



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 21 de junio de 2012 *

«Recurso de casación — Acceso del público a documentos de las instituciones — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Artículo 4, apartado 5 — Alcance — Documentos originarios de un Estado miembro — Oposición de ese Estado miembro a la divulgación de dichos documentos — Alcance del control realizado por la institución y el juez de la Unión de las razones invocadas por el Estado miembro para fundamentar su oposición — Presentación del documento controvertido ante el juez de la Unión»

En el asunto C-135/11 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 16 de marzo de 2011,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, con domicilio social en Hamburgo (Alemania), representada por el Sr. S. Crosby y la Sra. S. Santoro, advocaten,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Comisión Europea, representada por las Sras. C. O'Reilly y P. Costa de Oliveira, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

Reino de Dinamarca,

República de Finlandia,

Reino de Suecia,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. J. Malenovský (Ponente), la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. E. Juhász y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de marzo de 2012;
dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (en lo sucesivo, «IFAW») solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia del Tribunal General de 13 de enero de 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión (T-362/08, Rec. p. II-11; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual dicho Tribunal desestimó su recurso, que tenía por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión Europea de 19 de junio de 2008 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida») por la que se le denegó el acceso a un documento remitido a dicha institución por las autoridades alemanas en el marco de un procedimiento sobre el cambio de categoría de un lugar protegido con arreglo a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

Marco jurídico

- 2 El artículo 255 CE, apartados 1 y 2, 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, tendrá[n] 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 Ámsterdam.»
- 3 La Declaración n° 35 sobre el apartado 1 del artículo [255] [CE], anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam, establece:

«La Conferencia conviene en que los principios y condiciones contemplados en el apartado 1 del 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.»
- 4 El Reglamento (CE) n° 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) se aplica a partir del 3 de diciembre de 2001, conforme a su artículo 19, párrafo segundo.
- 5 Los considerandos segundo, cuarto y décimo del Reglamento n° 1049/2001 tienen la siguiente redacción:

«(2) 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.

[...]

- (4) El presente Reglamento tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE.

[...]

- (10) Con objeto de aumentar la apertura de las actividades de las instituciones, conviene que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión permitan el acceso no solamente a los documentos elaborados por las instituciones, sino también a los documentos por ellas recibidos. Al respecto, se recuerda que la Declaración n° 35 [...] prevé que un Estado miembro podrá solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo.»

- 6 El artículo 1 del Reglamento n° 1049/2001, titulado «Objeto», establece en su letra a):

«El objeto del presente Reglamento es:

- a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo denominadas “las instituciones”) al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos».

- 7 El artículo 2, apartados 1 y 3, del referido Reglamento 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[n] 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.»

- 8 A tenor del artículo 3 del citado Reglamento:

«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) referentes 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.»

- 9 El artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, que enumera las excepciones al derecho de acceso, tiene la siguiente redacción:

«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;

[...]

3. [...]

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.

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. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.»

Antecedentes del litigio

- 10 IFAW es una organización no gubernamental que opera en el ámbito de la preservación del bienestar de los animales y la protección de la naturaleza. Debido a su oposición a la realización de un proyecto industrial en una zona protegida situada en Alemania (en lo sucesivo, «proyecto industrial controvertido»), solicitó el acceso a varios documentos recibidos por la Comisión en el marco del examen del referido proyecto industrial, en concreto, determinados documentos procedentes de diversas autoridades de la República Federal de Alemania.

Sobre la primera solicitud de acceso a los documentos presentada por IFAW

- 11 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2001 dirigido a la Comisión, IFAW solicitó acceder a diversos documentos recibidos por dicha institución en el marco del examen del proyecto industrial controvertido, en concreto, determinados escritos procedentes de la República Federal de Alemania y de la ciudad de Hamburgo, así como una carta de 15 de marzo de 2000 dirigida por el Canciller alemán al Presidente de la Comisión (en lo sucesivo, «carta del Canciller alemán»).

- 12 Teniendo en cuenta que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 le prohibía divulgar, a falta de consentimiento previo del Estado miembro afectado, los documentos cuya remisión se solicitaba, la Comisión adoptó el 26 de marzo de 2002 una Decisión por la que denegaba a IFAW el acceso a los documentos solicitados.
- 13 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de junio de 2002, IFAW interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión.
- 14 Mediante su sentencia de 30 de noviembre de 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión (T-168/02, Rec. p. II-4135), dicho Tribunal desestimó el recurso por considerarlo infundado.
- 15 El 10 de febrero de 2005, el Reino de Suecia, parte coadyuvante en el asunto que dio lugar a la referida sentencia, interpuso un recurso de casación contra ella ante el Tribunal de Justicia.
- 16 Mediante su sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión (C-64/05 P, Rec. p. I-11389), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, antes citada, y la Decisión de la Comisión de 26 de marzo de 2002.

Sobre la segunda solicitud de acceso a los documentos presentada por IFAW

- 17 A raíz de la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, IFAW reiteró, mediante un escrito de 13 de febrero de 2008 dirigido a la Comisión, su solicitud de acceso a los documentos procedentes de las autoridades alemanas recibidos por dicha institución en el marco del examen del proyecto industrial controvertido.
- 18 Mediante escrito de 20 de febrero de 2008, la Comisión acusó recibo del escrito de la recurrente de 13 de febrero de 2008.
- 19 El 26 de marzo de 2008, la recurrente instó a la Comisión a responder a su solicitud de 13 de febrero de 2008.
- 20 Mediante escrito de 7 de abril de 2008, la Comisión informó a IFAW de que había una consulta en marcha con las autoridades alemanas acerca de la divulgación de los documentos solicitados.
- 21 El 9 de abril de 2008, la recurrente instó nuevamente a la Comisión a responder antes del 22 de abril de 2008 a su solicitud de 13 de febrero de 2008.
- 22 Ante la falta de respuesta de la Comisión en esa fecha, IFAW presentó, mediante escrito de 29 de abril de 2008, una solicitud confirmatoria.
- 23 El 19 de mayo de 2008, la Comisión escribió a la recurrente acusando recibo de la solicitud confirmatoria y declaró que se le daría respuesta en el plazo establecido en el Reglamento n° 1049/2001.
- 24 El 19 de junio de 2008, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, en relación con la solicitud confirmatoria de IFAW, que se le notificó ese mismo día. Mediante dicha Decisión, la Comisión divulgó todos los documentos solicitados por la recurrente, esto es, ocho documentos procedentes de la ciudad de Hamburgo y de la República Federal de Alemania, pero denegó la solicitud de acceso por lo que respecta a la carta del Canciller alemán, al haberse opuesto las autoridades alemanas a la divulgación de ese documento.
- 25 Según la Decisión controvertida, por una parte, las autoridades alemanas declararon que la divulgación de la carta del Canciller alemán supondría un perjuicio para la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales y a la política económica de la República Federal de Alemania, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento n° 1049/2001.

- 26 Según se afirma en la Decisión controvertida, esta carta atañía a una declaración confidencial, realizada exclusivamente para uso interno, relativa a la política económica de la República Federal de Alemania y de otros Estados miembros. La divulgación de dicho documento no solamente vulneraría la confidencialidad, en perjuicio de las relaciones internacionales entre la República Federal de Alemania, las instituciones y otros Estados miembros, sino que pondría asimismo en peligro la política económica alemana y la de otros Estados miembros. Por consiguiente, debía denegarse el acceso a la carta del Canciller alemán en virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, del Reglamento n° 1049/2001.
- 27 Por otra parte, las autoridades alemanas señalaron que la divulgación de la carta del Canciller alemán menoscabaría gravemente la protección del proceso de toma de decisiones de la Comisión, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001.
- 28 Según afirmaron, esta carta atañía a una declaración confidencial dirigida a la Comisión, realizada exclusivamente para uso interno en el marco de las deliberaciones de ésta respecto al examen del proyecto industrial controvertido. La divulgación de dicho documento perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la Comisión. Por consiguiente, a su juicio, la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001 era aplicable por lo que respecta a la carta del Canciller alemán.
- 29 La Comisión reprodujo en la Decisión controvertida la esencia de los motivos invocados por las autoridades alemanas. Además, examinó si existía un interés público superior, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001, que justificase la divulgación de la citada carta. En el presente asunto, la Comisión consideró que no disponía de ningún dato que indicase la existencia de un posible interés público superior, en el sentido de dicha disposición, que pudiese prevalecer sobre la exigencia de proteger el proceso de toma de decisiones de la Comisión.
- 30 Por lo que respecta a la cuestión de un acceso parcial al documento de que se trata, la Comisión señaló en la Decisión controvertida que, en virtud de la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, se vio obligada a extraer las consecuencias del resultado del proceso de consultas y a denegar el acceso a la carta del Canciller alemán sobre la base de las excepciones alegadas por las autoridades alemanas y de las razones por ellas expuestas. Dado que dichas autoridades se oponían a la divulgación de toda la carta del Canciller alemán, no era posible conceder un acceso parcial a ese documento con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 31 El 28 de agosto de 2008, IFAW interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida, recurso que fue desestimado por la sentencia recurrida.
- 32 En los apartados 67 a 88 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó, fundamentalmente, que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 convierte el consentimiento previo del Estado miembro en requisito necesario para la divulgación de un documento que procede de él.
- 33 No obstante, dicho Tribunal recordó también que, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, el Reglamento n° 1049/2001 no concede al Estado miembro afectado un derecho de veto general e incondicional que le permita oponerse, de forma puramente discrecional y sin tener que motivar su decisión, a la divulgación de cualquier documento en poder de una institución por el mero hecho de que dicho documento proceda de ese Estado miembro. El artículo 4, apartado 5, del citado Reglamento sólo autoriza al Estado miembro afectado a oponerse a la divulgación de documentos procedentes de él mismo sobre la base de las excepciones materiales previstas en los apartados 1 a 3 de ese artículo, motivando debidamente su postura al respecto.

- 34 Por tanto, según el Tribunal General, antes de denegar el acceso a un documento originario de un Estado miembro, corresponde a la Comisión examinar si éste fundamenta su oposición en las excepciones materiales establecidas en dicho artículo 4, apartados 1 a 3, y si ha motivado debidamente su postura al respecto.
- 35 Por último, dicho Tribunal declaró, en los apartados 84 a 88 de la sentencia recurrida, que, al tratarse en el caso de autos de una denegación de acceso a un documento originario de un Estado miembro basada en las razones invocadas por este último para fundamentar su oposición, no era necesario abordar la cuestión de si la Comisión, además de llevar a cabo un control puramente formal de la existencia de motivación por parte del Estado miembro para denegar el acceso y de una referencia a las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001, estaba obligada a realizar un control limitado o un control pleno de las razones invocadas por el Estado miembro para fundamentar su oposición.
- 36 Efectivamente, el Tribunal General consideró que, en caso de correspondencia entre la decisión de la Comisión acerca de la divulgación de un documento originario de un Estado miembro, por una parte, y la postura de éste con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, por otra, el único tipo de control pertinente es el que el juez de la Unión está facultado para realizar respecto a la decisión de la Comisión de denegar el acceso al documento de que se trate.
- 37 En una segunda fase, concretamente en los apartados 101 a 127 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó la procedencia de la negativa de la Comisión a permitir el acceso a la carta del Canciller alemán.
- 38 En primer lugar, recordó, en el apartado 103 de la sentencia recurrida, que, en el presente supuesto de denegación de acceso por parte de la Comisión a un documento originario de un Estado miembro en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, la aplicación de las excepciones relativas al interés público a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento se basaba en la apreciación material del Estado miembro y no en la de la Comisión.
- 39 A continuación señaló, en los apartados 105 y 106 de la sentencia recurrida, que, por lo que se refiere a la amplitud del control de la legalidad de una decisión de ese tipo por parte del juez de la Unión, en el contexto de la aplicación de una de las excepciones materiales contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), debía reconocerse a la República Federal de Alemania un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación de los documentos pertenecientes a ámbitos cubiertos por dichas excepciones podía suponer un perjuicio para el interés público.
- 40 De ello dedujo el Tribunal General, en el apartado 107 de la sentencia recurrida, que el control del juez de la Unión debía limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto de apreciación y la inexistencia de desviación de poder.
- 41 Una vez realizado dicho control, dicho Tribunal llegó a la conclusión de que la apreciación según la cual la divulgación de la carta del Canciller alemán podía suponer un perjuicio para la protección del interés público por lo que respecta a la política económica de la República Federal de Alemania no se basaba en un error manifiesto de las autoridades alemanas. Por tanto, en el apartado 138 de la sentencia recurrida, concluyó que la Comisión había denegado acertadamente tal divulgación a raíz de la oposición del referido Estado miembro, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, sobre la base de la excepción relativa a la protección del interés público con respecto a la política económica de un Estado miembro, establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), cuarto guión, de dicho Reglamento.

- 42 Por último, aunque IFAW le había solicitado que ordenase a la Comisión, por la vía de las medidas de instrucción, que aportase la carta del Canciller alemán, el Tribunal General, estimando que podía resolver eficazmente el recurso basándose en las pretensiones, motivos y alegaciones desarrollados durante el procedimiento, rechazó ordenar la presentación de dicho documento.

Pretensiones de las partes

- 43 IFAW solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida y la Decisión controvertida.
 - Condene a la Comisión al pago de las costas correspondientes tanto al procedimiento de primera instancia como al de casación.
- 44 La Comisión pretende que:
- Se desestime el recurso de casación.
 - Se condene en costas a IFAW.

Sobre el recurso de casación

- 45 Para fundamentar su pretensión de anulación de la sentencia recurrida, la recurrente invoca dos motivos de casación, basados en errores de Derecho cometidos por el Tribunal General, primero por lo que respecta a la interpretación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 y, segundo, por no haber llevado a cabo un control pleno de la carta del Canciller alemán con el fin de verificar la procedencia de los motivos por los que se denegó el acceso a dicho documento.

Sobre el primer motivo de casación

- 46 Mediante su primer motivo de casación, IFAW alega, fundamentalmente, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no reconocer que correspondía a la Comisión, por lo que respecta al documento a cuya divulgación se negó el Estado miembro de que se trata, examinar exhaustivamente los motivos de oposición invocados por este último sobre la base de las excepciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001.

Alegaciones de las partes

- 47 IFAW alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que no era ni necesario ni pertinente que la Comisión llevase a cabo un examen en profundidad de los motivos de denegación formulados por el Estado miembro afectado, infringiendo de este modo el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia. Así, según la recurrente, correspondía a la Comisión, además de verificar si ese Estado miembro había motivado su oposición, controlar, por una parte, si dicha motivación se basaba en las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 y, por otra, apreciar *in concreto* si las excepciones y los motivos invocados eran aplicables al documento de que se trata.
- 48 En su escrito de contestación, la Comisión señala que ella examinó si, a primera vista, las excepciones y la motivación se habían formulado correctamente a la luz de las circunstancias del caso de autos y, dado que ése era el caso, afirma que expuso las razones que motivaban su decisión denegatoria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 49 Con carácter preliminar, hay que recordar que, como se desprende de su cuarto considerando y de su artículo 1, el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de una institución. En virtud del artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento, este derecho se extiende no sólo a los documentos elaborados por una institución, sino también a los recibidos por ésta de terceros, entre los que figuran los Estados miembros, como puntualiza expresamente el artículo 3, letra b), del referido Reglamento.
- 50 No obstante, el Reglamento n° 1049/2001 establece, en su artículo 4, excepciones al derecho de acceso a un documento. Concretamente, el apartado 5 de este artículo dispone que un Estado miembro puede solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.
- 51 En el presente asunto, la República Federal de Alemania hizo uso de la facultad que le reconoce el artículo 4, apartado 5, y solicitó a la Comisión que no divulgase la carta del Canciller alemán. Este Estado miembro basó su oposición en las excepciones relativas a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales y a la política económica de un Estado miembro, establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones tercero y cuarto, de dicho Reglamento, y en la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de la Comisión, recogida en el mismo artículo 4, apartado 3, párrafo segundo. Por consiguiente, en la Decisión controvertida, la Comisión basó su negativa a permitir el acceso a la carta del Canciller federal en la oposición manifestada por las autoridades alemanas con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001.
- 52 El Tribunal de Justicia ya tuvo oportunidad de precisar, en la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, el alcance de la oposición formulada por un Estado miembro en virtud de dicha disposición.
- 53 Así, el Tribunal de Justicia destacó que esta disposición tiene carácter procedimental, dado que se limita a establecer el requisito del consentimiento previo del Estado miembro de que se trate, cuando éste haya formulado una petición específica en ese sentido, y está consagrada al proceso de adopción de una decisión de la Unión (sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartados 78 a 81).
- 54 A diferencia del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n° 1049/2001, que concede a los terceros —en caso de que el documento proceda de ellos— únicamente un derecho a ser consultados por la institución en cuestión acerca de la aplicación de una de las excepciones previstas en los apartados 1 y 2 de ese mismo artículo 4, el apartado 5 de dicho artículo convierte el consentimiento previo del Estado miembro en requisito necesario para la divulgación de un documento que proceda de este último en caso de que ese mismo Estado lo solicite.
- 55 Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando un Estado miembro ha ejercido la facultad que le otorga el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 de solicitar que un determinado documento, originario de dicho Estado, no se divulgue sin su consentimiento previo, la posible divulgación de tal documento por la institución exige la obtención previa del consentimiento de dicho Estado miembro (sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartado 50).
- 56 De ello se deduce, *a contrario sensu*, que la institución que no dispone del consentimiento del Estado miembro de que se trate no está facultada para divulgar el documento en cuestión (sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartado 44). En el presente asunto, la decisión de la Comisión acerca de la solicitud de acceso a la carta del Canciller alemán dependía, pues, de la decisión adoptada por las autoridades alemanas en el marco del proceso de adopción de la Decisión controvertida.
- 57 No obstante, según el apartado 58 de la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 no concede al Estado miembro afectado un derecho de veto general e incondicional que le permita oponerse, de forma puramente discrecional y sin tener que motivar su decisión, a la divulgación de cualquier documento en poder de una institución por el mero hecho de que dicho documento proceda de ese Estado miembro.

- 58 Conforme al apartado 76 de la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, el ejercicio de la facultad que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 confiere al Estado miembro afectado se encuentra limitado por las excepciones materiales enumeradas en los apartados 1 a 3 de ese mismo artículo, de manera que, a este respecto, simplemente se reconoce al Estado miembro una facultad de participar en la decisión de la institución. Así, el consentimiento previo del Estado miembro a que se refiere el artículo 4, apartado 5, se asemeja, no a un derecho de veto discrecional, sino a una especie de dictamen conforme sobre la inexistencia de motivos de excepción derivados de los apartados 1 a 3 de ese mismo artículo. Por tanto, el proceso de toma de decisiones así establecido por el artículo 4, apartado 5, exige que la institución y el Estado miembro afectados se ciñan a las excepciones materiales establecidas en dichos apartados 1 a 3 (sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartado 83).
- 59 Por consiguiente, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 sólo autoriza al Estado miembro afectado a oponerse a la divulgación de documentos procedentes de él mismo sobre la base de las excepciones materiales previstas en los apartados 1 a 3 de ese artículo, motivando debidamente su postura al respecto (sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartado 99).
- 60 Por lo que respecta, en el presente asunto, al alcance del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 frente a la institución requerida, procede recordar, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 94 de la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, que, con respecto al solicitante, la intervención del Estado miembro de que se trate no afecta al carácter de acto de la Unión de la decisión que le dirige posteriormente la institución en respuesta a la solicitud de acceso que aquél haya presentado en relación con un documento que obra en poder de ésta.
- 61 Así pues, la institución requerida, como autora de una decisión por la que se deniega el acceso a documentos, es responsable de la legalidad de ésta. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicha institución no puede admitir la oposición manifestada por un Estado miembro a que se divulgue un documento procedente de él si esta oposición carece de toda motivación o si la motivación aportada por ese Estado para denegar el acceso al documento en cuestión no se refiere a las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001 (sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartado 88).
- 62 Por consiguiente, antes de denegar el acceso a un documento originario de un Estado miembro, corresponde a la institución de que se trate examinar si éste ha basado su oposición en las excepciones materiales establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001 y si ha motivado debidamente su postura al respecto. Por tanto, en el contexto del proceso de adopción de una decisión de denegación del acceso, la Comisión debe asegurarse de que tal motivación existe y dejar constancia de ella en la decisión que adopte al concluir el procedimiento (sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartado 99).
- 63 En cambio, en contra de lo que afirma IFAW, no incumbe a la institución requerida examinar exhaustivamente la decisión de oposición del Estado miembro de que se trate, llevando a cabo un control que vaya más allá de verificar la mera existencia de una motivación en la que se haga referencia a las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001.
- 64 En efecto, exigir tal control exhaustivo podría conducir a que, una vez realizado, la institución destinataria pudiera remitir indebidamente al solicitante el documento en cuestión a pesar de la oposición —debidamente motivada en el sentido de los apartados 61 y 62 de la presente sentencia— del Estado miembro del que procede dicho documento.
- 65 Por consiguiente, carece de fundamento la afirmación de IFAW de que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no reconocer que correspondía a la Comisión, por lo que respecta al documento cuya divulgación se denegó, examinar exhaustivamente los motivos de oposición invocados por el Estado miembro sobre la base de las excepciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001.
- 66 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo formulado por IFAW en apoyo de su recurso de casación.

Sobre el segundo motivo de casación

- 67 Mediante su segundo motivo de casación, IFAW alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que podía llevar a cabo el control que le correspondía sin consultar él mismo el documento cuya divulgación había denegado la Comisión.

Alegaciones de las partes

- 68 La recurrente estima que el Tribunal General rechazó indebidamente ordenar la presentación de la carta del Canciller alemán en poder de la Comisión, puesto que la aportación del referido documento era indispensable para que dicho Tribunal pudiese verificar por sí mismo, en la práctica, la existencia y, por consiguiente, la aplicabilidad de las excepciones formuladas por aquella institución para justificar su decisión de denegar la remisión de la referida carta, excepciones que fueron invocadas originalmente por la República Federal de Alemania. A este respecto, alega que el Tribunal no podía cumplir su cometido sin haber visto ni analizado el documento en cuestión.
- 69 A modo de respuesta, la Comisión afirma que el Tribunal General dispone de una facultad de decisión discrecional por lo que respecta a las medidas de instrucción, incluida la presentación de documentos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 70 Del apartado 87 de la sentencia recurrida se desprende que, según el Tribunal General, la aplicación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 no le impide llevar a cabo un control de la decisión de denegación de la Comisión que vaya más allá de un examen *prima facie* y que implique la apreciación material de la aplicabilidad en el caso de autos de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001.
- 71 Esta apreciación no adolece de ningún error de Derecho.
- 72 Efectivamente, en caso de que el Estado miembro se niegue, de forma motivada, a autorizar el acceso al documento en cuestión y de que, por tanto, la institución afectada se vea obligada a denegar la solicitud de acceso, el autor de ésta goza de protección jurisdiccional. Es competencia del juez de la Unión, a instancias del interesado al que la institución requerida ha denegado el acceso, controlar si esta negativa pudo fundarse válidamente en las citadas excepciones, y ello tanto si la negativa procede de la apreciación de tales excepciones hecha por la propia institución como si la ha realizado el Estado miembro afectado (véase, en este sentido, la sentencia Suecia/Comisión, antes citada, apartados 90 a 94).
- 73 Así, la garantía de tal protección jurisdiccional en favor del solicitante al que la institución requerida niega el acceso a uno o varios documentos originarios de un Estado miembro como consecuencia de la oposición de este último implica que el juez de la Unión aprecie la legalidad de la denegación de acceso *in concreto* (véase, a este respecto, la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, apartados 33 a 39), a la luz de todos los datos útiles, en especial, de los documentos cuya divulgación se ha denegado. Con el fin de respetar la prohibición de divulgación de los documentos en cuestión a falta de consentimiento previo del Estado miembro afectado, corresponde al Tribunal General consultar tales documentos a puerta cerrada, de modo que las partes no tengan acceso a los documentos de que se trate, como establece el artículo 67, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 74 Pues bien, de los apartados 152 y 153 de la sentencia recurrida se desprende que dicho Tribunal no consideró necesario ordenar que se aportase el documento cuya divulgación se había denegado en el presente asunto, esto es, la carta del Canciller alemán.

- 75 Por consiguiente, al no haber consultado él mismo dicha carta, el Tribunal General no pudo apreciar *in concreto* si podía denegarse válidamente el acceso a ese documento sobre la base de las excepciones recogidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001 y, por tanto, no pudo controlar la legalidad de la Decisión controvertida, en contra de la exigencia formulada en el apartado 73 de la presente sentencia.
- 76 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, resulta fundada la alegación de la recurrente de que el Tribunal General, por estimar que podía llevar a cabo el control que le incumbía sin consultar él mismo el documento cuya divulgación había denegado la Comisión, incurrió en un error de Derecho.
- 77 Por consiguiente, procede estimar el segundo motivo de casación y, en consecuencia, anular en su totalidad la sentencia recurrida.

Sobre el recurso

- 78 En virtud del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- 79 En el caso de autos, el estado del asunto no permite resolver el litigio y, por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva, a la vista de la carta del Canciller alemán, el recurso interpuesto ante él por IFAW, dirigido a obtener la anulación de la Decisión controvertida.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal General de 13 de enero de 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión (T-362/08).**
- 2) **Devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva el recurso interpuesto por IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión Europea de 19 de junio de 2008 por la que se le denegó el acceso a un documento remitido a la Comisión Europea por las autoridades alemanas en el marco de un procedimiento sobre el cambio de categoría de un lugar protegido con arreglo a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.**
- 3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas