecto.

- 15 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 informaciones relativas 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, de ser así, 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, en el futuro, a proporcionarle datos de esa naturaleza. 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.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de diciembre de 1998, el demandante interpuso el presente recurso.
- 17 La fase escrita concluyó el 28 de abril de 1999 con la renuncia del demandante a presentar un escrito de réplica.

- 18 Mediante escrito de 26 de mayo de 1999, el Consejo comunicó al Tribunal de Primera Instancia que, después de haber examinado una vez más la solicitud del demandante sobre la lista de personas de contacto, había decidido denegar el acceso a este documento y adjuntó la nueva respuesta enviada a este último por correo el 18 de mayo de 1999.
- 19 A requerimiento del Tribunal de Primera Instancia, el demandante presentó observaciones sobre esta Decisión el 8 de julio de 1999. En sus observaciones, impugna esta nueva Decisión y solicita al Tribunal de Primera Instancia que, en la medida en que ésta se limita a aportar un nuevo motivo de denegación y por razones de economía procesal, acepte la modificación de motivos invocados en apoyo de su demanda de anulación de la Decisión impugnada por lo que se refiere a la lista de personas de contacto.
- 20 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió iniciar la fase oral e instó a las partes a responder por escrito a determinadas preguntas. A petición del Tribunal de Primera Instancia, el Consejo presentó una copia de los informes redactados por las autoridades danesas por cuenta del CIREA, a los que se había dado acceso al demandante.
- 21 Las partes presentaron sus informes orales y respondieron a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia en la vista de 14 de octubre de 1999.
- 22 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas al Consejo.

23 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre el fondo

24 El demandante solicita la anulación de la Decisión impugnada en la medida en que desestima su solicitud de acceso a los informes del CIREA, a los informes elaborados por cuenta del CIREA y a la lista de personas de contacto. En apoyo de su recurso invoca tres motivos. El primero se basa en una infracción de la Decisión 93/731, porque el acceso a los documentos solicitados no pone en peligro las relaciones internacionales de la Unión Europea, porque la denegación no se basó en una apreciación concreta del contenido de dichos documentos y porque el Consejo se negó a permitir un acceso parcial a éstos. El segundo motivo se basa en un incumplimiento del deber de motivación. El tercer motivo se basa en la violación del principio fundamental de Derecho comunitario de acceso a los documentos de las Instituciones comunitarias.

25 Además, el demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que, en cumplimiento del deber de cooperación leal entre las Instituciones Comunitarias, ordene al Consejo la presentación de todos los documentos de que se trata en el caso de que éste no lo hiciera por su propia voluntad.

- 26 Como ya se ha mencionado, el 18 de mayo de 1999, el Consejo adoptó una nueva Decisión en respuesta a la solicitud de confirmación relativa a la lista de personas de contacto. La Institución reconocía que la Decisión impugnada adolecía de un error de hecho y justificaba su denegación con nuevos motivos. Por ello y con arreglo a la petición del demandante, el Tribunal de Primera Instancia apreciará la legalidad de la Decisión impugnada en su versión modificada por la Decisión de 18 de mayo de 1999, teniendo en cuenta la reformulación de los motivos de la demanda efectuada por éste en sus observaciones presentadas el 8 de julio de 1999.
- 27 El Tribunal de Primera Instancia examinará, en primer lugar, el motivo basado en el incumplimiento del deber de motivación.

Sobre el motivo basado en el incumplimiento del deber de motivación

Alegaciones de las partes

- 28 El demandante entiende que la motivación de la Decisión impugnada no cumple los requisitos de los artículos 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) y 7, apartado 3, de la Decisión 93/731.
- 29 Respecto a los informes del CIREA, el Consejo se limita a señalar que contiene informaciones detalladas sobre la situación política en los países de que se trata, sin explicar cómo su divulgación podría perjudicar las relaciones de la Unión Europea con estos países. Al demandante no se le han indicado, respecto a cada país, las razones por las cuales no podían difundirse los documentos y, por

consiguiente, no pudo proteger sus intereses, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

- 30 A pesar de la diversidad de situaciones en cada uno de los países implicados, la Institución se limitó a proporcionar, respecto a cada informe, una respuesta breve idéntica y ritual, que contenía la misma declaración, sin identificar la naturaleza de las informaciones contenidas en cada uno de los documentos y sin comprobar si la divulgación de estas informaciones podía perjudicar el interés público. El acceso a un documento no puede denegarse señalando simplemente la categoría a la que éste pertenece.
- 31 Respecto a los informes elaborados por cuenta del CIREA, el demandante afirma que, después de que se le hubiera probado su existencia, el Consejo también se limitó a responder a la solicitud de acceso de forma vaga, sin identificar siquiera el tipo de información contenida en ellos. Esto demuestra que el Consejo sólo realizó una apreciación mecánica y global del alcance de la excepción de interés público relativa a las relaciones internacionales, contrariamente a lo que exige la jurisprudencia. Basándose en esta respuesta el demandante no puede apreciar si el Consejo aplicó correctamente la excepción citada.
- 32 Además, el demandante afirma que, cuando se confirma la denegación de una solicitud de acceso basándose en motivos distintos de la denegación inicial y, de hecho, contradictorios, la motivación de este cambio debe exponerse de forma clara e inequívoca en la Decisión dictada sobre la solicitud de confirmación.
- 33 El Consejo alega, en primer lugar, que la utilización de los mismos términos para describir situaciones idénticas no equivale necesariamente a proporcionar una respuesta preelaborada en una fórmula ritual, sino que constituye una práctica justificada e incluso necesaria cuando los informes de que se trata presentan características comunes.

- 34 En segundo lugar, el Consejo señala que el demandante es un profesional y un investigador activo en materia de derecho de asilo y de inmigración. Habida cuenta asimismo de las indicaciones contenidas en la solicitud, es legítimo pensar que conoce el contenido tipo de los informes comunes sobre países terceros. Por tanto, no era necesario describirle detalladamente la naturaleza de los datos que figuran en dichos informes.
- 35 En tercer lugar, el Consejo afirma que los motivos de denegación de la petición de acceso a los informes del CIREA y a los informes elaborados por cuenta del CIREA expuestos en la respuesta inicial del Secretario General y en la Decisión impugnada no son contradictorios sino perfectamente coherentes en la medida en que se refieren a datos delicados contenidos en estos informes cuya divulgación podría perjudicar las relaciones de la Unión Europea con países terceros. Basándose en la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (II)* (C-466/93, Rec. p. I-3799), apartado 16, el Consejo afirma que la motivación proporcionada en la Decisión impugnada muestra en su esencia el objetivo perseguido por él y, por consiguiente, es suficiente.

Apreciación del Tribunal

- 36 Es preciso recordar, en primer lugar, que la obligación de motivar las decisiones individuales tiene la doble finalidad de permitir, por una parte, que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otra, que el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control sobre la legalidad de la decisión (véanse, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *Delacre y otros/Comisión*, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia *WWF UK/Comisión*, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 66). Para apreciar si la motivación de una decisión cumple dichos requisitos se debe tener en cuenta no sólo el tenor literal de la misma, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, *Comisión/Consejo*, C-122/94, Rec. p. I-881), apartado 29.

- 37 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia se deduce que el Consejo está obligado a examinar respecto de cada documento solicitado si, en vista de la información de que dispone, la divulgación puede suponer efectivamente un perjuicio para alguno de los aspectos de interés público protegidos por la primera categoría de excepciones (sentencia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 112).
- 38 De ello se deduce que el Consejo debe poner de manifiesto, en la motivación de su decisión, que efectuó una apreciación concreta de los documentos de que se trata.
- 39 A este respecto, el Consejo afirma que los informes del CIREA y los informes elaborados por cuenta del CIREA forman parte de la misma categoría y presentan características comunes. No puede acogerse esta tesis. En efecto, estos informes contienen datos relativos a los períodos que varían de 1994 a 1998, relativos a países terceros tan distintos como puedan ser Zaire y China, con los que la Unión Europea mantiene relaciones diplomáticas muy variables.
- 40 Además, el examen de los diez informes elaborados por cuenta del CIREA por las autoridades danesas y a los que tuvo acceso el demandante demuestra que la información contenida en estos documentos varía considerablemente no sólo por su naturaleza (descripción del sistema político, económico, judicial, militar, de la situación de los derechos humanos, de las relaciones entre clanes o minorías, del nivel de seguridad ciudadana, etc.), sino también por su carácter más o menos delicado.
- 41 Pues bien, de la motivación de la Decisión impugnada, en la que el Consejo se limita a indicar que los informes contenían datos delicados cuya divulgación podía perjudicar las relaciones de la Unión Europea con los países afectados

(véase el apartado 15, *supra*), no se deduce que haya examinado cada uno de estos documentos en particular, aunque sólo fuera sumariamente o sólo por grupos de iguales características materiales.

- 42 Por otra parte, de los autos se deduce que se denegó el acceso a otros cuatro informes elaborados por cuenta del CIREA cuando, según el Consejo, su contenido era del todo análogo al de los diez informes daneses antes mencionados. Pues bien, esta decisión se adoptó sin que el Consejo presentara ninguna justificación que permita al demandante comprender las razones por las que la divulgación de estos cuatro informes podía tener un impacto diferente sobre las relaciones diplomáticas de la Unión Europea.
- 43 En estas circunstancias, aunque el Consejo afirme que ha efectuado un análisis concreto de cada documento solicitado, este análisis no se descubre en la motivación de la Decisión impugnada.
- 44 Además, cuando una respuesta confirma la denegación de una solicitud fundándose en los mismos motivos, la suficiencia de la motivación debe ser apreciada a la luz del intercambio entre la Institución y el solicitante en su totalidad, teniendo en cuenta la información de que disponía el solicitante sobre la naturaleza y el contenido de los documentos solicitados.
- 45 Si el contexto en que se adoptó la decisión puede aligerar las exigencias de motivación a cargo de la Institución, también puede, por el mismo motivo, endurecerlas en circunstancias particulares.
- 46 Así sucede cuando, durante el procedimiento de solicitud de acceso a documentos, el demandante formula alegaciones que pueden menoscabar el fundamento de la primera denegación. En estas circunstancias, las exigencias de

motivación imponen a la Institución la obligación de responder a una solicitud confirmatoria indicando los motivos por los que estas alegaciones no le permiten modificar su postura. De no ser así, el demandante no podría comprender las razones por las que el autor de la respuesta a la solicitud confirmatoria ha decidido mantener los mismos motivos para confirmar la denegación.

47 En el presente asunto, por lo que se refiere a los informes del CIREA, el demandante expuso en su solicitud de confirmación las alegaciones que le inducían a pensar que los temores expresados por el Secretario General del Consejo a propósito de la difusión de los documentos controvertidos eran infundados. Sin embargo, en la Decisión impugnada el Consejo no indicó ningún motivo para desvirtuar estos argumentos y para explicar al demandante la justificación del mantenimiento de la denegación.

48 De ello se deduce que la Decisión impugnada no responde a las exigencias de motivación del artículo 190 del Tratado y que debe ser anulada.

Sobre el motivo basado en la infracción de la Decisión 93/731 por no haber permitido el Consejo el acceso parcial a los documentos

Alegaciones de las partes

49 La demandante afirma que, al no permitir un acceso parcial a los documentos, el Consejo violó el principio de proporcionalidad. Si la difusión de determinados

informes podía comprometer la protección del interés público, corresponde al Consejo permitir el acceso, al menos, a los pasajes de los informes que no están amparados por esta excepción. Esta solución es necesaria para garantizar al público el mayor acceso posible a los documentos del Consejo.

- 50 Por lo que se refiere a la lista de personas de contacto, el Consejo habría podido respetar su derecho de acceso a esta lista sin poner en peligro, no obstante, el buen funcionamiento de la red de intercambio de informaciones en materia de derecho de asilo entre las administraciones de los Estados miembros suprimiendo simplemente los números de teléfono directos y las direcciones de correo electrónico.
- 51 El Consejo niega la posibilidad de permitir el acceso parcial a los documentos. Basa su decisión, en primer lugar, en una interpretación conforme al tenor literal y al espíritu de la Decisión 93/731. Por una parte, este acto habla de un derecho de acceso a los «documentos» del Consejo y no a las informaciones de que dispone el Consejo. Por otra parte, el objetivo de esta Decisión es permitir el acceso del público a los documentos del Consejo y no a los elementos de información que contienen.
- 52 En segundo lugar, se basa en las características de los informes solicitados por el demandante. El Consejo afirma que no puede dar acceso a algunos de sus pasajes porque la dificultad consiste precisamente en determinar los pasajes que no pueden crear problemas en las relaciones con determinados países terceros. La única manera de evitar este riesgo con certeza es mantener consultas con el país de que se trata, lo que comprometería manifiestamente los intereses que el Consejo debe proteger.

- 53 Respecto a la lista de personas de contacto, el Consejo precisa que, cuando un documento contiene informaciones procedentes de varios Estados miembros, el hecho de limitar el acceso a los datos comunicados por algunos de ellos aísla los otros frente a la opinión pública.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 54 Con carácter preliminar, procede recordar que, como ya ha declarado este Tribunal, el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 debe interpretarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad. De ello se deduce que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder el acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo, T-14/98, Rec. p. II-2489, apartado 87).

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

- 56 En cualquier caso, como ya se ha señalado en el apartado 37 de esta sentencia, el Consejo tiene la obligación de efectuar una apreciación concreta del riesgo que la

divulgación de los documentos a los que se solicita acceso puede suponer para el interés público. En estas circunstancias, la supresión de los pasajes delicados de los documentos no debería constituir necesariamente una carga de trabajo insostenible para la Institución.

- 57 Por otra parte, no puede estimarse la alegación del Consejo relativa a las características de los informes solicitados por el demandante y la dificultad de determinar, en el presente asunto, cuáles son los pasajes no amparados por la excepción. En efecto, del examen de los diez informes daneses elaborados por cuenta del CIREA a los que se permitió acceder al demandante, se deduce que gran parte de la información que contienen consiste en descripciones y afirmaciones de hechos que, manifiestamente, no están amparados por la excepción invocada.
- 58 Respecto a la denegación de acceso a la lista de personas de contacto, procede señalar que el demandante afirmó expresamente en sus observaciones a la respuesta del Consejo de 18 de mayo de 1999 que no quería tener acceso a los números de teléfono y a las direcciones del correo electrónico de las personas incluidas en dicha lista.
- 59 Por lo que se refiere al argumento de que un acceso parcial, limitado a los datos comunicados por algunos Estados miembros, aislaría a los demás frente a la opinión pública, basta declarar que el Consejo no ha demostrado en qué medida estas consideraciones pueden estar incluidas entre las excepciones previstas en el artículo 4 de la Decisión 93/731.

- 60 De lo anterior se deduce que el Consejo, al denegar el acceso a los pasajes de los documentos solicitados no amparados por la excepción de interés público invocada, ha aplicado dicha excepción de forma desproporcionada.
- 61 En estas circunstancias, procede anular la Decisión impugnada sin que sea necesario pronunciarse sobre la fundamentación del motivo basado en la violación del principio fundamental de acceso a los documentos.
- 62 En la medida en que el Tribunal de Primera Instancia considera que posee elementos suficientes para estimar las pretensiones del demandante y para anular la Decisión impugnada en su totalidad, no estima necesario solicitar al Consejo que le comunique los documentos de que se trata.

Costas

- 63 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 28 de septiembre de 1998, modificada por la Decisión de 18 de mayo de 1999, por la que se deniega al demandante el acceso a determinados informes elaborados por el Centro de Información, Discusión e Intercambio de Datos en Materia de Asilo y a determinados informes de misiones comunes, o de misiones efectuadas por los Estados miembros y transmitidos a este último, y a la lista de personas de contacto que se ocupan, en los Estados miembros, de las solicitudes de asilo.

- 2) Condenar al Consejo al pago de las costas del demandante además de sus propias costas.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de abril de 2000.

El Secretario

La Presidenta

H. Jung

V. Tiili