

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 22 de junio de 2006¹**I. Introducción**

1. Mediante sentencia de 26 de abril de 2005, dictada en los asuntos acumulados T-110/03, T-150/03 y T-405/03, José María Sisón/Consejo,² el Tribunal de Primera Instancia desestimó la demanda de anulación del recurrente de tres decisiones del Consejo por los que se le denegó el acceso a determinados documentos que sirvieron de fundamento a la decisión del Consejo de incluirlo en una lista de personas sometidas a medidas restrictivas específicas dirigidas a la lucha contra el terrorismo, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001.³ Mediante el presente recurso de casación el demandante solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

2. De forma paralela a dicho recurso, el recurrente interpuso también, al amparo del artículo 230 CE, un recurso de anulación de la Decisión del Consejo 2002/974/CE, que mantuvo su nombre en una lista de personas

cuyos fondos y activos financieros debían congelarse en virtud del Reglamento n° 2580/2001. En este procedimiento también solicitó la anulación del Reglamento n° 2580/2001 al amparo del artículo 241 CE, así como una indemnización en virtud de los artículos 235 CE y 288 CE. Dicho procedimiento fue registrado con el número T-47/03, y está aún pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia.⁴

II. Marco jurídico

3. El artículo 2, apartados 1 y 3 a 6, del Reglamento (CE) n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión,⁵ describe el ámbito *ratione per-*

1 — Lengua original: inglés.

2 — Sentencia de 26 de abril de 2005 (Rec. p. II-1429).

3 — Reglamento del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344, p. 70).

4 — DO 2003, C 101, p. 41.

5 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 (DO L 142, p. 43).

sonae y ratione materiae de la normativa en los siguientes términos:

«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.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 9, los documentos serán accesibles al público, bien previa solicitud por escrito, o bien directamente en forma electrónica o a través de un registro. En particular, de conformidad con el artículo 12, se facilitará el acceso directo a los documentos elaborados o recibidos en el marco de un procedimiento legislativo.

5. Se aplicará a los documentos sensibles, tal como se definen en el apartado 1 del artículo 9, el tratamiento especial previsto en el mismo artículo.

6. El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de los derechos de acceso del público a los documentos que obren en poder de las instituciones como consecuencia de instrumentos de Derecho internacional o de actos de las instituciones que apliquen tales instrumentos.»

4. El artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 establece una serie de excepciones al derecho de acceso a los documentos que obren en poder de las instituciones europeas. Los siguientes apartados de dicha disposición son pertinentes en el caso de autos:

«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,

— [...]

- las relaciones internacionales,
- [...]

un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

[...]

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,

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

- los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

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

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

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

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

3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con

[...]»

5. El artículo 9 del Reglamento nº 1049/2001 contiene las siguientes disposiciones sobre la tramitación de documentos sensibles:

«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.

[...]

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

4. La decisión de una institución de denegar el acceso a un documento sensible estará motivada de manera que no afecte a la protección de los intereses a que se refiere el artículo 4.

[...]

III. Hechos

6. Los antecedentes de hecho del presente asunto fueron resumidos por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 2 a 7 de la sentencia recurrida, que tienen el siguiente tenor:

«2. El 28 de octubre de 2002, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2002/848/CE, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/460/CE (DO L 295, p. 12). Con arreglo a esta Decisión, el demandante quedó incluido en la lista de personas cuyos fondos y activos financieros se congelan en virtud del referido Reglamento (en lo sucesivo, “lista litigiosa”). Esta lista fue actualizada, en especial, por la Decisión 2002/974/CE del Consejo, de 12 de diciembre de 2002 (DO L 337, p. 85), y la Decisión 2003/480/CE del Consejo, de 27 de junio de 2003 (DO L 160, p. 81), por las que se derogaban las decisiones anteriores y se establecía una nueva lista. El nombre del demandante se mantuvo siempre en esta lista.

3. De conformidad con el Reglamento nº 1049/2001, el demandante solicitó mediante escrito confirmatorio de 11 de diciembre de 2002 que se le diera acceso a los documentos que habían llevado al Consejo a adoptar la Decisión 2002/848 y que se revelara la identidad de los Estados que habían proporcionado determinados documentos a este res-

- pecto. Mediante escrito confirmatorio de 3 de febrero de 2003, solicitó que se le diera acceso a todos los nuevos documentos que habían conducido al Consejo a adoptar la Decisión 2002/974 por la que se le mantenía en la lista controvertida y que se revelara la identidad de los Estados que habían proporcionado determinados documentos a este respecto. Mediante escrito confirmatorio de 5 de septiembre de 2003, el demandante solicitó específicamente el acceso al informe del Comité de Representantes Permanentes (Coreper) 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP, relativo a la Decisión 2003/480, y a todos los documentos sometidos al Consejo antes de la adopción de la Decisión 2003/480 que fundamentaban su inclusión y mantenimiento en la lista controvertida.
4. El Consejo contestó a cada una de estas solicitudes denegando el acceso, incluso el acceso parcial, mediante decisiones confirmatorias de 21 de enero, 27 de febrero y 2 de octubre de 2003, respectivamente (en lo sucesivo, “primera decisión denegatoria”, “segunda decisión denegatoria” y “tercera decisión denegatoria”, respectivamente).
 5. En cuanto a la primera y segunda decisión denegatoria, el Consejo señaló que la información que había llevado a la adopción de las Decisiones por las que se establecía la lista controvertida se hallaba en los informes resumidos del Coreper de 23 de octubre de 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) y de 4 de diciembre de 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), respectivamente, que estaban clasificados como “CONFIDENTIEL UE”.
 6. El Consejo denegó el acceso a estos informes resumidos, invocando el artículo 4, apartado 1, letra a), primer y tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. Por una parte, sostuvo que “la divulgación de [estos informes resumidos] y de la información que obra en poder de las autoridades de los Estados miembros que luchan contra el terrorismo permitiría a las personas, grupos o entidades sobre los que versa la citada información entorpecer las actividades de las referidas autoridades y supondría un grave perjuicio para el interés público por lo que respecta a la seguridad pública”. Por otra, según el Consejo, “la divulgación de la información en cuestión supondría igualmente un grave perjuicio para la protección del interés público con respecto a las relaciones internacionales, dado que las acciones llevadas a cabo en el marco de la lucha contra el terrorismo [implicaban] también a las autoridades de Estados terceros”. El Consejo denegó el acceso parcial a esta información sobre la base de que “ésta podía acogerse íntegramente a las excepciones antes citadas”. Además, el Consejo se negó a revelar la identidad de los Estados que habían proporcionado la información pertinente, alegando que “previa consulta con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, la/s autoridad/es de la/s que procedía la información en cuestión se opuso/opusieron a la divulgación de la información solicitada”.
 7. Por lo que se refiere a la tercera decisión denegatoria, el Consejo señaló primero que la solicitud del demandante hacía referencia al mismo documento cuyo

acceso había sido denegado en la primera decisión denegatoria. El Consejo confirmó su primera decisión denegatoria y añadió que el acceso al informe 13 441/02 debía igualmente denegarse por la excepción relativa a los procedimientos judiciales (artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001). Luego reconoció que por error había señalado que el informe 11 311/03, relativo a la Decisión 2003/480, era relevante. A este respecto, declaró que no había recibido otra información ni ningún documento que justificaran la revocación de la Decisión 2002/848 en la medida en que se refiere al demandante.»

IV. Pretensiones de las partes

7. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó los recursos en los asuntos T-110/03 y T-150/03 por infundados. En el asunto T-405/03 desestimó el recurso en parte por inadmisibles y en todo lo demás por infundado.

8. El recurrente solicita al Tribunal de Justicia, por las razones anteriormente mencionadas, que:

- Anule la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) el 26 de abril de 2005 en los asuntos acumulados T-110/03, T-150/03 y T-405/03.

- Anule, con arreglo al artículo 230 CE, lo siguiente: a) la Decisión del Consejo de 27 de febrero de 2003 (06/c/01/03): respuesta del Consejo de 27 de febrero de 2003 a la solicitud confirmatoria que el Sr. Jan Fermon envió por fax, el 3 de febrero de 2003, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, notificada el 28 de febrero de 2003 a los representantes del demandante; b) la Decisión del Consejo de 21 de enero de 2003 (41/c/01/02): respuesta del Consejo de 21 de enero de 2003 a la solicitud confirmatoria que el Sr. Jan Fermon envió por fax, el 11 de diciembre de 2002, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, notificada el 23 de enero de 2003 a los representantes del demandante, y c) la Decisión del Consejo de 2 de octubre de 2003 (36/c/02/03): respuesta del Consejo de 2 de octubre de 2003 a la solicitud confirmatoria (2/03) para tener acceso a documentos que, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, el Sr. Jan Fermon envió al Consejo mediante fax de 5 de septiembre de 2003 y que fue registrada en la Secretaría General del Consejo el 8 de septiembre de 2003.

- Condene en costas al Consejo.

9. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación por infundado.

- Condene al recurrente a cargar con las costas de este procedimiento.
- 3. Al aceptar las lacónicas y estereotipadas explicaciones dadas por el Consejo en relación con la denegación del acceso (parcial) a los documentos solicitados, el Tribunal de Primera Instancia incumple la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE.

V. Motivos del recurso

10. El recurrente suscita cinco motivos que pueden resumirse de la siguiente forma:

1. Al restringir indebidamente el alcance de su control de legalidad sobre las decisiones del Consejo denegatorias de acceso a documentos, el Tribunal de Primera Instancia vulneró los artículos 220 CE, 225 CE y 230 CE, el principio general del Derecho comunitario consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») y su derecho de defensa.

2. La interpretación que el Tribunal de Primera Instancia da a las excepciones al derecho de acceso parcial a los documentos lleva efectivamente a una completa discrecionalidad del Consejo y a una denegación total del derecho de acceso a documentos y, por consiguiente, infringe el artículo 1 UE, párrafo segundo, y el artículo 6 UE, apartado 1, el artículo 255 CE, el artículo 4, apartado 1, letra a), y apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, así como los artículos 220 CE, 225 CE y 230 CE.

4. Al restringir arbitrariamente el alcance del asunto, el Tribunal de Primera Instancia vulnera el artículo 255 CE, que reconoce el derecho de acceso a los documentos; el artículo 6, apartado 2, del CEDH, que garantiza el derecho a la presunción de inocencia; y el artículo 13 del CEDH, que establece el derecho a un recurso efectivo en caso de violación de los derechos reconocidos en el CEDH.

5. El Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente los artículos 4, apartado 5, y 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, al mantener que dichas disposiciones se referían sólo a «documentos» y que, por consiguiente, estaba justificado que el Consejo se negara a revelar la identidad de los Estados miembros que los habían comunicado si dichos Estados se habían opuesto a ello.

VI. Análisis

A. Observaciones preliminares

11. Hago notar de entrada que en la medida en que el recurrente solicita del Tribunal de

Justicia la anulación de las decisiones del Consejo por las que se le deniega el acceso a los documentos solicitados, esta pretensión, en la forma en que se ha formulado, es manifiestamente inadmisibile, puesto que únicamente puede ser objeto de recurso de casación una resolución del Tribunal de Primera Instancia.⁶

12. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que, dado que las razones que sirvieron de base para la desestimación de los asuntos T-150/03 y T-405/03 no han sido impugnadas en los motivos de recurso presentados por el recurrente, debe entenderse que el presente recurso de casación se interpone frente a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-110/03, relativa a la primera decisión denegatoria.

B. Sobre el primer motivo, basado en la infracción de los artículos 220 CE, 225 CE y 230 CE y la vulneración del derecho de defensa garantizado por los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

1. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia

13. En relación con el alcance de su control sobre la legalidad de las decisiones del Consejo denegatorias de acceso a documentos en virtud de las excepciones obligatorias

establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001, el Tribunal de Primera Instancia declaró:

«46. Con respecto al alcance del control del Tribunal de Primera Instancia de la legalidad de una decisión denegatoria, procede señalar que en las sentencias Hautala/Consejo^[7] [...], y Kuijer/Consejo^[8] [...], el Tribunal de Primera Instancia otorgó al Consejo un amplio margen de apreciación en el marco de una decisión denegatoria basada parcialmente, como en el caso de autos, en la protección del interés público en materia de relaciones internacionales. En la sentencia Kuijer/Consejo [...], se reconoció tal margen de apreciación a la institución cuando ésta fundamentaba su denegación de acceso en la protección del interés público en general. Por consiguiente, las instituciones gozan de una amplia facultad discrecional en el ámbito de las excepciones obligatorias al acceso del público a los documentos que se regulan en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001.

47. En consecuencia, el control de legalidad que ejerce el Tribunal de Primera Instancia sobre las decisiones de las instituciones por las que se deniega el acceso a los documentos invocando las excepciones relativas al interés público, establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001,

6 — Véanse, entre otras, las sentencias de 8 de julio de 1999, Hüls/Comisión (C-199/92 P, Rec. p. I-4287), apartado 92, y de 2 de octubre de 2003, Ensidesa/Comisión (C-198/99 P, Rec. p. I-11111), apartado 32.

7 — Sentencia de 19 de julio de 1999 (T-14/98, Rec. p. II-2489), apartado 71.

8 — Sentencia de 7 de febrero de 2002 (T-211/00, Rec. p. II-485), apartado 53.

debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder (véanse, por analogía, las sentencias Hautala/Consejo [...], apartados 71 y 72, confirmada en casación, y Kuijer/Consejo [...], apartado 53).»

2. Alegaciones del recurrente

14. Según el recurrente, el Tribunal de Primera Instancia, en las disposiciones arriba mencionadas, restringió indebidamente el alcance del control de la legalidad de las decisiones del Consejo denegatorias del acceso a los documentos al mantener que el Consejo disfruta de una gran discrecionalidad a la hora de determinar el fundamento del interés público al amparo del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001, y al deducir de ello que su propia actuación se limita a verificar si se han respetado las normas de procedimiento y si ha cumplido la obligación de motivación, si los hechos se han fijado con precisión, y si se ha producido un error manifiesto de valoración de los hechos o una desviación de poder. Esta interpretación, que otorga al Consejo una discrecionalidad ilimitada en la aplicación de la excepción en materia de interés público, va contra la voluntad del legislador comunitario que pretende el establecimiento de un control de legalidad judicial completo sobre las decisiones denegatorias de acceso con el fin de garantizar la transparencia. El recurrente hace referencia, a este respecto, al artículo 67, apartado 3, del Reglamento de procedimiento del Tribunal

de Primera Instancia,⁹ que permite a éste consultar los documentos solicitados.

15. El recurrente observa que su caso debe distinguirse del asunto Hautala/Consejo, en cuya sentencia se basó el Tribunal de Primera Instancia.¹⁰ Señala que, a diferencia de lo que ocurría con los documentos en el asunto Hautala/Consejo, los documentos solicitados en el caso de autos entran en el ámbito de aplicación del Tratado CE, y no en el del título V del Tratado de la Unión Europea relativo a la política exterior y de seguridad común. Además, en el asunto Hautala/Consejo el documento en cuestión estaba destinado al uso interno, no a ser publicado. Por el contrario, los documentos cuyo acceso solicita fueron adoptados en el marco de un proceso legislativo que condujo a una decisión del Consejo que no contenía información cuya difusión pudiera ocasionar un riesgo de tensiones con terceros Estados. Por último, el caso de autos se distingue del asunto Hautala/Consejo en que los documentos solicitados afectan personalmente al recurrente. Cuando el Tribunal de Primera Instancia mantiene, en el apartado 52 de la sentencia recurrida, que el interés particular que puede invocar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no debe tomarse en consideración en el marco de la aplicación de las excepciones obligatorias establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Regla-

9 — El apartado 3 de este artículo dispone: «Cuando, en el marco de un recurso sobre la legalidad de la denegación por una Institución comunitaria del acceso a un documento, éste sea presentado al Tribunal de Primera Instancia, tal documento no se transmitirá a las demás partes.»

10 — Citada en la nota 7.

mento n° 1049/2001, contradice su propia jurisprudencia según la cual el Consejo debe llevar a cabo un «verdadero examen de las circunstancias propias de cada caso».¹¹

16. El recurrente sostiene que, al limitar el ámbito de su control, el Tribunal de Primera Instancia vulneró su derecho de defensa, que está garantizado por el artículo 6 del CEDH. Alega también que el Tribunal de Primera Instancia no respondió a sus argumentos relativos al artículo 6, apartado 3, del CEDH, según el cual todo acusado tiene el derecho a ser informado detalladamente de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia le privó de un recurso efectivo en relación con la protección de su derecho tal como resulta del artículo 13 del CEDH.

3. Alegaciones del Consejo

17. El Consejo considera que las diferencias entre el asunto Hautala/Consejo y el caso de autos son irrelevantes. Es de la opinión que la sentencia recurrida es totalmente congruente con el fallo del Tribunal de Primera Instancia en el asunto Hautala/Consejo, y que los límites del ámbito del control judicial que resultan de dicho asunto son también aplicables al caso de autos.

18. El Tribunal de Primera Instancia resolvió con razón que no era necesario tomar en consideración el interés particular del recurrente en los documentos solicitados. La denegación del Consejo se basaba en el artículo 4, apartado 1, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, que no exige ponderar los intereses en conflicto. Cuando la divulgación de un documento suponga un perjuicio para la protección del interés público, por lo que respecta a la seguridad pública o a las relaciones internacionales, el Consejo está obligado a denegar el acceso sin examinar si el solicitante tiene un interés primordial en el documento. En respuesta a la afirmación del recurrente de que la decisión denegatoria de acceso debe basarse en un «verdadero examen de las circunstancias propias de cada caso», tal y como requiere la sentencia Hautala/Consejo,¹² el Consejo declara que ello únicamente puede referirse a circunstancias objetivas, como el contenido del documento y el riesgo de perjudicar intereses que deben ser protegidos, que su divulgación podría acarrear.

19. El Consejo rechaza la alegación del recurrente basada en el artículo 67, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Esta disposición es de naturaleza exclusivamente procesal, y su finalidad es permitir al Tribunal de Primera Instancia el examen de documentos litigiosos. No incide en el ámbito de las facultades de control del Tribunal de Primera Instancia.

11 — Véase la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, apartado 67.

12 — Véase la nota anterior.

4. Apreciación

20. La primera cuestión suscitada por el primer motivo alegado por el recurrente se refiere al alcance del control judicial de las decisiones denegatorias de acceso a documentos al amparo de las excepciones obligatorias establecidas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001. ¿Está dicho control limitado de la forma indicada por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia Hautala/Consejo, y posteriormente en la sentencia recurrida, a determinar si se han cumplido los requisitos procedimentales y la obligación de motivación, si los hechos se han valorado correctamente, si ha habido un error manifiesto de valoración de los hechos o una desviación de poder? ¿O debería extenderse, como sugiere implícitamente el recurrente, a la cuestión de si se invocó adecuadamente el interés público, es decir, si el Consejo estaba en lo cierto al mantener que el interés público se vería perjudicado de darse acceso a los documentos solicitados?

21. Aunque la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia en el asunto Hautala/Consejo fue recurrida,¹³ la cuestión del ámbito del control judicial en relación con las excepciones obligatorias invocadas por el Consejo para denegar el acceso a documentos no fue tratada por la sentencia del Tribunal de Justicia. Esto se explica por el hecho de que la parte recurrente no era el

demandante sino el Consejo, quien no tenía obviamente ningún interés en suscitar la cuestión. Este tema, por tanto, no ha sido aún tratado por Tribunal de Justicia.

22. El ámbito del control de legalidad de las decisiones denegatorias de acceso a los documentos en poder de una de las instituciones de la UE al amparo del artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 debe ser examinado en función de la naturaleza de los intereses amparados por dichas excepciones y del sistema establecido por el Reglamento en su conjunto.

23. Como este último aspecto es de naturaleza más general, debe examinarse en primer lugar. El principio básico establecido por el Reglamento nº 1049/2001 es que se debe garantizar el acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones. Este principio tiene la doble finalidad de permitir a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos de participación en los asuntos públicos, por una parte, y asegurar que los ciudadanos cuyos intereses han sido afectados negativamente por decisiones adoptadas por las instituciones puedan defender sus intereses, por otra.¹⁴

13 — Sentencia de 6 de diciembre de 2001 (C-353/99 P, Rec. p. I-9565).

14 — Véase el segundo considerando del Reglamento nº 1049/2001: «La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.»

24. Dado que la exposición de motivos del Reglamento nº 1049/2001 establece que su objeto es «garantizar de la manera más completa *posible* el derecho de acceso del público a los documentos»¹⁵ y que «[en] principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público»,¹⁶ está claro que no existe un derecho absoluto de acceso a los documentos. Dicho Reglamento reconoce diversos intereses públicos y privados que requieren una especial protección, y que, por lo tanto, pueden ser invocados por las instituciones para denegar el acceso a los documentos. Estos intereses están identificados en el artículo 4 en distintas categorías de excepciones al derecho de acceso a los documentos.

25. Todas las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1, 2 y 3 del Reglamento nº 1049/2001 están, como tales, redactadas en términos imperativos: las instituciones *denegarán* el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses en cuestión. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el apartado 1, las excepciones recogidas en los apartados 2 y 3 permiten la divulgación de los documentos cuyo acceso se solicita si dicha divulgación reviste un interés público superior.

26. A los efectos de la presente discusión sobre el alcance del control de legalidad, es posible extraer dos consecuencias de las

diferencias existentes entre las excepciones del apartado 1 y las de los apartados 2 y 3 del artículo 4 del Reglamento.

27. La primera es que se desprende claramente del tenor de los dos últimos apartados que las instituciones, al considerar si deben denegar o no el acceso a un documento, deben buscar un equilibrio entre el interés particular que ha de protegerse mediante la denegación de acceso (por ejemplo, la protección de intereses comerciales, los procedimientos judiciales o el proceso de toma de decisiones de las instituciones) y el interés general y público de que el documento en cuestión sea divulgado. Sin embargo, el apartado 1 del mismo artículo no dispone que se ponderen los intereses en conflicto. Al contrario, está claro que aquí es el propio legislador comunitario el que ha determinado la prioridad entre intereses, recogíendola en el propio Reglamento: como los intereses a que se hace referencia en esta disposición son los que revisten una importancia superior, no puede haber otro interés que prevalezca sobre ellos. Ello implica que si uno de estos intereses está en juego, la excepción es automáticamente aplicable.

28. La segunda consecuencia es que, a la vista de que los intereses protegidos por las excepciones recogidas en el apartado 2 únicamente pueden ceder ante un interés público superior, el interés personal que un demandante pueda ostentar en este contexto no es relevante. Es obvio que lo mismo

15 — Considerando cuarto del Reglamento nº 1049/2001 (el subrayado es mío).

16 — Considerando undécimo del Reglamento nº 1049/2001 (el subrayado es mío).

sucede en el contexto del apartado 1, que no obliga a ponderar los intereses en conflicto.

29. Esta es una primera indicación de que el ámbito del control jurisdiccional es más restringido en el apartado 1 que en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento.

30. En lo que se refiere a la naturaleza de los intereses protegidos por las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001, concretamente la seguridad pública y las relaciones internacionales, hay que tener en cuenta que estos son precisamente los intereses sobre los que recae la responsabilidad política primordial del Consejo, tal y como se desprende también de los artículos 11 EU a 28 EU. La decisión de conceder o denegar el acceso a un documento que tenga incidencia sobre alguno de estos intereses depende necesariamente de consideraciones políticas y debe adoptarse sobre la base de la información que está únicamente disponible para las autoridades políticas competentes. Como la eficacia de una política en esta área depende en muchos casos de que se respete la confidencialidad, la institución comunitaria de que se trate deberá observar una total discreción en relación con la determinación de si alguno de los intereses enumerados en el artículo 4, apartado 1, letra a), puede sufrir un perjuicio por la divulgación de documentos. Si consi-

dera que dar acceso a un documento podría suponer un perjuicio para los intereses de la Unión Europea a este respecto, está obligada a denegar su divulgación, sean cuales fueren los intereses que el solicitante pueda tener en acceder al documento.

31. Dado que si los tribunales comunitarios sustituyesen las apreciaciones llevadas a cabo por las instituciones políticas responsables por las suyas propias se estarían excediendo en el alcance de sus funciones judiciales, el control de legalidad de las decisiones denegatorias de acceso a documentos en el marco del artículo 4, apartado 1, letra a) del Reglamento nº 1049/2001, está, en principio restringido. Yo, por lo tanto, concluiría que el Tribunal de Primera Instancia acertó al mantener que el ámbito del control de legalidad respecto de las decisiones denegatorias de acceso a los documentos al amparo del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de la obligación de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder.

32. Añadiré que esta restricción del ámbito del control de legalidad no equivale a la discrecionalidad absoluta de una de las instituciones para denegar el acceso a un documento al amparo del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001, como alega el recurrente. Cuando el control está centrado en los aspectos indicados por el Tribunal de Primera Instancia, concretamente en las

razones aducidas para justificar la denegación de acceso, es posible determinar eficazmente si la aplicación de las excepciones obligatorias es correcta y si dicha institución está facultada para apreciar si la divulgación de un documento puede suponer una amenaza para el interés público.

33. No estoy de acuerdo con el recurrente cuando alega que el objetivo del legislador comunitario era establecer un control jurisdiccional completo sobre las decisiones denegatorias de acceso a documentos al amparo del Reglamento nº 1049/2001, y que así se deduce del artículo 67, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Esta disposición simplemente establece que cuando, en el marco de un recurso sobre la legalidad de la decisión de una institución comunitaria denegatoria del acceso a un documento, éste sea presentado al Tribunal de Primera Instancia, dicho documento no se transmitirá a las demás partes. Además, el hecho de que el documento en cuestión se haya comunicado por la institución, o haya sido solicitado por el Tribunal de Primera Instancia al amparo del artículo 65 de su Reglamento de Procedimiento, no faculta al Tribunal de Primera Instancia para restituir la apreciación del Consejo por la suya propia. Lo faculta para verificar si la institución en cuestión ha incurrido en un error manifiesto al invocar las excepciones del artículo 4, apartado 1, letra a) del Reglamento nº 1049/2001.

34. Cuando el recurrente pretende que su caso se diferencie del asunto Hautala/Consejo por las razones que se mencionan en el apartado 15 anterior, es discutible que estas

razones sean relevantes o siquiera correctas. En primer lugar, está claro que, aunque la decisión denegatoria de acceso se refiere a documentos que sirvieron de base a una decisión adoptada al amparo del Tratado CE, y no del título V del Tratado UE, es obvio que está estrechamente vinculada a la Posición común 2001/931/PESC, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo.¹⁷ Sea como fuere, el Reglamento nº 1049/2001 es también de aplicación a los documentos relativos a la política exterior y de seguridad común. La alegación de que el documento en cuestión no fue redactado para uso interno es insostenible a la vista de su patente carácter confidencial. Las decisiones de desarrollo del artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2580/2001 no pueden, tampoco considerarse de carácter legislativo. A diferencia de lo que ocurría en el asunto Hautala/Consejo, el hecho de que el recurrente estuviese afectado personalmente es irrelevante, a la vista de que, tal y como se ha concluido en el apartado 28 anterior, los intereses personales no son relevantes a la hora de valorar si se debe o no divulgar un documento. Por lo tanto, el hecho de que el interés personal del recurrente no fuera tenido en cuenta no implica que no se produjera un verdadero examen de las circunstancias relativas a la eventual divulgación del documento solicitado.

35. Finalmente, la denegación de acceso a un documento amparada por una de las excepciones obligatorias del artículo 4, apartado 1, letra a), no puede ser considerada en sí

17 — DO L 344, p. 93.

misma una vulneración del derecho de defensa del recurrente. Lo que es relevante en este contexto es que fuera convenientemente informado de las razones de su inclusión en la lista de personas a las que se aplican las medidas restrictivas impuestas por el Reglamento nº 2580/2001. Esto puede hacerse por otros medios que no sean otorgar acceso a un documento que el Consejo considera confidencial. Ésta es, sin embargo, una cuestión que debe ser examinada en el marco del recurso, aún pendiente, ante el Tribunal de Primera Instancia por el que se impugna la legalidad de la inclusión y el mantenimiento de su nombre en la lista antes referida.

36. En consecuencia, soy de la opinión que el primer motivo debe ser desestimado.

C. Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del derecho de acceso a los documentos que resulta de una interpretación demasiado amplia de las excepciones a ese derecho

1. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia

37. Sobre la cuestión relativa a si el Consejo incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación del documento solicitado supondría un perjuicio para la protección de la seguridad pública y el interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales, el Tribunal de Primera Instancia determinó lo siguiente:

«77. Sobre este particular, debe admitirse que la eficacia de la lucha contra el terrorismo exige que la información que obra en poder de las autoridades públicas sobre personas o entidades sospechosas de terrorismo se mantenga secreta para que siga siendo relevante y permita una acción eficaz. Por consiguiente, el hecho de hacer público el documento solicitado habría perjudicado forzosamente al interés público referente a la seguridad pública. A este respecto, no procede aceptar la distinción que alega el demandante entre la información estratégica y la que le afecta personalmente. En efecto, todos los datos personales revelan necesariamente algunos aspectos estratégicos de la lucha contra el terrorismo, como las fuentes de información, la naturaleza de esta información o el grado en que se vigilan a las personas sospechosas de terrorismo.

78. En consecuencia, el Consejo no cometió ningún error manifiesto de apreciación cuando denegó el acceso al informe 13 441/02 por razones de seguridad pública.

79. En segundo lugar, en cuanto a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales, a la luz de la Decisión 2002/848 y del Reglamento nº 2580/2001 resulta obvio que su objetivo, la lucha contra el terrorismo, se inscribe en el contexto de una acción internacional nacida de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de

Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2001. Los Estados deben cooperar en el marco de esta acción global. Pues bien, los elementos de esta cooperación internacional aparecen con toda probabilidad, incluso necesariamente, en el documento solicitado. En cualquier caso, el demandante no impugnó el hecho de que Estados terceros estén implicados en la adopción de la Decisión 2002/848. Por el contrario, solicitó que se le revelara la identidad de estos Estados. De ello se desprende que el documento solicitado queda efectivamente comprendido dentro del ámbito de aplicación de la excepción relativa a las relaciones internacionales.

80. Esta cooperación internacional en materia de terrorismo supone la confianza de los Estados en el carácter confidencial de la información que hayan transmitido al Consejo. Habida cuenta de la naturaleza del documento solicitado, el Consejo pudo considerar por consiguiente, con razón, que su divulgación podía comprometer la posición de la Unión Europea en la cooperación internacional en materia de la lucha contra el terrorismo.

81. A este respecto, por las razones antes expuestas procede desestimar la alegación del demandante de que el simple hecho de que Estados terceros se hallen implicados en las actividades de las instituciones no puede justificar la aplicación de la excepción controver-

tida. En efecto, al contrario de lo que supone esta alegación, la cooperación de Estados terceros se enmarca en un contexto particularmente sensible: la lucha contra el terrorismo, que justifica que dicha cooperación se mantenga secreta. Además, la Decisión leída en su conjunto deja claro que los Estados en cuestión incluso rechazaron que su identidad fuera revelada.

82. De ello se desprende que el Consejo no cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación del documento solicitado podía perjudicar al interés público en materia de relaciones internacionales.»

2. Alegaciones del recurrente

38. El recurrente alega que el Tribunal de Primera Instancia vulneró el derecho de acceso a los documentos e infringió el artículo 230 CE, al ignorar el principio de que las excepciones a un derecho fundamental deben interpretarse y aplicarse restrictivamente. El Tribunal de Primera Instancia debió determinar la aplicabilidad de cada excepción por sí misma, y no limitarse a declarar que el Consejo no había incurrido en errores manifiestos en la apreciación de los hechos. Esto es de aplicación, concretamente, en relación con la denegación de acceso parcial a los documentos solicitados.

39. En relación con la excepción relativa a la seguridad pública, el recurrente afirma que el análisis que lleva a cabo el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 77 y 78 de la sentencia recurrida, según el cual cualquier información en poder de las autoridades sobre personas sospechosas de terrorismo debe ser confidencial para no revelar información estratégica en la lucha contra el terrorismo, privaría de efectividad al principio de transparencia en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, haciendo oficialmente imposible el acceso, siquiera parcial, a los documentos.

40. En cuanto a la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales, alega que la argumentación que el Tribunal de Primera Instancia lleva a cabo en el apartado 79 de la sentencia recurrida equivale a permitir a las instituciones que denieguen sistemáticamente el acceso a los documentos, sobre la base de criterios vagos y generales, cuando hay terceros Estados implicados. Según él, el argumento de que la cooperación con terceros Estados en este ámbito debe ser secreta es manifiestamente erróneo, dado que es notorio que existe.

41. Más aún, aunque los apartados 80 y 81 de la sentencia recurrida subrayan que los Estados deben poder confiar en la confidencialidad de la información que intercambian, resulta de los autos que fueron únicamente Estados miembros y no terceros Estados quienes proporcionaron información relativa al recurrente. Por lo tanto, a juicio del recurrente, el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente el concepto de

relaciones internacionales, ya que éste no puede aplicarse a las relaciones entre Estados miembros, sino únicamente a las relaciones con terceros Estados. Por esta razón el Tribunal de Primera Instancia no pudo explicar porqué revelar la identidad de los Estados miembros que proporcionaron la información perjudicaría a las relaciones internacionales.

3. Alegaciones del Consejo

42. El Consejo alega que el Tribunal de Primera Instancia no cometió ningún error de Derecho al estimar que el Consejo no había sobrepasado su margen de discrecionalidad en relación con sus responsabilidades políticas al amparo del título V del Tratado UE cuando consideró que el documento solicitado entraba en el ámbito de la excepción de interés público y que, por lo tanto, no se podía permitir su divulgación, ni siquiera parcial. El Tribunal de Primera Instancia no estimó que el Consejo pudiera haber llegado a otra conclusión.

43. En lo que se refiere a la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales, el Consejo coincide con el recurrente en que las valoraciones realizadas por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 80 y 81 de la sentencia recurrida parecen estar basadas en la apreciación equivocada de que la documentación solicitada contenía información proporcionada al Consejo por terceros Estados. Se desprende de los autos que los documentos en cuestión

fueron entregados por Estados miembros, y que fue la identidad de estos Estados lo que el Consejo se negó a revelar, a solicitud de los mismos. A pesar de este malentendido, el Consejo mantiene que es correcta la apreciación del Tribunal de Primera Instancia acerca de qué era lo que estaba en peligro en el área de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Lo sensible de la materia justifica que se adopte un enfoque particularmente cauto cuando se trata proteger información cuya divulgación podría perjudicar tanto a la estructura organizativa como a la eficacia de la cooperación en esta área dentro de la Unión Europea y con terceros Estados, y podría poner en peligro el propio objetivo de los esfuerzos internacionales de la lucha contra el terrorismo.

44. El Consejo rechaza que su enfoque niegue el derecho de acceso a los documentos, tal como alega el recurrente. De hecho, examina cada documento a la vista de su contenido haciendo una valoración de riesgos. El Consejo señala que ya ha divulgado, total o parcialmente, un gran número de documentos relativos a estas materias.

45. En cualquier caso, aunque el Tribunal de Justicia determinase que la apreciación del Tribunal de Primera Instancia en relación con la protección de las relaciones internacionales era incorrecta, ello no alteraría el resultado final del asunto, ya que la decisión de denegar el acceso al documento en cuestión se adoptó teniendo en cuenta consideraciones de protección tanto de la seguridad pública como de las relaciones internacionales. Si se estimase que el Con-

sejo no podía basarse en una de estas dos excepciones, su decisión siempre podría mantenerse sobre la base de la otra. El Consejo añade que la confusión acerca de si eran terceros Estados o Estados miembros quienes en el curso del procedimiento proporcionaron los documentos al Consejo es irrelevante, puesto que dichos documentos fueron devueltos a los Estados miembros en cuestión y, por tanto, ya no estaban en poder del Consejo.

4. Apreciación

46. Mediante su segundo motivo el recurrente critica la apreciación realizada por el Tribunal de Primera Instancia sobre si la decisión del Consejo denegatoria de acceso (parcial) a los documentos solicitados puede estar justificada por razones de protección de la seguridad pública y de las relaciones internacionales.

47. Tal como he considerado antes, el ámbito del control de legalidad respecto de la aplicación de las excepciones relativas a los intereses públicos enumerados en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001 está limitado a una serie de aspectos, entre los que se encuentran la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder por parte de la institución en cuestión.

48. En lo que se refiere a la excepción relativa a la protección de la seguridad

pública, el Tribunal de Primera Instancia estimó en primer lugar que el documento solicitado se refería efectivamente a ese ámbito, dado que servía de base para identificar a las personas, grupos o entidades sospechosos de terrorismo. Después, observó que el hecho de que el documento solicitado se refiriese a la seguridad pública no bastaba por sí solo para justificar la aplicación de la excepción invocada. Por ello, examinó a continuación si el Consejo había cometido un error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación del documento solicitado podría suponer un perjuicio para la protección de la seguridad pública. Observó, en este contexto, que debe aceptarse que la eficacia de la lucha contra el terrorismo exige que la información que obra en poder de las autoridades públicas sobre personas o entidades sospechosas de terrorismo siga siendo relevante y permita una acción eficaz. El hecho de hacer público el documento solicitado habría perjudicado forzosamente al interés público referente a la seguridad pública. El Tribunal de Primera Instancia concluyó que el Consejo no cometió ningún error manifiesto de apreciación cuando denegó el acceso al documento solicitado.¹⁸

49. Al alcanzar su conclusión sobre la base de este enfoque, el Tribunal de Primera Instancia no cometió, en mi opinión, ningún error de Derecho. Simplemente no aceptó que la denegación de acceso al documento se basase en la pertenencia del documento al área de protección de la seguridad pública, sino que examinó la admisibilidad de dicha reclamación y confirmó que la divulgación

del documento podría perjudicar a la protección de la seguridad pública. Por lo tanto, llevó correctamente a cabo su tarea de control de la legalidad de la decisión del Consejo denegatoria de acceso dentro de los límites de dicha función en el contexto del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001.

50. Contrariamente a lo que afirma el recurrente, el enfoque adoptado por el Tribunal de Primera Instancia no implica la negación del derecho de acceso a los documentos cuando éstos se refieren a la lucha contra el terrorismo. Cuando se pone de manifiesto que dichos documentos se refieren a aspectos operativos de la política en este campo, resulta evidente que les son aplicables las normas sobre protección de la seguridad pública. Es labor de los tribunales comunitarios verificar que el documento en cuestión esté verdaderamente relacionado con este sector de actividad y que el Consejo no esté invocando esta excepción gratuitamente.

51. En lo que se refiere a la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la aplicabilidad de la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales, las dos partes están de acuerdo en que el Tribunal de Primera Instancia asumió por error que el documento solicitado contenía información proporcionada por terceros Estados y que, por consiguiente, el Consejo estaba facultado para invocar la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales. Además, dado que no es un hecho controvertido que el documento subyacente a las decisiones a las que se denegó el acceso estaba basado sólo en

18 — Véanse los apartados 74 a 78 de la decisión controvertida.

informaciones proporcionadas por los Estados miembros, el razonamiento desarrollado por el Tribunal de Primera Instancia está de hecho viciado. Está claro que la excepción relativa a la protección de las relaciones internacionales se refiere únicamente a las relaciones con terceros Estados y con organizaciones internacionales, y sólo puede ser alegada cuando sea probable que la divulgación de un documento pueda poner en peligro dichas relaciones.

52. La cuestión es qué consecuencias deben derivarse de este error. Desde mi punto de vista hay dos razones por las cuales el defecto en el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia no debe conducir a la anulación de la sentencia recurrida. La primera es que, aunque parece que no hubo información proporcionada directamente por un tercer Estado, no hay que excluir, sin embargo, que la divulgación del documento solicitado pudiese haber revelado, de un modo más general, detalles de la lucha contra el terrorismo, lo que por su propia naturaleza afecta a muchos Estados y organizaciones fuera de la Unión Europea. Está claro que ello podía haber tenido repercusiones en las relaciones con estos Estados y organismos. El Tribunal de Primera Instancia se refirió a este aspecto de la excepción en relación con la protección de las relaciones internacionales en sus observaciones previas sobre este extremo recogidas en el apartado 79 de la sentencia recurrida.

53. La segunda razón, de orden más operativo, es que, tal como señala acertadamente el Consejo, la decisión denegatoria de acceso se basa en consideraciones de protección

tanto de la seguridad pública como de las relaciones internacionales. Dado que las primeras fueron adecuadamente alegadas por el Consejo como base de su denegación de acceso al documento solicitado, la anulación parcial de la sentencia recurrida por el error cometido en relación con las segundas no tendría ningún efecto práctico. Me permito sugerir, además, a la luz de mis observaciones del punto anterior, que hay buenas razones para modificar el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia en relación con la excepción de la protección de las relaciones internacionales, puesto que la divulgación de un documento que contenga información sobre personas y entidades sospechosas de estar involucradas en actividades terroristas puede perjudicar, por su propia naturaleza, a los esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo.

54. El recurrente alega, a continuación, que aunque el Consejo pudiera alegar razones de interés público, estas no pueden, razonablemente, aplicarse a la totalidad del documento solicitado, por lo que se le debió permitir un acceso parcial al mismo. El Consejo afirma que las razones para denegar el acceso son de aplicación a la totalidad del documento en cuestión.

55. En este punto la sentencia recurrida se centra en la cuestión de si el Consejo examinó la posibilidad de conceder un acceso parcial al documento solicitado. El

Tribunal de Primera Instancia estimó que no había pruebas de que el Consejo no hubiese considerado concretamente esa posibilidad. Además, el Tribunal de Primera Instancia mantuvo, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que «dado que todos los pasajes del documento solicitado estaban comprendidos en las excepciones mencionadas, el hecho de revelar de una manera más completa e individualizada su contenido sólo podía comprometer la confidencialidad de información que en virtud de estas excepciones se pretendía mantener secreta».

56. El recurrente no ha formulado ninguna alegación que discuta esta apreciación del Tribunal de Primera Instancia. No hay, por tanto, motivos para considerar que no sea correcta.

57. Para terminar este epígrafe, el recurrente mantiene que, al confundir Estados miembros con terceros Estados, el Tribunal de Primera Instancia aplicó erróneamente la ley al concluir que incluso la solicitud de revelar la identidad de los Estados miembros que proporcionaron los documentos podía ser rechazada.

58. En este punto el Tribunal de Primera Instancia se refiere al artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, que establece que los documentos sensibles, es decir, «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 [...] “CONFIDENTIEL” [...]», se divulgarán únicamente con el consen-

miento del emisor. Por lo que concluye que, «[por] consiguiente, el Consejo no estaba obligado a divulgar los documentos controvertidos, cuyos autores son Estados, relativos a la adopción de la Decisión 2002/848, ni tampoco la identidad de estos autores, en la medida en que, en primer lugar, se trataba de documentos sensibles y, en segundo lugar, los Estados autores no habían dado su consentimiento a que fueran revelados.»

59. Dado que esta consideración se aplica tanto a los documentos presentados por los Estados miembros como por terceros Estados, no hay motivos para aceptar la alegación del recurrente de que, como consecuencia de la confusión acerca del origen de la información contenida en el documento solicitado, el Tribunal de Primera Instancia aplicó erróneamente la ley relativa a la negativa a revelar la identidad de los Estados miembros implicados.

60. A la vista de las anteriores consideraciones, opino que el segundo motivo debe ser desestimado.

D. Sobre el tercer motivo, basado en la infracción de la obligación de motivación en contra del artículo 253 CE

1. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia

61. En relación con la cuestión de si el Consejo, al denegar el acceso al documento

solicitado, facilitó los motivos que permitían comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado estaba comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción era real, el Tribunal de Primera Instancia mantuvo lo siguiente:

«62. En el caso de autos, con respecto al informe 13 441/02, el Consejo especificó claramente las excepciones en las que había basado su denegación, invocando los guiones primero y tercero, del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001. Señaló en qué aspectos estas excepciones eran relevantes para los documentos de que se trataba, haciendo referencia a la lucha contra el terrorismo y a la intervención de Estados terceros. Además, explicó brevemente por qué había invocado la necesidad de protección. Así, en cuanto a la seguridad pública, expuso que la comunicación de los documentos permitiría a las personas a las que se refería esta información entorpecer la acción de las autoridades públicas. Respecto a las relaciones internacionales, evocó sucintamente la implicación de Estados terceros en la lucha contra el terrorismo. La brevedad de esta motivación es admisible teniendo en cuenta que si se mencionara información adicional, especialmente sobre el contenido de los documentos en cuestión, las excepciones invocadas quedarían privadas de su finalidad.

63. En cuanto a la denegación de acceso parcial a estos documentos, el Consejo

precisó expresamente, por una parte, que había examinado tal posibilidad y, por otra, la razón por la cual esta posibilidad debía rechazarse, que consistía en que los documentos en cuestión se hallaban íntegramente comprendidos en las excepciones invocadas. Por estos mismos motivos, el Consejo no pudo identificar con precisión la información contenida en tales documentos sin privar a las excepciones invocadas de su finalidad. La circunstancia de que esta motivación parezca estereotipada no constituye en sí misma una falta de motivación en cuanto ésta no impide ni la comprensión ni la verificación del razonamiento seguido.

64. Con respecto a la identidad de los Estados que proporcionaron documentación relevante, debe observarse que en sus decisiones denegatorias iniciales el propio Consejo señaló la existencia de documentos procedentes de Estados terceros. Por un lado, mencionó la excepción invocada a este respecto, en concreto, el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001. Por otro, dio los dos criterios para aplicar esta excepción. En primer lugar, consideró implícita pero necesariamente que los documentos en cuestión eran sensibles. Este dato parece comprensible y probable a la luz de su contexto, especialmente teniendo en cuenta la clasificación de los documentos en cuestión como “CONFIDENTIEL UE”. En segundo lugar, el Consejo indicó que había consultado a las autoridades afectadas y que había tomado nota de que se oponían a que se divulgase su identidad.

65. A pesar de la relativa brevedad de la motivación de la primera decisión denegatoria (dos páginas), el demandante tuvo plenamente la oportunidad de comprender las razones de las denegaciones que le fueron opuestas y se permitió al Tribunal de Primera Instancia controlarlas. Por consiguiente, el Consejo motivó tales decisiones correctamente.»

2. Alegaciones del recurrente

62. El recurrente afirma que, al aceptar que la motivación del Consejo en relación con la denegación (parcial) de acceso al documento solicitado fue lacónica, estereotipada y no individualizada, y que al dar, incluso, explicaciones complementarias a las decisiones del Consejo, en el apartado 77 de la sentencia recurrida, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia incumple la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE.

63. En relación con la negativa del Consejo a revelar la identidad de los Estados que proporcionaron documentos o información, confundiendo Estados miembros con terceros Estados, el recurrente afirma que el Tribunal de Primera Instancia le privó de toda explicación sobre el porqué de la negativa del Consejo a revelar la identidad de los Estados miembros de que se trataba. Además, la interpretación dada por el Tribunal de Primera Instancia al artículo 253 CE a este respecto dio como resultado una limitación inadmisibles de sus facultades de control de legalidad y, por consiguiente, vulnera el artículo 230 CE.

3. Alegaciones del Consejo

64. El Consejo opina que el Tribunal de Primera Instancia, en los apartados 59 a 65 de la sentencia recurrida, examinó correctamente sus explicaciones sobre los motivos por los que había denegado el acceso a los documentos solicitados. Señala que los razonamientos seguidos por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 77, 80 y 81 de la sentencia recurrida se refieren a la cuestión de si el Consejo había cometido un error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación del documento solicitado podía perjudicar a la protección del interés público relativo a la seguridad pública y a las relaciones internacionales, respectivamente. En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia no está necesariamente vinculado por los argumentos y razones explícitos que se recogen en la decisión denegatoria de acceso. Puede también apoyarse en consideraciones que, en un contexto dado, son generales y notorias y que por ello es posible presumir que subyacen a la decisión de la institución.

65. En cuanto al acceso parcial, el Consejo observa que, en concreto en lo que se refiere a los documentos sensibles, puede resultar extraordinariamente difícil indicar en detalle las razones que justifican la confidencialidad respecto de cada elemento del documento, sin divulgar el contenido de los pasajes afectados y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial.

66. En lo que se refiere a las razones para no revelar la identidad de los Estados miembros que proporcionaron los documentos rele-

vantes, el Consejo señala que cuando los documentos están clasificados como «CONFIDENTIEL UE» y son, por tanto, documentos sensibles en el sentido del artículo 9, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001, es el emisor quien, de conformidad con el artículo 9, apartado 3, del citado Reglamento, tiene el control total sobre su documento, incluida la información sobre su misma existencia. De lo que se sigue que, para explicar las razones de la denegación de acceso a un documento sensible, basta referirse a la oposición del emisor a su divulgación.

4. Apreciación

67. El tercero de los motivos del recurrente ataca la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la motivación del Consejo en relación con la denegación de acceso (parcial) a los documentos solicitados.

68. Conforme al artículo 253 CE, la prueba básica de que la motivación dada por una institución en relación con las decisiones adoptadas por ella es suficiente es, en primer lugar, si permite a las personas afectadas verificar las explicaciones dadas sobre la medida y, en segundo lugar, si permite al órgano jurisdiccional comunitario competente ejercer su control de legalidad. En este contexto, no es necesario para el presente razonamiento entrar en todos los elementos relevantes de hecho y de Derecho, dado que la cuestión de si la motivación cumple los requisitos del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor, sino también con su contexto y con todas las disposiciones legales que regulan el asunto

en cuestión.¹⁹ Estos principios básicos fueron reiterados por el Tribunal de Primera Instancia, como punto de partida para su apreciación, en el apartado 59 de la sentencia recurrida.

69. Centrándose en las decisiones que deniegan el acceso a documentos, el Tribunal de Primera Instancia, de conformidad con la jurisprudencia existente, señaló en los apartados 60 y 61 de la sentencia recurrida que, cuando una institución deniega dicho acceso, «deberá demostrar en cada caso concreto, sobre la base de los datos de los que dispone, que los documentos a los que se solicita el acceso están efectivamente amparados por las excepciones enumeradas en el Reglamento n° 1049/2001 [...]. Sin embargo, puede resultar imposible indicar las razones que justifican la confidencialidad respecto de cada documento, sin divulgar el contenido de éste y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial.»²⁰ «En el marco de esta jurisprudencia, incumbe pues a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar la motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real.»

70. Aplicando estos criterios el Tribunal de Primera Instancia examinó cuidadosamente a continuación la motivación del Consejo en relación con la aplicación de las excepciones

19 — Véase, entre otras, la sentencia de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión (C-41/00, Rec. p. I-2125), apartado 55.

20 — El Tribunal de Primera Instancia cita por analogía las sentencias de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión (C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1), apartado 24, y de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión (T-105/95, Rec. p. II-313), apartado 65.

del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001, con la denegación del acceso parcial y con su negativa a revelar la identidad de los Estados que proporcionaron los documentos relevantes. En el apartado 65 de la sentencia recurrida, alcanzó la conclusión de que «[a] pesar de la relativa brevedad de la motivación de la primera decisión denegatoria [...], el demandante tuvo plenamente la oportunidad de comprender las razones de las denegaciones que le fueron opuestas y se permitió al Tribunal de Primera Instancia controlarlas. Por consiguiente, el Consejo motivó tales decisiones correctamente.»

71. En mi opinión no hay nada aquí que contradiga el análisis llevado a cabo por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 59 a 65 sobre este punto. Aunque aceptó en el caso de autos que incluso una motivación lacónica y estereotipada se ajustaba al artículo 253 CE, no lo hizo sin verificar primero que dicha motivación cumplía los dos criterios básicos expuestos anteriormente, a saber, que era suficiente para que el demandante pudiese comprender las razones por las que se le denegaba el acceso a los documentos solicitados y que permitió al Tribunal de Primera Instancia ejercer su control jurisdiccional. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia no permitió en absoluto que el Consejo denegase arbitrariamente el acceso a documentos ni en relación con las actividades de terceros Estados ni en relación con la protección de la seguridad pública.

72. La alegación del recurrente de que el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 77 de la sentencia recurrida, completó

las razones expuestas por el Consejo, es engañosa. Tal como el Consejo observa acertadamente, esta consideración se hizo en el contexto de la valoración de si la excepción relativa a la protección de la seguridad pública fue correctamente invocada. Ciertamente, no tenía por objeto completar la motivación de las decisiones denegatorias de acceso.

73. En lo que se refiere al hecho de que no se dieran explicaciones sobre por qué revelar la identidad de los Estados miembros que proporcionaron los documentos podría suponer un perjuicio para la protección de la seguridad pública y de las relaciones internacionales, me remito a mis observaciones sobre esta misma cuestión, recogidas en los anteriores puntos 57 a 59, en el contexto de la discusión del segundo motivo del recurso.

74. Por lo tanto, considero que el tercer motivo debe ser desestimado.

E. Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del derecho al acceso a los documentos, de la presunción de inocencia y del derecho a un recurso efectivo

1. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia

75. En lo que se refiere a la alegación del recurrente de que, al denegarle el acceso a

los documentos solicitados, la actuación del Consejo vulneró los principios generales del Derecho comunitario recogidos en el artículo 6 del CEDH, el Tribunal de Primera Instancia respondió lo siguiente:

- «50. Procede recordar, por una parte, que con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001, es beneficiario del derecho de acceso a los documentos de las instituciones “todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro”. De ello se desprende que este Reglamento persigue garantizar el acceso de todos a los documentos públicos, y no sólo el acceso del demandante a los documentos que le afectan.
51. Por otra parte, las excepciones al acceso a los documentos establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001 están redactadas en términos imperativos. De ello se deduce que las instituciones están obligadas a denegar el acceso a los documentos a los que se aplican estas excepciones, cuando se aporta la prueba de las circunstancias contempladas (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 58, y de 13 de septiembre de 2000, Denkavit Nederland/Comisión, T-20/99, Rec. p. II-3011, apartado 39).
52. Por consiguiente, el interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no debe tomarse en consideración en el marco de la aplicación de las excepciones obligatorias establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001.
53. El demandante afirma esencialmente que el Consejo estaba obligado a darle acceso a los documentos solicitados en la medida en que los necesitaba para garantizar su derecho a un proceso equitativo en el asunto T-47/03.
54. Pues bien, como el Consejo invocó en su primera decisión denegatoria las excepciones obligatorias previstas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001, no cabe reprocharle que no tomara en consideración la posible necesidad particular del demandante de disponer de los documentos solicitados.
55. Por consiguiente, aun suponiendo que dichos documentos resultaran necesarios para la defensa del demandante en el asunto T-47/03, cuestión que debe examinarse en dicho asunto, esta circunstancia es irrelevante para apreciar la validez de la primera decisión denegatoria.
56. En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo por infundado.»

2. Alegaciones del recurrente

76. El recurrente mantiene que el Tribunal de Primera Instancia, en los apartados 50 a 56 de la sentencia recurrida, interpreta erróneamente el ámbito de su solicitud y, por consiguiente, vulnera la presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo, garantizados por el artículo 6, apartado 3, y el artículo 13 del CEDH. Según el recurrente, el Tribunal de Primera Instancia se equivocó al deducir, de una declaración hecha por su abogado en la vista, que solicitaba el acceso a los documentos en cuestión únicamente para asegurar su derecho de defensa en el asunto T-47/03. Sin embargo, su solicitud tenía como objeto conseguir el acceso a los documentos que dieron lugar a su inclusión en la lista en cuestión, tanto para él como para el público en general. Dado el estigma social que supone la inclusión de su nombre en la lista mencionada, era importante para él ser capaz de reaccionar públicamente contra los hechos de los que se le acusaba.

77. Para el recurrente, la posibilidad de solicitar acceso a los documentos en el contexto del asunto T-47/03 no constituye un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 del CEDH. A la vista de que las acusaciones de su participación en actividades terroristas fueron ampliamente difundidas en la prensa internacional, un recurso efectivo contra esta vulneración de la presunción de inocencia, de su derecho a la protección de su honor y su reputación, y de su derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre su culpabilidad exige que pueda responder públicamente a esas acusa-

ciones, no sólo en términos generales, sino discutiendo las supuestas pruebas concretas presentadas contra él sobre su supuesta participación en delitos concretos. En este contexto, hace referencia a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Alenet de Ribemont/Francia*,²¹ según la cual las autoridades públicas están obligadas a respetar la presunción de inocencia y a abstenerse de hacer cualquier tipo de manifestación que pueda inducir al público a considerarlo culpable.

3. Alegaciones del Consejo

78. Según el Consejo, las apreciaciones del Tribunal de Primera Instancia contenidas en los apartados 50 a 56 de la sentencia recurrida relativas al Reglamento nº 1049/2001 y su interpretación de las excepciones obligatorias establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento son totalmente correctas. Dado que la denegación de acceso se basaba en estas excepciones obligatorias, el Tribunal de Primera Instancia estaba en lo cierto al no tomar en consideración los intereses particulares aducidos por el recurrente. La aseveración del recurrente según la cual solicitaba acceso a los documentos sólo por el hecho de que se refiriesen a él no afectó a la apreciación de Tribunal de Primera Instancia sobre este punto.

21 — Véase TEDH, sentencia de 10 de febrero de 1995, Serie A, nº 308, apartado 36.

79. Al contrario de lo que alega el recurrente, el acceso a los documentos que sirvieron de base a la decisión del Consejo de incluirlo en las listas aprobadas por las Decisiones del Consejo 2002/848, 2002/974 y 2003/480, no puede ser considerado un medio más eficaz para permitirle combatir las acusaciones de participación en actividades terroristas, que el ejercicio de su derecho de defensa en el marco del asunto T-47/03, aún pendiente.

el Consejo, en el contexto de la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001, no procede la búsqueda de un equilibrio entre el interés público del respeto al carácter confidencial de un determinado documento y el interés personal que un particular o una entidad puedan tener en la divulgación del mismo. El hecho de que la solicitud del recurrente de acceder al documento en cuestión se inspire en motivos distintos de los mencionados por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 53 de la sentencia recurrida es irrelevante para la apreciación realizada por el Tribunal de Primera Instancia y no puede afectar a su validez.

4. Apreciación

80. El cuarto motivo del recurrente suscita dos cuestiones, y ambas han sido ya tratadas en el contexto de lo que he expuesto respecto del primer motivo de recurso.

83. En su segunda cuestión el recurrente alega que la posibilidad de acceder al documento solicitado en el marco del procedimiento T-47/03 no puede considerarse un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 del CEDH. Señala que debería estar en situación de contestar las acusaciones específicas vertidas contra él en público.

81. Mediante su primera cuestión el recurrente afirma esencialmente que el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente el alcance de su solicitud al asumir que su petición de acceso al documento solicitado tenía por objeto servir de apoyo a su defensa en el contexto del asunto T-47/03, cuando en realidad pretendía acceder a dicho documento para que le sirviese de apoyo a su defensa en público.

84. En el punto 35 anterior llegué a la conclusión de que, cuando un documento se refiere a uno de los intereses públicos comprendidos en el ámbito de las excepciones obligatorias del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001, la denegación de acceso a ese documento no puede ser considerada en sí misma una vulneración del derecho de defensa del recurrente o, más concretamente, una negación del derecho a un recurso efectivo. Que en el Derecho comunitario es posible un

82. Sin embargo, tal como ya he observado en el punto 27 anterior, y también ha alegado

recurso efectivo está acreditado por el hecho de que el recurrente tiene la oportunidad, al amparo del artículo 230 CE, de impugnar la validez de su inclusión en la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican las medidas especiales del Reglamento nº 2580/2001, y porque él mismo ha tenido dicha oportunidad.

85. Por último, no considero que la situación del recurrente pueda ser asimilada a la que se trató ante Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Allenet de Ribemont/Francia*. En aquel asunto, como la persona en cuestión había sido públicamente calificada por las autoridades de instigadora de un asesinato, existía la posibilidad de que ello pudiera socavar la presunción de inocencia. Por el contrario, aunque es cierto que las personas incluidas en las lista en cuestión son sospechosas públicamente de estar involucradas en actividades terroristas, debe reconocerse que el objeto de esta medida comunitaria es prevenir la actividad terrorista mediante la lucha contra la financiación del terrorismo. Dado que la congelación de fondos que conlleva sólo puede llevarse a cabo mediante la cooperación de instituciones públicas y privadas, es inevitable que la lista de personas, grupos y entidades en cuestión sea hecha pública.

86. A la vista de estas consideraciones, el cuarto motivo debe ser desestimado.

F. Sobre el quinto motivo, basado en violación de los artículos 4, apartado 5, y 9, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001

1. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia

87. El Tribunal de Primera Instancia consideró la cuestión de la motivación de la negativa a revelar la identidad de los Estados miembros que habían proporcionado documentos en el apartado 64 de la sentencia recurrida, citado en el punto 61 anterior. En relación con la obligación del Consejo de revelar la identidad de los Estados miembros afectados, el Tribunal de Primera Instancia determinó lo siguiente:

«91. Con carácter previo, procede observar que el razonamiento del demandante se basa esencialmente en una antigua jurisprudencia sobre el código de conducta de 6 de diciembre de 1993, 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”), que fue desarrollado por la Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43), y la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58).

92. Con arreglo a este código de conducta, cuando el autor del documento que obraba en poder de la institución era una tercera persona, la solicitud de acceso debía dirigirse directamente a esta persona. De ello el Tribunal de Justicia concluyó que la institución tenía que precisar al interesado la identidad del autor del documento para que pudiera dirigirse directamente a éste (sentencia Interporc/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 49).
93. En cambio, con arreglo al artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento n° 1049/2001, incumbe a la propia institución en cuestión consultar al tercero autor del documento, a no ser que la respuesta positiva o negativa a la solicitud de acceso sea obvia. En cuanto a los Estados miembros, éstos pueden pedir que se solicite su consentimiento.
94. Por consiguiente, la regla del autor ha sufrido un cambio fundamental en el Reglamento n° 1049/2001 con respecto a su regulación en el código de conducta. Como resultado, la identidad del autor tiene una importancia mucho menor que bajo el régimen anterior.
95. Además, el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001 establece en cuanto a los documentos sensibles que “se incluirán en el registro o se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor”. En consecuencia, es preciso observar que los documentos sensibles gozan de un régimen derogatorio cuyo propósito consiste claramente en garantizar el secreto de su contenido e incluso de su existencia.
96. Por consiguiente, el Consejo no estaba obligado a divulgar los documentos controvertidos, cuyos autores son Estados, relativos a la adopción de la Decisión 2002/848, ni tampoco la identidad de estos autores, en la medida en que, en primer lugar, se trataba de documentos sensibles y, en segundo lugar, los Estados autores no habían dado su consentimiento a que fueran revelados.»
2. Alegaciones del recurrente
88. El recurrente alega que el Tribunal de Primera Instancia consideró equivocadamente, en los apartados 64 y 96 de la sentencia recurrida, que los artículos 4, apartado 5, y 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001 son de aplicación tanto a la «información» como a los «documentos», justificando así la negativa del Consejo a revelar la identidad de los Estados miembros que proporcionaron los documentos en cuestión. Ello constituye una restricción desproporcionada del derecho de las partes interesadas a dirigirse directamente a las

autoridades de los Estados miembros para tener acceso a los documentos, lo cual implica obviamente que su identidad sea desvelada. Mas aún, el Tribunal de Primera Instancia no examinó la alegación del recurrente de que el Consejo no había explicado por qué la divulgación de la identidad de los Estados miembros que proporcionaron la información podía de alguna forma perjudicar el interés público en relación con la seguridad pública o con las relaciones internacionales.

3. Alegaciones del Consejo

89. El Consejo mantiene que el Tribunal de Primera Instancia sostuvo acertadamente, en los apartados 95 y 97 de la sentencia recurrida, que el objeto del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001 es garantizar el secreto del contenido de los documentos, e incluso el de su misma existencia. Tal como ha aclarado el Tribunal de Justicia, las normas sobre el acceso a los documentos no afectan sólo a los documentos como tal, sino también a la información que en ellos se contiene.²² La identidad del autor de un documento es ciertamente un elemento de información contenido en tal documento y por ello está sujeta a las mismas normas que el documento en sí.

90. En lo que se refiere a la afirmación del recurrente de que el Tribunal de Primera

Instancia no examinó su alegación sobre la negativa del Consejo a explicar por qué la divulgación de la identidad de los Estados miembros que proporcionaron la información podría haber perjudicado al interés público, el Consejo reitera que basta indicar que las autoridades nacionales habían solicitado que no fuera divulgada, ya que la institución está vinculada por tal solicitud.²³ En cambio, ni está obligada a valorar las razones dadas por el emisor, ni tiene por qué explicar las razones que llevaron al Estado miembro en cuestión a realizar dicha solicitud al amparo del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, dado que esta disposición no obliga a los Estados miembros a explicar las razones de tal solicitud. Estas consideraciones son *a fortiori* aplicables a los documentos sensibles protegidos por la ley al amparo del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, sin necesidad de solicitud expresa por parte del Estado miembro afectado.

4. Apreciación

91. La cuestión planteada mediante el quinto motivo es si el Consejo está obligado a revelar la identidad de los Estados miembros que han proporcionado los documentos después de su decisión de denegar el acceso a los mismos por estar comprendidos en el ámbito de aplicación de las excepciones obligatorias del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1049/2001.

22 — Sentencia Consejo/Hautala, citada en la nota 13, apartado 23.

23 — Sentencia de 17 de marzo de 2005, Scippacercola/Comisión (T-187/03, Rec. p. II-1029), apartados 68 a 70.

92. El recurrente alega básicamente que, dado que la identidad de un Estado miembro es «información», y no un «documento», y dado que el Reglamento n° 1049/2001 sólo afecta al acceso a documentos, no hay motivo para la negativa por parte del Consejo a revelar la identidad de los Estados miembros en cuestión. El Consejo se opone a esta interpretación y concuerda con el Tribunal de Primera Instancia en que si, conforme artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, el emisor de un documento sensible puede evitar que dicho documento sea incluido en el registro público al que se refiere el artículo 11 del mencionado Reglamento, el objeto de esa disposición es garantizar tanto el secreto del contenido del documento como el secreto de su existencia misma.

93. Aunque el recurrente pueda estar en lo cierto al señalar que no hay ninguna disposición en el Reglamento n° 1049/2001 que prohíba al Consejo revelar la identidad de un Estado miembro que haya proporcionado un documento, la cuestión planteada en el motivo quinto debe ser respondida tomando en consideración el sistema establecido en el Reglamento respecto de los documentos sensibles.

94. En lo que se refiere a documentos de terceros, que se definen como los documentos que se originan fuera de las instituciones y que por lo tanto incluye los documentos proporcionados por los Estados miembros, el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n° 1049/2001 dispone que la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en el artículo 4, en los apartados 1 o

2. El artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 permite a un Estado miembro solicitar que un documento procedente de ese Estado no sea divulgado sin su consentimiento previo. De conformidad con el artículo 9, apartado 3, del Reglamento, los documentos sensibles únicamente podrán incluirse en el registro público o divulgarse con el consentimiento del emisor.

95. Resulta claramente de estas disposiciones que cuando se pretende el acceso a un documento procedente en un Estado miembro y que está en poder de una institución, en lugar de dirigir al solicitante al Estado miembro en cuestión, es la institución la que debe consultar a ese Estado miembro para determinar si se debe atender a la solicitud. Este procedimiento indica de antemano que la identidad del Estado miembro que ha proporcionado el documento se considera un elemento comprendido en el ámbito de las excepciones recogidas en el artículo 4 del Reglamento.

96. Cuando el documento es sensible por naturaleza, su emisor conserva el control total sobre su divulgación, e incluso sobre su inclusión en un registro. Dado que ello implica necesariamente, como se estableció en el apartado 95 de la sentencia recurrida, que la existencia misma de un documento no se haya hecho pública, ello significa evidentemente que la identidad del emisor no puede ser revelada.

97. Además, la distinción hecha por el recurrente entre «información» y «documentos» es artificial, dado que el acceso a

un documento se solicita sólo, obviamente, para tener acceso a su contenido. El Consejo observa con razón que la identidad del autor de un documento es en sí misma un elemento de información contenido en el mismo. Dado que la identidad del autor puede ser una de las razones para mantener la confidencialidad del documento, su divulgación debe estar sometida a las mismas normas que las que se refieren a la divulgación del documento en sí.

le permitiría acudir a las autoridades nacionales correspondientes, yo no considero que se le restrinja indebidamente su derecho a la tutela judicial. Ésta está convenientemente garantizada por el Reglamento nº 1049/2001 y por el posible control de los órganos jurisdiccionales comunitarios.

98. Aunque ello implique que al recurrente se le niegue el acceso a una información que

99. Por consiguiente, concluyo que el quinto motivo no puede ser estimado.

VII. Conclusión

100. A la vista de las precedentes consideraciones, sugiero al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso por infundado en la medida que solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de abril de 2005, en los casos acumulados T-110/03, T-150/03 y T-405/03.
- Desestime el recurso por infundado en la medida que solicita la anulación de las decisiones del Consejo denegatorias del acceso a los documentos solicitados.
- Condene en costas al recurrente.