

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 17 de marzo de 2005 *

En el asunto T-187/03,

Isabella Scippacercola, con domicilio en Bruselas, representada inicialmente por los Sres. K. Adamantopoulos y D. Papakrivopoulos, abogados, y posteriormente por el Sr. Adamantopoulos y el Sr. B. Keane, Solicitor, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. L. Flynn y P. Aalto, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 19 de marzo de 2003, por la que se denegó la solicitud formulada por la demandante para tener acceso a un documento referente al proyecto del nuevo aeropuerto internacional de Atenas, situado en Spata (Grecia),

* Lengua de procedimiento: inglés.

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

integrado por el Sr. J. Azizi, Presidente, y los Sres. M. Jaeger y O. Czúcz, Jueces;

Secretario: Sr. I. Natsinas, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de septiembre de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

1 El artículo 255 CE establece:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

[...]»

- 2 A tenor de la Declaración nº 35, aneja al Acta final del Tratado de Amsterdam (en lo sucesivo, «Declaración nº 35»):

«La Conferencia conviene en que los principios y condiciones contemplados en el apartado 1 del artículo [255] del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea permitirán a un Estado miembro solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros 'un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo.»

- 3 El Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), define los principios, condiciones y límites por los que se rige el derecho de acceso a los documentos de dichas Instituciones al que se refiere el artículo 255 CE [artículo 1, letra a], del Reglamento nº 1049/2001. El citado Reglamento entró en vigor el 3 de diciembre de 2001.

- 4 El artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001 dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.

[...]

3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.

[...]»

- 5 El artículo 3 del Reglamento nº 1049/2001, en el que figuran las definiciones, dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- a) “documento”, todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución;

- b) “terceros”, toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.»

- 6 El artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, que establece las excepciones al referido derecho de acceso, está redactado en los siguientes términos:

«1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

a) el interés público, por lo que respecta a:

— la seguridad pública,

— la defensa y los asuntos militares,

— las relaciones internacionales,

— la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,

- los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

- el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

[...]

4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.

[...]

- 7 El artículo 5 del Reglamento n° 1049/2001, que lleva el encabezamiento «Documentos en los Estados miembros», establece:

[...]

«Cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.

Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución.»

- 8 El artículo 9 del Reglamento n° 1049/2001, relativo a la tramitación de los documentos sensibles, dispone:

«1. Se entenderá por “documento sensible” todo documento que tenga su origen en las instituciones o en sus agencias, en los Estados miembros, en los terceros países o en organizaciones internacionales, clasificado como “TRÈS SECRET/TOP SECRET”, “SECRET” o “CONFIDENTIEL”, en virtud de las normas vigentes en la institución en cuestión que protegen intereses esenciales de la Unión Europea o de uno o varios Estados miembros en los ámbitos a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 4, en particular la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares.

2. La tramitación de las solicitudes de acceso a documentos sensibles, de conformidad con los procedimientos establecidos en los artículos 7 y 8, estará a cargo únicamente de las personas autorizadas a conocer el contenido de dichos documentos. Asimismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 11, estas personas determinarán las referencias a los documentos sensibles que podrán figurar en el registro público.

3. Los documentos sensibles se incluirán en el registro o se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor.

[...]»

- 9 El artículo 5 (que lleva el encabezamiento «Consultas») de las disposiciones relativas a la aplicación del Reglamento nº 1049/2001, cuyo texto figura en el anexo de la Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (DO L 345, p. 94), dispone:

«1. Cuando la Comisión reciba una solicitud de acceso a un documento que obre en su poder pero emane de un tercero, la Dirección General o el Servicio depositarios del documento comprobarán la aplicabilidad de alguna de las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento [...] nº 1049/2001. Si el documento solicitado está clasificado en virtud de las normas de seguridad de la Comisión, será de aplicación el artículo 6 de las presentes disposiciones.

2. Si, al término de este examen, la Dirección General o el Servicio depositarios consideran que el acceso al documento solicitado debe denegarse en virtud de alguna de las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento [...] nº 1049/2001, la respuesta negativa se enviará al solicitante sin previa consulta del tercero autor del documento.

3. La Dirección General o el Servicio depositarios darán curso favorable a la solicitud sin consultar previamente al tercero autor del documento cuando:

- a) El documento solicitado ya haya sido divulgado por su autor o en virtud del Reglamento o de disposiciones similares.

- b) La divulgación, eventualmente parcial, de su contenido no afecte manifiestamente a ninguno de los intereses contemplados en el artículo 4 del Reglamento [...] nº 1049/2001.

4. En todos los demás casos, se consultará al tercero autor del documento. En particular, cuando la solicitud de acceso se refiera a un documento que emane de un Estado miembro, la Dirección General o el Servicio depositarios consultarán a la autoridad de origen cuando:

- a) El documento haya sido transmitido a la Comisión antes de la fecha de entrada en vigor del Reglamento [...] nº 1049/2001.

- b) El Estado miembro haya pedido a la Comisión que no divulgue el documento sin su previo consentimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 4 del Reglamento [...] nº 1049/2001.

5. El tercer autor del documento al que se haya consultado dispondrá de un plazo de respuesta que no podrá ser inferior a cinco días laborables, pero que deberá permitir a la Comisión respetar sus propios plazos de respuesta. A falta de respuesta en el plazo fijado, o cuando el tercero en cuestión resulte incontrolable o inidentificable, la Comisión resolverá con arreglo al régimen de excepciones del artículo 4 del Reglamento [...] nº 1049/2001, teniendo en cuenta los intereses legítimos del tercero sobre la base de los elementos disponibles.

6. En caso de que la Comisión tenga previsto otorgar el acceso a un documento en contra de la voluntad explícita de su autor, informará a éste de su intención de divulgar el documento en un plazo de diez días laborables, y le informará de las vías de recurso de que dispone para oponerse a esta divulgación.

[...]»

Hechos que originaron el litigio

- 10 Mediante escrito de 29 de enero de 2003, la Sra. I. Scippacercola solicitó a la Comisión que le diera acceso, entre otros documentos, a un análisis costes/beneficios relativo al proyecto del nuevo aeropuerto internacional de Atenas, situado en Spata. Dicho proyecto había sido cofinanciado por el Fondo de Cohesión.
- 11 Mediante escrito de 21 de febrero de 2003, la Dirección General (DG) «Política Regional» de la Comisión denegó a la demandante el acceso al análisis costes/beneficios e indicó lo siguiente:

«En lo que se refiere a su solicitud de recibir una copia del análisis costes/beneficios, al tratarse de un documento anterior [a] la fecha de entrada en vigor del Reglamento [...] nº 1049/2001, se consultó a las autoridades nacionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Decisión [...] 2001/937. [...] Mediante fax de 10 de febrero de 2002, las autoridades nacionales pusieron en conocimiento de la DG [“Política regional”] que no debía permitirse el acceso al citado documento.

La razón de tal denegación guarda relación con la protección de los derechos de propiedad intelectual. Se trata de un estudio elaborado por consultores privados por encargo de un banco. Este último colaboró con el Estado helénico en la elaboración del expediente del proyecto y estaba sujeto a la cláusula de confidencialidad.

En este contexto, la DG [“Política regional”] estima que, conforme al artículo 4, apartado 5, del Reglamento [...] nº 1049/2001, no se le puede dar publicidad al referido estudio [...]»

- 12 En el mismo escrito, la demandada cursó a la demandante aquella parte de la solicitud de ayuda financiera del Fondo de Cohesión en la cual figuraba una breve descripción de los principales aspectos del análisis costes/beneficios, bajo el título «Descripción de las principales conclusiones».
- 13 Mediante escritos de fechas 24 de febrero y 28 de marzo de 2003, la demandante reiteró su solicitud.
- 14 Mediante escrito de 19 de marzo de 2003, notificado a la demandante el 31 de marzo de 2003, el Secretario General de la Comisión confirmó la denegación del acceso al documento solicitado (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Dicho escrito está redactado en los siguientes términos:

«Le agradezco su escrito de 24 de febrero último, que se registró el 26 de febrero, en el cual solicitaba Vd. que se volviera a examinar su solicitud de acceso al texto completo del análisis costes/beneficios relativo a la construcción del nuevo aeropuerto internacional de Atenas.

Dicho análisis ha sido efectuado por un banco por encargo de las autoridades nacionales helénicas (Ministerio de Economía Nacional).

Conforme al artículo 5, apartado 4, letra a), de las disposiciones relativas a la aplicación del Reglamento nº 1049/2001, aprobadas mediante la Decisión [...] 2001/937 los servicios de la Comisión han consultado a las autoridades helénicas acerca de la accesibilidad (del) citado documento enviado a la Comisión antes de la entrada en vigor del Reglamento (3 de diciembre de 2001). En su respuesta, las autoridades helénicas indicaron que no daban su conformidad a la divulgación del citado documento por la Comisión.

Por consiguiente, con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, no me es posible darle acceso al referido documento y, en consecuencia, debo confirmarle la negativa que le ha opuesto la [DG] "Política regional".

[...]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 15 Mediante escrito presentado el 28 de mayo de 2003, la demandante interpuso el presente recurso.

- 16 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

- 17 En la vista que se celebró el 9 de septiembre de 2004, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 18 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene a la demandada al pago de las costas del procedimiento.
- 19 La demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

- 20 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cuatro motivos. El primer motivo se basa en un error de Derecho y en un error manifiesto de apreciación de los hechos en la medida en que la Comisión consideró indebidamente que el documento solicitado procedía de un Estado miembro. El segundo motivo se basa en un error de Derecho dado que la Comisión no apreció las razones esgrimidas por el Estado helénico en apoyo de su criterio negativo acerca de la divulgación del documento

reclamado. El tercer motivo se refiere a la falta de motivación de la Decisión impugnada. El cuarto motivo se basa en un error de Derecho en cuanto que la Comisión no examinó si debía concederse un acceso parcial a las informaciones contenidas en el documento reclamado.

Sobre el primer motivo, basado en que la Comisión consideró indebidamente que el documento solicitado procedía de un Estado miembro.

Alegaciones de las partes

- 21 La demandante afirma que la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho y de un error manifiesto en la apreciación de los hechos en la medida en que la demandada consideró en la misma indebidamente que el documento solicitado procedía de un Estado miembro. La demandante sostiene que la demandada hizo una interpretación y una aplicación erróneas del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 y del artículo 5, apartado 4, de la Decisión 2001/937. La demandada infringió asimismo el artículo 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001 y violó el principio de acceso lo más amplio posible a los documentos de la Comisión, consagrado en esta disposición y en la jurisprudencia.
- 22 La demandante sostiene que la demandada consideró erróneamente que el documento reclamado procedía de las autoridades helénicas. La demandante estima que el documento reclamado procede de un tercero y que debían haberse aplicado las disposiciones del artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001.
- 23 La demandante pone de manifiesto que las distintas versiones lingüísticas del Reglamento confirman la interpretación según la cual el término «originario» se refiere a un documento que debe haber sido redactado por o para el Estado miembro.

- 24 La demandante considera que el documento reclamado debe calificarse de «documento de terceros» según los términos del artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001. En efecto, del escrito de la demandada de 21 de febrero de 2003 se desprende que el autor del documento reclamado puede ser tanto los consultores privados como el banco, de los que se supone que realizaron el análisis costes/beneficios en el marco de la elaboración del expediente del proyecto.
- 25 Con carácter alternativo, dado que la presentación del análisis costes/beneficios es una exigencia a la que estaba supeditada la concesión de la ayuda financiera, puede considerarse que la sociedad aeroportuaria es la «propietaria» del documento reclamado. En efecto, la sociedad aeroportuaria había sido la entidad que llevó a cabo el proyecto de construcción del aeropuerto de Spata y la única beneficiaria de la ayuda del Fondo de Cohesión. En cualquier caso, es cierto que el documento reclamado no procede de un Estado miembro.
- 26 La demandante estima que la expresión «originario» debe ser objeto de una interpretación estricta. Esta interpretación debe ajustarse a la jurisprudencia comunitaria según la cual cualquier excepción a las normas de acceso a los documentos debe interpretarse y aplicarse restrictivamente (sentencias del Tribunal de Justicia 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 del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 56).
- 27 La demandante recuerda que el Reglamento nº 1049/2001 se refiere a un acceso lo más amplio posible a los documentos (artículo 1, letra a) y se fija como objetivo conferir el mayor efecto posible al derecho de acceso del público a los documentos (exposición de motivos). En su opinión, es contrario a esta finalidad dar a la expresión «originario» una interpretación tan amplia que permita a un Estado miembro que se limite a «cursar» un documento a la Comisión acogerse a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001.

- 28 La demandante manifiesta su disconformidad con la afirmación de la demandada según la cual la identidad del autor carece de pertinencia. Por el contrario, su identidad resulta esencial en el proceso de concesión del acceso a los documentos. Si no lo fuera, cualquier tercera persona podría eludir las exigencias del Reglamento nº 1049/2001 con tan solo solicitar a un Estado miembro que enviara el documento a la Comisión.
- 29 La demandante rechaza la declaración de la demandada según la cual, desde el momento en que se transmite un documento a una Institución comunitaria, la norma que debe aplicarse es el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. La demandante sostiene que, por lo general no es nada difícil identificar al autor de cada documento. De cualquier forma, la comodidad de la Administración no debe prevalecer sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a un acceso lo más amplio posible a los documentos, a menos que dicho derecho ocasione cargas excesivas (sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, apartados 29 y 30, y del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Hautala/Comisión, T-14/98, Rec. p. II-2489, apartados 85 a 88). En el presente caso, la identidad del autor del documento no plantea ninguna duda. Dicho documento fue redactado manifiestamente por un tercero. Por lo tanto, la Comisión debía haber aplicado el artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001 en lugar de aplicar el artículo 4, apartado 5, del citado Reglamento.
- 30 La demandada rechaza estas alegaciones y sostiene que el referido documento procede de la República Helénica en el sentido del Reglamento nº 1049/2001.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 31 Debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, regulado en el artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001, es de aplicación, según el apartado 3 del mismo artículo, a todos

los documentos que obren en poder del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión, tanto si han sido elaborados o recibidos por éstos. De esta forma, puede requerirse a las instituciones, llegado el caso, para que comuniquen los documentos originarios de terceros; entre éstos últimos se hallan, en particular, los Estados miembros, conforme a la definición de terceros que figura en el artículo 3, letra b) del citado Reglamento.

- 32 A continuación, hay que recordar que, antes de entrar en vigor el Reglamento nº 1049/2001, el acceso del público a los documentos de la Comisión estaba regulado por la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom 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). El artículo 1 de dicha Decisión adoptó formalmente el Código de conducta aprobado por el Consejo y la Comisión el 6 de diciembre de 1993 relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO L 340, p. 41), anexo a ésta. El citado Código de conducta, bajo la rúbrica que lleva el encabezamiento «Tratamiento de las solicitudes iniciales», disponía en su párrafo tercero que «cuando el autor del documento que posea la Institución sea una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra Institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud deberá dirigirse directamente al mismo». Por lo tanto, con arreglo a dicha norma, denominada «norma del autor», una institución no está facultada para divulgar los documentos originarios de una amplia categoría de terceros, en particular de un Estado miembro, y el solicitante de acceso a los documentos se hallaba obligado, llegado el caso, a formular directamente su solicitud al tercero en cuestión.
- 33 La norma del autor no ha sido recogida en el Reglamento nº 1049/2001, el cual afirma que, en principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público.
- 34 Sin embargo, del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, resulta que, entre los terceros, los Estados miembros son objeto de un trato especial. En efecto, esta disposición confiere al Estado miembro la facultad de solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo documentos originarios del mismo. Hay que recordar que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 reproduce la Declaración nº 35, según la cual la conferencia de las altas partes

contrayentes en el Tratado conviene en que los principios y condiciones contemplados en el artículo 255 CE permitirán a un Estado miembro solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo. Esta facultad, reconocida a los Estados miembros por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 se explica por el hecho de que este Reglamento no tiene por objeto ni como efecto modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos (véase el considerando 15 del Reglamento nº 1049/2001 y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 2003, Messina/Comisión, T-76/02, Rec. p. II-3203, apartados 40 y 41).

- 35 En el presente caso, debe observarse que el referido documento había llegado a poder de la demandada en el marco de una solicitud de financiación formulada al Fondo de Cohesión. Sobre este particular, es preciso señalar que, según el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión (DO L 130, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DO L 161, p. 57), y por el Reglamento (CE) nº 1265/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DO L 161, p. 62), las solicitudes de ayuda para los proyectos que vayan a financiarse con cargo al Fondo se presentarán por el Estado miembro beneficiario. Conforme al apartado 4 del mismo artículo, las solicitudes de ayuda deberán contener, en particular, el análisis costes/beneficios.
- 36 De ello se deduce que, en el marco del Fondo de Cohesión, por un lado, las solicitudes de ayuda se presentan únicamente por el Estado miembro beneficiario y, por otro lado, un informe del análisis costes/beneficios forma parte necesariamente de las informaciones que debe contener una solicitud de esta índole.
- 37 En el presente caso, es un banco el que realizó el análisis costes/beneficios por encargo de las autoridades nacionales helénicas. En efecto, el citado documento forma parte de las informaciones que debe contener una solicitud de ayuda formulada al Fondo de Cohesión.

- 38 Por lo tanto, sin que sea necesario pronunciarse sobre la cuestión de si los documentos simplemente transmitidos (y no redactados) por los Estados miembros se hallan cubiertos por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, basta observar que el referido documento, realizado por un banco por encargo de las autoridades nacionales helénicas, fue redactado por cuenta de un Estado miembro.
- 39 En estas circunstancias, procede concluir que la demandada no incurrió en error al considerar que el documento era originario de un Estado miembro.
- 40 Por otra parte, la alegación de la demandante según la cual cualquier tercero podría hacer caso omiso de las obligaciones que le impone el Reglamento nº 1049/2001 solicitando simplemente a un Estado miembro que transmitiera a la demandada el documento, carece de toda pertinencia en el presente caso. En efecto, ya se ha señalado que el referido documento había llegado a poder de la demandada en el marco de una solicitud de ayuda formulada al Fondo de Cohesión. En el marco del Fondo de Cohesión, el Estado miembro beneficiario es el único interlocutor de la Comisión. Las solicitudes de ayuda para los proyectos son presentadas tan sólo por el Estado miembro beneficiario y, en consecuencia, el documento recibido por la demandada no habría llegado a su poder si las autoridades helénicas no hubieran presentado su solicitud de ayuda financiera al Fondo de Cohesión.
- 41 De estas consideraciones se desprende que debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en que la Comisión no apreció las razones esgrimidas por el Estado miembro en apoyo de su criterio negativo

Alegaciones de las partes

- 42 La demandante afirma que la demandada infringió la letra y el espíritu del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 y el artículo 5, apartado 4, de la Decisión

2001/937, en la medida en que había descuidado apreciar las razones esgrimidas por el Estado helénico en apoyo de su criterio negativo acerca de la divulgación del documento reclamado. De esta forma, la demandada confirmó al Estado miembro un poder fáctico de vetar la divulgación del documento que obraba en su poder.

- 43 Según la demandante, de la utilización de los verbos «consultar» y «solicitar» en el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n° 1049/2001 y del artículo 5, apartado 4, de la Decisión 2001/937 se desprende que a la Comisión no le vincula el parecer dado por el Estado miembro. Interpretar los mencionados artículos en el sentido de que confieren un derecho de veto a los Estados miembros por lo que atañe a la divulgación de un documento originario de los mismos estaría en contradicción con el significado evidente del término «solicitar».
- 44 La demandante sostiene que las decisiones relativas a la divulgación de documentos que obran en poder de las instituciones únicamente pueden ser adoptadas por éstas últimas y que la negativa a divulgar debe ser justificada por la institución sobre la base del artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001.
- 45 La demandante pone de manifiesto que, en las dos cartas que le fueron dirigidas, la demandada alude al criterio negativo de las autoridades helénicas y, de una manera muy sucinta, a las razones expuestas por dichas autoridades en apoyo de su criterio negativo. Nada indica que la demandada hubiera efectuado una apreciación de tales razones. La Decisión impugnada contiene aún menos informaciones en cuanto a las razones expuestas por las autoridades helénicas y en lo que atañe a la apreciación de dichas razones por la Comisión. El Secretario General se refiere simplemente al parecer negativo expresado por las autoridades helénicas.
- 46 La demandante sostiene que la demandada debía apreciar las razones expuestas por las autoridades helénicas y debía haber expuesto los datos de su apreciación en las cartas que le había escrito. La demandada actuó como si hubiera estado vinculada por el criterio del Estado.

- 47 La demandante alega que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 precisa que la Comisión denegará el acceso en determinadas condiciones. Cuando se cumple una de dichas condiciones, la Comisión deberá denegar el acceso. Por el contrario, en el artículo 4, apartado 5, del citado Reglamento, no se establece que la Comisión deba denegar el acceso, sino que el Estado miembro puede solicitar tal denegación. La suerte reservada posteriormente a dicha solicitud queda al arbitrio de la Comisión.
- 48 La demandante expone que alberga sus dudas en cuanto al hecho de que, en aquellos Estados miembros que tienen su propio régimen de acceso a los documentos, se considere vinculante una solicitud de la Comisión encaminada a la denegación del acceso. La demandante afirma que la demandada reconoce que no es así cuando afirma que sus aspiraciones deben tenerse en cuenta «en la medida lo más amplia posible». Esto significa que su dictamen emitido en el marco de una consulta de esta índole no es ni decisivo ni vinculante cuando se trata de determinar si debe concederse o denegarse a nivel nacional el acceso a sus documentos.
- 49 Según la demandante, si un Estado miembro debiera considerarse vinculado por el planteamiento de la demandada, se trataría de una restricción manifiesta de los derechos de los ciudadanos en dicho Estado miembro y la demandada obtendría un verdadero derecho de veto, aun cuando pudiera ser sin conocer ni siquiera el régimen nacional de que se trata. La demandante alega que, de cualquier forma, el Estado miembro conserva determinado margen de apreciación en cuanto a las modalidades según las cuales puede concederse el acceso para conciliar las exigencias de su propio régimen nacional y las del ordenamiento jurídico del autor. Por analogía, aunque el Estado miembro pueda solicitar que se deniegue el acceso, la demandada dispone de un margen de apreciación para determinar de acuerdo con el Estado miembro de qué forma responder a sus preocupaciones si bien concediendo el acceso más amplio posible a los documentos.
- 50 En la vista, la demandante alegó que el artículo 9, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001 indica que se requiere el consentimiento de la autoridad de origen para la divulgación de los documentos sensibles. La demandante sostiene que si el

legislador comunitario hubiera pretendido conferir un derecho de veto a los Estados miembros en el artículo 4, apartado 5, del citado Reglamento, habría adoptado una fórmula próxima a esta disposición.

- 51 La demandada rechaza estas alegaciones y solicita que se desestime este motivo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 52 La cuestión planteada en el marco del presente motivo es la de si el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, cuando establece que un Estado miembro puede solicitar a una institución que no divulgue un documento originario de él sin su previo consentimiento, confiere un derecho de veto a dicho Estado o deja un cierto margen de apreciación a la institución.

- 53 Debe recordarse que el Reglamento nº 1049/2001 establece que, en principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público (considerando 11).

- 54 En el supuesto de los documentos de terceros, el artículo 4, apartado 4, del Reglamento obliga a las instituciones a consultar al tercero interesado, a fin de determinar si es aplicable alguna de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del citado Reglamento, a menos que no esté claro que el documento deba divulgarse o no. De ello se desprende que las instituciones no están obligadas a consultar al tercero interesado si parece claramente que el documento debe divulgarse o que no debe serlo. En todos los demás casos, las Instituciones deberán consultar al tercero en cuestión. Por lo tanto, la consulta al tercero interesado constituye, por regla general, un requisito previo para la determinación de la aplicación de las excepciones al acceso reguladas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1049/2001 en el supuesto de los documentos de terceros.

- 55 Por añadidura, la obligación que recae sobre la demandada de consultar a los terceros en virtud del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n° 1049/2001 no afecta a su facultad de decidir si es de aplicación alguna de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del mencionado Reglamento.
- 56 Por el contrario, del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 se desprende que los Estados miembros son objeto de un trato especial. En efecto, esta disposición confiere al Estado miembro la facultad de solicitar a una institución que no divulgue los documentos originarios de él sin su previo consentimiento. Procede recordar, como se ha señalado en el apartado 34 *supra*, que esta disposición adapta el Derecho interno a la Declaración n° 35.
- 57 El artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 coloca así a los Estados miembros en una situación distinta de la de los demás terceros, formulando en este sentido una *lex specialis*. De esta disposición se desprende que el Estado miembro tiene la facultad de solicitar a una institución que no divulgue un documento originario de él sin su consentimiento previo, bien en el momento de la presentación de un documento, bien posteriormente. En el supuesto de que el Estado miembro formule una solicitud en este sentido, la institución se halla obligada a solicitar el previo consentimiento del Estado miembro antes de divulgar el documento. Esta obligación, impuesta a la institución, de solicitar el consentimiento previo del Estado miembro, consagrada claramente por esta disposición, quedaría privada de todo su alcance si la institución pudiera decidir que se divulgase el documento no obstante una solicitud expresa en sentido contrario formulada por el Estado miembro de que se trate. En efecto, si la institución estuviera facultada para divulgar el documento, no obstante la solicitud del Estado miembro de no dar acceso al referido documento, la situación del Estado miembro no sería distinta de la de los terceros ordinarios. Por lo tanto, contrariamente a lo que expone la demandante, una solicitud del Estado miembro en tal sentido obliga a la institución a no divulgar el documento en cuestión. Si, como en el presente caso, el Estado miembro no ha formulado una solicitud de esta índole al presentar un documento a la institución, no obstante, dicha institución se halla facultada para solicitar la conformidad al Estado miembro antes de divulgar el documento a terceros. En tal caso, la institución está también obligada a respetar la posible solicitud de no divulgación formulada por el Estado miembro.

- 58 A este respecto, debe señalarse que el Estado miembro no se halla obligado a motivar su solicitud en el sentido del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 y que no incumbe a la institución examinar, cuando se le haya presentado tal solicitud, si está justificada la no divulgación del referido documento, considerando, en particular, el interés público.
- 59 Con el fin de garantizar una aplicación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 conforme a la Declaración nº 35 y de facilitar el acceso al documento de que se trata, permitiendo al Estado miembro del cual sea originario, llegado el caso, dar su consentimiento a la divulgación del mismo, incumbe a la institución consultar al citado Estado miembro. Si el referido Estado miembro, después de haber sido consultado, no formula una solicitud con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, incumbe aún a la institución apreciar si el documento debe o no divulgarse, en cumplimiento del artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento.
- 60 Debe observarse que, cuando un Estado miembro ha formulado una solicitud con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, son de aplicación las disposiciones nacionales pertinentes de ese Estado miembro, las cuales regulan el derecho de acceso a los documentos, así como el marco normativo de un posible recurso. Por lo tanto, corresponde a las autoridades administrativas y judiciales nacionales apreciar, con arreglo al Derecho nacional, si debe concederse el acceso a los documentos originarios del Estado miembro y determinar si se puede aplicar, y en qué medida, el derecho de los interesados a recurrir.
- 61 Finalmente, por lo que atañe a la alegación que la demandante ha expuesto durante la vista, según la cual si, el legislador comunitario hubiera pretendido conceder un derecho de veto a los Estados miembros, en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, habría adoptado una fórmula similar a la del artículo 9, apartado 3, del citado Reglamento, debe observarse que ésta última disposición dicta unas normas concretas para garantizar una protección eficaz de los documentos secretos o confidenciales originarios, en particular, de las instituciones, de los Estados miembros, de países terceros o de organizaciones internacionales en los ámbitos

definidos en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001, en particular la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares. Este artículo especifica, en particular, las personas que están facultadas para tramitar tales documentos y dispone que los documentos sensibles únicamente podrán inscribirse en el registro o ser expedidos con el consentimiento del emisor. Habida cuenta del carácter específico de estas normas, debe observarse que este artículo no guarda ninguna relación con el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 y que, por lo tanto, no cabe invocarlo eficazmente en orden a la interpretación de este último. En efecto, cuando el Estado miembro clasifica un documento como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL» ello equivale a afirmar la imposibilidad de que, en principio, se divulgue el documento. Para los documentos originarios de un Estado miembro, la citada imposibilidad únicamente puede declararse a petición expresa de éste.

- 62 A la vista de las consideraciones precedentes, procede concluir que, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, cuando un Estado miembro solicita a una institución que no divulgue un documento originario de él sin su previo consentimiento, esta solicitud vincula a la institución. Por lo tanto, el segundo motivo de la demandante, basado en el hecho de que la demandada no apreció las razones expuestas por el Estado helénico en apoyo de su criterio negativo acerca de la comunicación del documento reclamado, carece de fundamento.

Sobre el tercer motivo, basado en la falta de motivación

Alegaciones de las partes

- 63 La demandante afirma que la demandada ha incurrido en un error de Derecho en la medida en que ha incumplido la obligación de motivar la Decisión impugnada, contrariamente a la exigencia establecida en el artículo 253 CE. La demandante estima que la falta de apreciación, por la demandada, de las razones expuestas por el Estado helénico constituye un defecto de motivación.

- 64 La demandante alega que, en el caso de autos, la demandada se limitó a informarle de las razones expuestas por el Estado helénico en apoyo de su criterio negativo. En ninguna de las cartas dirigidas por la demandada a la demandante, y en especial en la Decisión impugnada, se exponen las razones por las que la demandada se niega a conceder el acceso al documento reclamado. Al actuar de esta forma, la demandada no permitió a la demandante identificar las razones que fundamentan su negativa a divulgar el documento reclamado y no permite al juez comunitario ejercer su poder de control.
- 65 La demandada afirma que la Decisión impugnada tenía una motivación completa, ya que expone la razón por la que se le deniega el acceso al documento, a saber, que las autoridades nacionales le habían solicitado que no lo divulgara.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 66 Debe recordarse que es jurisprudencia reiterada que la obligación de motivar una decisión individual tiene la finalidad de proporcionar al interesado una indicación suficiente para saber si la decisión está fundada o sí, en su caso, adolece de algún vicio que permita impugnar su validez y permitir al órgano jurisdiccional comunitario el ejercicio de su control sobre la legalidad de la decisión. El alcance de esta obligación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, *Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-551/93, T-231/94 a T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 140; de 3 de febrero de 2000, *CCRE/Comisión*, T-46/98 y T-151/98, Rec. p. II-167, apartado 46, y de 14 de mayo de 2002, *Associação Comercial de Aveiro/Comisión*, T-80/00, Rec. p II-2465, apartado 35).

- 67 De la Decisión impugnada resulta que ésta indica claramente que la demandada había consultado a las autoridades helénicas, las cuales le habían pedido que no divulgara el documento, y que, en consecuencia, se encontraba en la imposibilidad de divulgar el referido documento, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001.
- 68 De ello se desprende que la motivación de la Decisión impugnada era completa ya que exponía la razón de denegar el acceso al documento, a saber, que las autoridades nacionales le había pedido que no lo divulgara.
- 69 Sobre este particular debe recordarse que, según se ha señalado anteriormente, la institución se halla vinculada por la solicitud formulada por un Estado miembro en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. En estas circunstancias, la demandada no debía apreciar las razones expuestas por el Estado helénico.
- 70 Finalmente, aún cuando la demandada haya comunicado a la demandante los motivos indicados por el Estado miembro, con un afán de transparencia, es necesario reconocer que no correspondía a la demandada explicar a la demandante las razones por las cuales el referido Estado miembro había formulado una solicitud con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, dado que esta disposición no impone a los Estados miembros la obligación de motivar una solicitud de esta índole.
- 71 De estas consideraciones se desprende que el tercer motivo carece de fundamento.

Sobre el cuarto motivo, basado en el hecho de que la Comisión no examinó si debía concederse un acceso parcial a las informaciones contenidas en el documento reclamado

Alegaciones de las partes

- 72 La demandante afirma que la demandada incurrió en un error de Derecho constituido por la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001, en la medida en que no examinó si debía concederse un acceso parcial a las informaciones contenidas en el documento reclamado y no afectadas por las excepciones.
- 73 La demandante pone de manifiesto que la demandada le comunicó la parte de la solicitud de ayuda financiera del Fondo de Cohesión que contenía una descripción de los principales aspectos del análisis costes/beneficios y no el texto íntegro del estudio, como ella lo había solicitado. Esta comunicación no cumple las exigencias del artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001, ya que esta descripción no constituye una parte del documento solicitado, en el sentido de esta disposición.
- 74 La demandante alega que, no obstante la solicitud de un Estado miembro tendente a que se deniegue el acceso, la demandada, al estar obligada a conceder un acceso lo más amplio posible a los documentos, debía haber examinado si podía concederse un acceso parcial. Puesto que la demandada ni siquiera pretendió determinar si podía concederse un acceso parcial, incurrió en un error de Derecho (sentencias Consejo/Hautala, citada en el apartado 29 *supra*, apartados 29 y 30, y Hautala/Consejo, citada en el apartado 29 *supra*, apartados 85 a 88).
- 75 La demandada rechaza estas alegaciones y solicita que se desestime este motivo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 76 Conforme al artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1049/2001, en el caso de que una o varias de las excepciones previstas se apliquen únicamente a una parte del documento solicitado, se divulgarán las demás partes.
- 77 Ciertamente, en la Decisión impugnada no se menciona que la demandada hubiera contemplado la posibilidad de conceder un acceso parcial al documento reclamado. Sin embargo, debe señalarse que, según se le informó de ello a la demandante, el Estado miembro de que se trata se había opuesto totalmente a la divulgación del documento íntegro. Ahora bien, dado que la demandada está vinculada por esta solicitud, no era posible el acceso parcial al citado documento. En estas circunstancias, se debe concluir afirmando que las razones por las que se había denegado el acceso parcial al citado documento se hallan contenidas implícita si bien necesariamente en la solicitud del Estado miembro.
- 78 De ello se desprende que debe desestimarse el motivo.
- 79 A la vista de todo lo anterior, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 80 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas, de conformidad con las pretensiones de la demandada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**

- 2) **Condenar en costas a la demandante.**

Azizi

Jaeger

Czúcz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de marzo de 2005.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

M. Jaeger