

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 18 de diciembre de 2007 *

En el asunto C-64/05 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 10 de febrero de 2005,

Reino de Suecia, representado por la Sra. K. Wistrand, en calidad de agente,

parte recurrente,

apoyado por:

República de Finlandia, representada por las Sras. E. Bygglin y A. Guimaraes-Purokoski, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: inglés.

parte coadyuvante en casación,

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

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, anteriormente Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, con domicilio social en Hamburgo (Alemania), representada por el Sr. S. Crosby, Solicitor, y la Sra. R. Lang, avocat,

parte demandante en primera instancia,

Reino de Dinamarca, representado por la Sra. B. Weis Fogh, en calidad de agente,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. H.G. Sevenster y C. Wissels y por el Sr. M. de Grave, en calidad de agentes,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. S. Nwaokolo y V. Jackson, en calidad de agentes, asistidas por la Sra. J. Stratford, Barrister,

partes coadyuvantes en primera instancia,

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

parte demandada en primera instancia,

apoyada por:

Reino de España, representado por los Sres. I. del Cuvillo Contreras y A. Sampol Pucurull, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante en casación,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis y U. Lõhmus, Presidentes de Sala, y los Sres. K. Schiemann (Ponente), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de enero de 2007;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de julio de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, el Reino de Suecia solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/ Comisión (T-168/02, Rec. p. II-4135; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que se desestima el recurso de anulación interpuesto por IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (en lo sucesivo, «IFAW») contra la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 26 de marzo de 2002 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), por la que se deniega a IFAW el acceso a determinados documentos recibidos por la Comisión en el marco de un procedimiento al término del cual esta institución emitió un dictamen favorable a la realización de un proyecto industrial en un sitio 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; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

Marco jurídico

- 2 El artículo 255 CE, apartados 1 y 2, establece:

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

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

- 3 La Declaración nº 35, relativa al apartado 1 del artículo 255 [...] del Tratado [CE], anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam (en lo sucesivo, «Declaración nº 35»), establece:

«La Conferencia conviene en que los principios y condiciones contemplados en el apartado 1 del artículo [255] del Tratado [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 Los considerandos segundo a cuarto, décimo y decimoquinto del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), tienen el siguiente tenor:

«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.

- 3) En las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo de Birmingham, de Edimburgo y de Copenhague se subrayó la necesidad de garantizar una mayor transparencia en el trabajo de las instituciones de la Unión. El presente Reglamento consolida las iniciativas ya adoptadas por las instituciones con vistas a aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones.
- 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.

[...]

- 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 nº 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.

[...]

- 15) Aunque el presente Reglamento no tiene por objeto ni como efecto modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos, resulta no obstante evidente que, en virtud del principio de cooperación leal que preside las relaciones entre las instituciones y los Estados miembros, estos últimos deben velar por no obstaculizar la correcta aplicación del presente Reglamento y deben respetar las normas de seguridad de las instituciones.»

5 Con el título «Objeto», el artículo 1 del Reglamento nº 1049/2001 establece:

«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;

[...].»

6 El artículo 2, apartados 3 y 5, de este mismo Reglamento, bajo el título «Beneficiarios y ámbito de aplicación», establece:

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

[...]

5. 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.»

7 A tenor del artículo 3, letra b), de este Reglamento, se entenderá por «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».

8 El artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, titulado «Excepciones», establece:

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

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

— la seguridad pública,

— la defensa y los asuntos militares,

— las relaciones internacionales,

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

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

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

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,
- los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,
- el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

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

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.

[...]

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.»

- 9 El artículo 5 de este Reglamento, con el título «Documentos en los Estados miembros», establece:

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

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

- ¹⁰ El Reglamento n° 1049/2001 establece, en su artículo 9, relativo a 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.

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

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

[...]»

Hechos que originaron el litigio

- 11 A raíz de una solicitud de la República Federal de Alemania basada en el artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión emitió, el 19 de abril de 2000, un dictamen favorable a la realización de un proyecto industrial en el lugar denominado Mühlenberger Loch, zona protegida con arreglo a esta Directiva. Este proyecto consistía en la ampliación de la fábrica de Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH y en la recuperación de una parte del estuario del Elba para prolongar una pista de aterrizaje.
- 12 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2001, dirigido a la Comisión, IFAW, que es una organización no gubernamental que opera en el ámbito de la preservación del bienestar de los animales y la protección de la naturaleza, solicitó el acceso a diversos documentos recibidos por dicha institución en el marco del examen del proyecto industrial antes mencionado, a saber, los escritos intercambiados entre la República Federal de Alemania y la ciudad de Hamburgo, así como del Canciller alemán.
- 13 La Comisión, tras haber comunicado a IFAW, mediante escrito de 24 de enero de 2002, que, habida cuenta del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, consideraba que estaba obligada a contar con el consentimiento del Estado miembro de que se trata antes de divulgar los documentos en cuestión, el 12 de febrero de 2002 recibió una solicitud de la República Federal de Alemania para que no los divulgara.
- 14 La Comisión, considerando que, en estas circunstancias, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 le prohibía divulgar los documentos en cuestión, el 26 de marzo de 2002 adoptó la Decisión controvertida, por la que deniega la petición de IFAW.

Sentencia recurrida

15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de junio de 2002, IFAW interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida. Invocaba dos motivos en apoyo de su recurso, basados, respectivamente, en la infracción del artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 y en el incumplimiento de la obligación de motivación. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó este recurso por infundado.

16 Por lo que respecta al primer motivo, el Tribunal de Primera Instancia consideró acertada la declaración de la Comisión en la Decisión controvertida de que cuando un Estado miembro se ampara en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 para solicitar a una institución que no divulgue un documento originario de dicho Estado, tal solicitud constituye un mandato de no divulgación al que esta institución está obligada a someterse, sin que sea necesario que el Estado miembro de que se trate motive su solicitud ni que la institución examine si la no divulgación está justificada.

17 Más precisamente, el Tribunal de Primera Instancia declaró a este respecto en los apartados 57 a 62 de la sentencia recurrida:

«57 [...] del artículo 4, apartado 5, del Reglamento se desprende que los Estados miembros son objeto de un trato especial. En efecto, esta disposición confiere al Estado miembro la facultad de solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo documentos originarios de éste. Debe destacarse que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento recoge lo previsto en la Declaración n° 35, según la cual la Conferencia conviene en que los principios y condiciones contemplados en el artículo 255 CE permitirán a un Estado miembro solicitar a la Comisión o al Consejo que no comuniquen a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo. Esta facultad, conferida

a los Estados miembros por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento, se explica por el hecho de que el citado Reglamento no tiene por objeto ni como efecto modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos (véanse el decimoquinto considerando del Reglamento y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 2003, Messina/Comisión, T-76/02, Rec. p. II-3203, apartados 40 y 41).

- 58 El artículo 4, apartado 5, del Reglamento coloca a los Estados miembros en una situación diferente de la del resto de terceros, al establecer a este respecto una *lex specialis*. Según esta disposición, el Estado miembro tiene la facultad de solicitar ante una institución la no divulgación de un documento originario del mismo, y en ese caso la institución está obligada a no divulgarlo sin su «consentimiento previo». Si la Comisión pudiese divulgar el documento a pesar de una solicitud expresa en sentido contrario del Estado miembro del que procede, esta obligación que se impone a la institución de obtener el consentimiento previo del Estado miembro, claramente establecida en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento, quedaría sin efectos. Por consiguiente, y al contrario de la interpretación que propone [IFAW], una solicitud del Estado miembro con arreglo a esta disposición constituye un mandato a la institución para que no divulgue el documento en cuestión.
- 59 A este respecto, es preciso señalar que el Estado miembro no está obligado a motivar la solicitud que realice con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento y que, una vez presentada la misma, no corresponde a la institución analizar, en particular a la luz del interés público, si la no divulgación del documento en cuestión está justificada.
- 60 Cuando una solicitud de acceso se refiere a un documento originario de un Estado miembro y con el fin de garantizar que las disposiciones del artículo 4, apartado 5, del Reglamento sean interpretadas de conformidad con la Declaración nº 35 y de facilitar el acceso al documento de que se trate, al permitir al Estado miembro, en su caso, prestar su consentimiento a la divulgación del mismo, la institución debe consultar a dicho Estado. Si el Estado

miembro, tras haber sido consultado, no presenta una solicitud con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento, corresponderá entonces a la institución apreciar, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento, si el documento debe ser o no divulgado.

61 Es preciso señalar que, como sostiene acertadamente la Comisión, el acceso a un documento que haya sido objeto de una solicitud de un Estado miembro con arreglo al artículo 4, apartado 5, no está regulado por el Reglamento, sino por las disposiciones nacionales pertinentes del Estado miembro del que proceda, que no se han visto afectadas por la adopción del Reglamento. Por lo tanto, serán las autoridades administrativas y judiciales nacionales las encargadas de apreciar, a la luz del Derecho nacional, si debe darse acceso a los documentos originarios de un Estado miembro y si la normativa nacional garantiza a los interesados el derecho de recurso.

62 En cuanto al argumento de [IFAW] [...], basado en el tenor literal del artículo 9, apartado 3, del Reglamento, debe señalarse que el artículo 9 establece normas específicas para la tramitación de los documentos denominados “sensibles”, que tengan su origen, en especial, en las instituciones, en los Estados miembros, en los países terceros o en organizaciones internacionales, en los ámbitos señalados en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento, en particular la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares. El citado artículo señala, entre otras cosas, las personas que están facultadas para tramitar estos documentos y dispone que los documentos sensibles sólo se incluirán en el registro o se divulgarán con el consentimiento del emisor. Habida cuenta de la especificidad de la situación contemplada por este artículo, resulta evidente su falta de vinculación con el artículo 4, apartado 5, del Reglamento y el hecho de que su tenor literal no puede ser invocado válidamente a efectos de la interpretación del artículo 4, apartado 5.»

18 En cuanto al segundo motivo, el Tribunal de Primera Instancia declaró que la Decisión controvertida, en la medida en que se refiere a una solicitud de no divulgación originaria de la República Federal de Alemania y afirma que tal solicitud

vincula a la institución destinataria, es suficientemente clara para que IFAW pueda comprender los motivos por los que le fue denegado el acceso y el Tribunal de Primera Instancia pueda ejercer su control.

Sobre el recurso de casación

- 19 Mediante su recurso de casación, en apoyo del cual invoca un único motivo basado en la infracción del artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, el Reino de Suecia solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y resuelva directamente el recurso anulando la Decisión controvertida.
- 20 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2005 se admitió la intervención del Reino de España y de la República de Finlandia, en apoyo, respectivamente, de las pretensiones de la Comisión y del Reino de Suecia.
- 21 El Reino de Dinamarca, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia e IFAW solicitan que se estime el recurso de casación.
- 22 El Reino de España, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión solicitan que se desestime el recurso de casación.

Alegaciones de las partes

- 23 Según el Reino de Suecia, el Tribunal de Primera Instancia consideró equivocadamente que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 permite a un Estado miembro oponer un veto absoluto y no motivado a la divulgación de documentos procedentes de él y en poder de una institución.
- 24 Dicha interpretación reintroduce la «regla del autor», que, sin embargo, fue abandonada por el legislador comunitario al adoptar este Reglamento y vulnera el principio enunciado en su artículo 2, apartado 3, según el cual corresponde únicamente a la institución en cuyo poder obra un documento apreciar si procede autorizar el acceso a él.
- 25 A diferencia de los artículos 2, apartado 5, y 9 del Reglamento n° 1049/2001, relativos a los documentos sensibles, su artículo 4, apartado 5, carece de la claridad exigible a cualquier excepción a los principios básicos de la normativa en que está inserta.
- 26 Este artículo 4, apartado 5, establece una regla de procedimiento que confiere a los Estados miembros el derecho a ser consultados y a formular una solicitud motivada de no divulgación a la vista de las excepciones materiales contenidas en los apartados 1 a 3 de este mismo artículo.
- 27 Según el Reino de Suecia, el Tribunal de Primera Instancia también declaró equivocadamente, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que el derecho de veto, así conferido, supuestamente, a los Estados miembros, está justificado por el hecho de que el Reglamento n° 1049/2001 no tiene por objeto ni como efecto modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos. En

efecto, la aplicabilidad de una determinada normativa no está en función del origen del documento, sino del órgano al que se dirige la petición de acceso. A este respecto, ninguna disposición de este Reglamento indica que el Derecho nacional deba regular la petición de acceso dirigida a una institución comunitaria y la decisión adoptada por ésta última con arreglo a este Reglamento carece jurídicamente de influencia sobre el derecho aplicable a una petición de acceso relativa al mismo documento dirigida a una autoridad de un Estado miembro.

- 28 Haciendo suyos los argumentos del Reino de Suecia, IFAW añade, en primer lugar, que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho en el apartado 58 de la sentencia recurrida, al no calificar de excepción el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, sino de *lex specialis*, optando así por una interpretación maximalista de dicha disposición, en lugar de restrictiva.
- 29 En segundo lugar, habida cuenta de la referencia al principio de cooperación leal del decimoquinto considerando del Reglamento n° 1049/2001 y al hecho de que su artículo 5, párrafo primero, establece que los Estados miembros en cuyo poder obra un documento originario de una institución son competentes para decidir, tras una eventual consulta a la institución de que se trata, si procede su divulgación, su artículo 4, apartado 5, debería interpretarse de modo que garantizase un equilibrio entre los Estados miembros y las instituciones. Así, también estas últimas deberían tener la facultad de pronunciarse sobre las peticiones de divulgación de documentos originarios de un Estado miembro.
- 30 En tercer lugar, al declarar, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, que la solicitud de un Estado miembro formulada en aplicación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 tiene como efecto convertir a este último en inaplicable en favor del Derecho nacional, el Tribunal de Primera Instancia no respetó el ámbito de aplicación de este Reglamento, que cubre claramente todos los documentos que obran en poder de una institución.

- 31 En cuarto lugar, la Declaración nº 35 carece de todo alcance normativo. Dado que su contenido no difiere del texto del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, esta Declaración tampoco puede invocarse para interpretar esta última disposición.
- 32 Según el Gobierno neerlandés, puesto que el objetivo del Reglamento nº 1049/2001 consiste en otorgar al público el derecho de acceso a los documentos más amplio posible, el tenor de su artículo 4, apartado 5, que se refiere a una «solicitud» del Estado miembro, y la ubicación de este apartado, a continuación del apartado 4 del mismo artículo, que prescribe una norma de procedimiento, confirman que dicho apartado 5 no establece un motivo de excepción adicional a los enumerados en los apartados 1 a 3 de este artículo.
- 33 El Reino de Dinamarca señala que la inclusión del artículo 4, apartado 5, en el Reglamento nº 1049/2001, apartado que, al igual que la Declaración nº 35, tiene un tenor literal deliberadamente ambiguo, es el resultado de una transacción política entre los distintos participantes en el procedimiento legislativo comunitario. En efecto, mientras que la Comisión sostenía que los documentos originarios de los Estados miembros debían estar sujetos al Derecho nacional, el Parlamento consideraba que la divulgación de estos documentos debía entrar en el ámbito del Derecho comunitario y los Estados miembros, por su parte, mantenían distintas posturas sobre esta cuestión.
- 34 Añade que también el juez comunitario, al que el legislador aceptó remitirse conscientemente, debería, más allá de las ambigüedades del tenor de dicho artículo 4, apartado 5, adoptar la interpretación más acorde con el contexto reglamentario en el que esta disposición se inserta y con los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 1049/2001, así como con los principios generales, en particular, de proporcionalidad, motivación y derecho a un recurso efectivo.

- 35 Según el Reino de Dinamarca, dichos objetivos y principios se oponen a que se confiera un derecho de veto discrecional a los Estados miembros, y tanto la institución de que se trate como el juez comunitario deben tener competencia para apreciar, a la vista de los motivos invocados por un Estado miembro, si la no divulgación de un documento está suficientemente motivada por razones de interés público o privado. La institución debe apreciar lealmente estas razones y, en su caso, comunicárselas al autor de la petición de acceso.
- 36 La República de Finlandia también considera que el Estado miembro que se opone a la divulgación de un documento debe motivar su postura con el fin de que la institución de que se trate pueda estar segura de que los motivos invocados justifican una denegación de acceso y pueda motivar su posible decisión en este sentido, tal como debe.
- 37 No obstante, la República de Finlandia alega, por una parte, que los motivos que un Estado miembro puede invocar para oponerse a la comunicación de un documento no se limitan a los enumerados en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001, sino que también pueden derivarse del Derecho nacional, de otras disposiciones comunitarias más específicas en materia de acceso a los documentos o de convenios internacionales. Por otra parte, cuando el Estado miembro ha expuesto así dichos motivos, la institución de que se trata no puede sustituir la apreciación del Estado miembro de estos motivos por la suya propia, ni, en consecuencia, divulgar el documento cuya comunicación se pide.
- 38 La Comisión, por su parte, estima que el Tribunal de Primera Instancia consideró acertadamente que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 tiene por objeto, tal como se desprende, en particular, de su considerando decimoquinto y de la referencia a la Declaración nº 35 que figura en el considerando décimo, preservar la aplicación de los regímenes y las políticas de los Estados miembros en materia de acceso a los documentos «nacionales», habida cuenta, en particular, de la falta de armonización comunitaria en la materia y del principio de subsidiariedad.

- 39 Así pues, dicho artículo 4, apartado 5, no establece una excepción adicional en materia de acceso a los documentos, sino que simplemente confirma que la cuestión de si un documento originario de un Estado miembro debe o no comunicarse debe apreciarse a la luz del Derecho nacional. De este modo, cualquier negativa a la divulgación opuesta por un Estado miembro debe apreciarse a la luz del Derecho nacional aplicable y, en su caso, poder someterse a un control por los tribunales de dicho Estado miembro.
- 40 Según el Reino Unido, a menos que se prive de todo efecto a la inclusión en el texto del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 de la expresión «sin su consentimiento previo», la lectura de esta disposición no permite dudar de que, en el caso de autos, establece una obligación de contar con dicho consentimiento, que debe ser obtenido con anterioridad a cualquier divulgación del documento, y no una mera obligación de consultar al Estado miembro de que se trate. La expresión «podrá solicitar» en absoluto implica una facultad de apreciación de la institución, sino que simplemente indica que corresponde únicamente a los Estados miembros apreciar, caso por caso, la oportunidad de presentar tal solicitud.
- 41 El décimo considerando del Reglamento n° 1049/2001 y la referencia a la Declaración n° 35 que contiene confirman que su artículo 4, apartado 5, tiene por objeto tomar en consideración que los Estados miembros, al adoptar el artículo 255 CE, exigieron garantías sobre la divulgación de documentos procedentes de ellos. Por otra parte, la interpretación defendida por el Reino de Suecia equivale a proceder a una armonización encubierta de las normas nacionales, contraria tanto al decimoquinto considerando de dicho Reglamento como al principio de subsidiariedad.
- 42 La argumentación del Reino de España coincide en sustancia con la del Reino Unido. Sostiene, en particular, que el propio texto del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 indica que el consentimiento del Estado miembro que haya formulado una solicitud sobre la base de esta disposición constituye el requisito jurídico de necesario cumplimiento previo para la divulgación del documento en cuestión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la exigencia de consentimiento previo del Estado miembro

- 43 Tal como el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente en el apartado 58 de la sentencia recurrida, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 coloca a los Estados miembros en una posición distinta de la del resto de terceros al establecer que, a diferencia de éstos, cualquier Estado miembro tiene la facultad de solicitar a una institución la no divulgación de un documento originario de ese Estado miembro sin su consentimiento previo.
- 44 A este respecto, en el mismo apartado 58, el Tribunal de Primera Instancia declaró, también acertadamente, que la exigencia de un «consentimiento previo» del Estado miembro incluida en dicha disposición quedaría sin efectos si, a pesar de la oposición manifestada por un Estado miembro a la divulgación de un documento procedente de él y aun cuando la institución no dispusiera de «consentimiento» alguno, tuviera sin embargo libertad para divulgar el documento en cuestión. En efecto, debe reconocerse que esta exigencia quedaría desprovista de todo efecto útil, e incluso de todo sentido, si la necesidad de obtener tal «consentimiento previo» para divulgar dicho documento dependiera, en última instancia, de la voluntad discrecional de la institución en cuyo poder obra.
- 45 Dado que, jurídicamente, el «consentimiento» es distinto de un mero «dictamen», el propio tenor del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 se opone así a ser interpretado en el sentido de que simplemente confiere al Estado miembro que ha ejercido la facultad establecida por él, el derecho a que la institución le consulte antes de decidir, en su caso, aun con la oposición del Estado miembro de que se trate, permitir el acceso al documento en cuestión.

46 Además, debe observarse que los Estados miembros ya tienen ampliamente reconocido este derecho a ser consultados, en virtud del artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento, que impone la obligación de «consultar [...] a los terceros» cuando no resulte claro si se ha de permitir o denegar la divulgación del documento.

47 El hecho de que la terminología empleada por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 sea distinta de la de su artículo 9, apartado 3, disposición que, no obstante, también hace referencia a la necesidad de obtener el consentimiento del emisor, carece de influencia sobre la interpretación expuesta en los apartados 44 y 45 de la presente sentencia. En efecto, a diferencia del artículo 9, apartado 3, el artículo 4, apartado 5, no convierte el consentimiento previo del Estado miembro en requisito absoluto para la divulgación de un documento, sino que supedita la eventual necesidad de dicho consentimiento a una manifestación de voluntad anterior en este sentido por parte del Estado miembro de que se trate. En estas circunstancias, el empleo de la expresión «podrá solicitar» simplemente indica que esta disposición crea una facultad en favor del Estado miembro, facultad de la que sólo su ejercicio efectivo en el caso concreto convierte al consentimiento previo del Estado miembro en requisito necesario para la futura divulgación del documento de que se trate.

48 Tampoco puede acogerse el argumento de que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 debe interpretarse en función de lo dispuesto en su artículo 5, de modo que se garantice un equilibrio entre el tratamiento reservado a los documentos originarios de las instituciones en poder de los Estados miembros y el dispensado a los documentos originarios de estos últimos en poder de las instituciones.

49 En efecto, basta observar que el legislador comunitario se ha expresado en términos muy distintos en relación con estas dos categorías de documentos, estableciendo, en el párrafo primero del artículo 5 del Reglamento n° 1049/2001 una mera obligación de los Estados miembros de «consultar» a las instituciones cuando se pide el acceso a un documento procedente de ellas.

- 50 De las anteriores consideraciones se deduce que cuando un Estado miembro ha ejercido la facultad que le otorga el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 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, tal como el Tribunal de Primera Instancia ha declarado acertadamente en la sentencia recurrida, la obtención previa del consentimiento de dicho Estado miembro.
- 51 En cambio, la sentencia recurrida adolece de errores de Derecho en cuanto al alcance de dicho consentimiento previo.

Sobre el alcance del consentimiento previo que debe solicitarse con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001

- 52 Tal como ha recordado, en particular, el Reino de Dinamarca, del artículo 255 CE, apartado 2, se desprende que los límites que rigen el ejercicio del derecho de acceso a los documentos garantizado en su apartado 1, que deben ser establecidos por el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 CE, deben imponerse «por motivos de interés público o privado».
- 53 El Reglamento nº 1049/2001, haciéndose eco de esta disposición del Tratado que desarrolla, tiene por objeto, tal como se desprende de su cuarto considerando y de su artículo 1, letra a), definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso del público a los documentos, de modo que se garantice el derecho más completo posible.

- 54 Por otra parte, de los considerandos segundo y tercero de dicho Reglamento resulta que éste pretende mejorar la transparencia del proceso comunitario de toma de decisiones, permitiendo de este modo, en particular, una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático.
- 55 Según señala el décimo considerando del Reglamento nº 1049/2001, es precisamente este esfuerzo por mejorar la transparencia del proceso comunitario de toma de decisiones lo que explica que, tal como establece su artículo 2, apartado 3, el derecho de acceso a los documentos en poder del Parlamento, del Consejo y de la Comisión se extienda no sólo los documentos elaborados por estas instituciones, sino también los recibidos de terceros entre los que figuran los Estados miembros, según precisa expresamente su artículo 3, letra b).
- 56 Tal como señala el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 53 y 54 de la sentencia recurrida, el legislador comunitario abandonó con ello, en particular, la regla del autor que había primado hasta entonces. Según las Decisiones 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), 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), y 97/632/CE, CECA, EURATOM del Parlamento Europeo, de 10 de julio de 1997, relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo (DO L 263, p. 27), dicha regla implicaba que, cuando el autor de un documento en poder de una institución era una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra institución u otro órgano comunitario o cualquier otro organismo nacional o internacional, el acceso a este documento debía pedirse directamente a su autor.
- 57 De este modo, los apartados 1 a 3 del artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, que contienen algunas excepciones materiales, o sus artículos 2, apartado 5, y 9, que establecen un régimen particular para los documentos sensibles, se encargan de

definir los límites objetivos de interés público o privado que pueden justificar que se deniegue la divulgación de documentos en poder de las instituciones, hayan sido éstos elaborados por dichas instituciones o recibidos por ellas y, en este último caso, sean originarios de los Estados miembros o de otros terceros.

- 58 En este contexto, debe admitirse que interpretar que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 confiere al Estado miembro un derecho de veto general e incondicional para oponerse, de forma puramente discrecional y sin tener que motivar su decisión, a la divulgación de cualquier documento en poder de una institución comunitaria, por el mero hecho de que el documento procede de dicho Estado miembro, no es compatible con los objetivos mencionados en los apartados 53 a 56 de la presente sentencia.
- 59 Cabe destacar a este respecto, en primer lugar, tal como alega, en particular, el Reino de Suecia y señala el Abogado General en el punto 44 de sus conclusiones, que esta interpretación adoptada por el Tribunal de Primera Instancia corre el riesgo de reintroducir, por lo que respecta a los Estados miembros, al menos parcialmente, la regla del autor, ya abandonada por el legislador comunitario.
- 60 Además de esta reintroducción de la regla del autor, en segundo lugar, esta interpretación entraña el riesgo de consagrar, en contra de los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 1049/2001, una reducción potencialmente considerable del grado de transparencia del proceso comunitario de toma de decisiones.
- 61 En efecto, lejos de cubrir únicamente los documentos de los que son «autores» los Estados miembros o que han sido «elaborados» por ellos, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 afecta potencialmente a cualquier documento «originario» de un Estado miembro, es decir, tal como sostiene acertadamente la

Comisión y como han reconocido, en la vista, tanto IFAW como todos los Estados miembros parte en el presente recurso de casación, la totalidad de los documentos que un Estado miembro transmite a una institución, cualquiera que sea su autor. En el caso de autos, el único criterio pertinente es el de la procedencia del documento y el desprendimiento por el Estado miembro de que se trata de un documento que obraba en su poder.

- ⁶² Pues bien, cabe señalar a este respecto que, como el Reino de Suecia alegó en la vista y el Abogado General ha manifestado en el punto 42 de sus conclusiones, el reconocimiento de un derecho de veto discrecional a los Estados miembros, en estas circunstancias, podría tener como efecto que quedase sustraída de lo dispuesto por el Reglamento n° 1049/2001 una categoría particularmente importante de documentos que pueden encontrarse en la base del proceso comunitario de toma de decisiones y esclarecerlo.
- ⁶³ En efecto, según ha señalado, en particular, IFAW, los Estados miembros constituyen una fuente importante de informaciones y de documentos dirigidos a nutrir el proceso comunitario de toma de decisiones, no sólo en su condición de miembros del Consejo, sino también como integrantes de los numerosos comités establecidos tanto por el Consejo como por la Comisión.
- ⁶⁴ De ello se deduce que el derecho de acceso del público se podría ver parcialmente menoscabado en igual medida y ello sin razón objetiva. Se reduciría así considerablemente la eficacia de ese derecho (véase, por analogía, la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, apartado 26).
- ⁶⁵ En tercer lugar, nada en el Reglamento n° 1049/2001 permite descartar la tesis, acogida por el Tribunal de Primera Instancia, de que el legislador comunitario pretendió establecer, en su artículo 4, apartado 5, una especie de norma de conflicto de leyes con el fin de preservar la aplicación de las normas nacionales, incluso, como

la Comisión ha sugerido, la política de los Estados miembros en materia de acceso a los documentos procedentes de ellos, en detrimento de las normas específicas sobre la materia establecidas por este Reglamento.

66 A este respecto, en primer lugar debe recordarse que, a la vista de los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 1049/2001, en particular del hecho, recordado en su segundo considerando, de que el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas, y del hecho de que dicho Reglamento tiene por objeto, tal como señalan su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar el acceso más completo posible a los documentos, las excepciones a este derecho enumeradas en su artículo 4 deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véanse en este sentido, en relación con la regulación anterior al Reglamento n° 1049/2001, 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 27, y Consejo/Hautala, antes citada, apartados 24 y 25, así como, por lo que respecta al Reglamento n° 1049/2001, la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, apartado 63).

67 En segundo lugar, tal como ya se ha señalado en los apartados 55 y 56 de la presente sentencia, del décimo considerando del Reglamento n° 1049/2001 y de su artículo 2, apartado 3, se deduce claramente que todos los documentos que obren en poder de una institución entran en el ámbito de aplicación de este Reglamento, incluidos los originarios de los Estados miembros, de manera que el acceso a los mismos se rige, en principio, por sus disposiciones, en particular por las que establecen excepciones materiales al derecho de acceso.

68 Así, por ejemplo, del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n° 1049/2001 se desprende que si la institución de que se trata considera claro que debe denegarse el acceso a un documento originario de un Estado miembro sobre la base de las excepciones establecidas en sus apartados 1 o 2, deniega el acceso al solicitante, sin

tener siquiera la obligación de consultar al Estado miembro del que procede el documento, y ello haya formulado dicho Estado miembro una solicitud sobre la base de su artículo 4, apartado 5, o no lo haya hecho. En tal caso, es evidente que la institución resolverá la petición de acceso teniendo en cuenta únicamente las excepciones que se desprenden directamente de las disposiciones de Derecho comunitario.

69 En tercer lugar, debe observarse que el artículo 4, apartado 5, de dicho Reglamento, al igual que sus apartados 1 a 4, no contiene referencia alguna a disposiciones de Derecho nacional del Estado miembro.

70 En cuarto lugar, el hecho de que el decimoquinto considerando del Reglamento nº 1049/2001 señale que éste no tiene por objeto ni como efecto modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos, no puede, en contra de lo que declara el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 57 de la sentencia recurrida, influir sobre el alcance que debe reconocerse a su artículo 4, apartado 5. En efecto, dicho considerando, interpretado en su conjunto y en relación con el artículo 5 de este Reglamento, al que está ligado, pretende exclusivamente recordar que las solicitudes de acceso a los documentos en poder de las autoridades nacionales, incluidos los originarios de las instituciones comunitarias, seguirán regidas por las normas nacionales aplicables a dichas autoridades, sin que lo dispuesto por el Reglamento nº 1049/2001 venga a sustituirlas, sin perjuicio de los requisitos impuestos por dicho artículo 5 y exigidos por el deber de cooperación leal establecido en el artículo 10 CE.

71 Por otra parte, los documentos que un Estado miembro transmite a un tercero no deben seguir regidos únicamente por el ordenamiento jurídico de dicho Estado. Como ha señalado acertadamente el Reino de Suecia, una institución comunitaria, en su condición de autoridad externa distinta de los Estados miembros, se rige, en lo relativo al acceso a los documentos en su poder, por un ordenamiento jurídico que

contiene sus reglas propias. De ello se deduce, en particular, que las normas que regulan tal acceso no pueden tener como efecto la modificación del Derecho nacional que, tal como ha manifestado el Abogado General en el punto 47 de sus conclusiones, debe regular las condiciones de acceso a un documento en poder de una autoridad nacional.

72 En quinto lugar, tal como ha señalado IFAW, la interpretación adoptada por el Tribunal de Primera Instancia tiene como consecuencia que el acceso a un mismo tipo de documento, que presente idéntico interés para el esclarecimiento del proceso comunitario de toma de decisiones, pueda concederse o denegarse exclusivamente en función de la procedencia del documento.

73 Ciñéndose a las circunstancias propias del presente asunto, resultaría que documentos de idéntica naturaleza, que pueden haber desempeñado un papel determinante en la decisión de la Comisión de emitir un dictamen favorable a la ejecución de un proyecto industrial en una zona protegida con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, tan pronto serían accesibles al público como inaccesibles, en función de las disposiciones o de la política en materia de acceso a los documentos propias del Estado miembro en el que el proyecto debiera ejecutarse.

74 En sexto lugar, en lo relativo al principio de subsidiariedad, basta observar que, aunque el Reino de España, el Reino Unido y la Comisión lo han invocado en apoyo de la postura común que defienden, no han expuesto, ni siquiera han intentado explicar, el motivo por el que este principio se opone a que la divulgación de los documentos originarios de los Estados miembros y en poder de las instituciones comunitarias en el marco del ejercicio de sus competencias propias de toma de decisiones pueda estar comprendida en el ámbito de las disposiciones comunitarias relativas al acceso a los documentos o exija que tal divulgación se sustraiga de éstas para estar regida únicamente por las disposiciones nacionales.

75 De lo anterior resulta que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 no puede interpretarse en el sentido de que dota al Estado miembro de un derecho de

veto general e incondicional para oponerse discrecionalmente a la divulgación de documentos procedentes de él y en poder de una institución, de manera que el acceso a los mismos deje de estar regulado por las disposiciones de este Reglamento para estar sometido únicamente al Derecho nacional.

76 En cambio, varios elementos abogan por una interpretación del artículo 4, apartado 5, según la cual el ejercicio de la facultad que esta disposición confiere al Estado miembro se encuentra limitado por las excepciones materiales enumeradas en los apartados 1 a 3 del mismo artículo, resultando, a este respecto, que simplemente se reconoce al Estado miembro una facultad de participación en la decisión comunitaria. Desde este punto de vista, el consentimiento previo del Estado miembro al que se refiere dicho apartado 5, no resulta un derecho de veto discrecional, sino una especie de dictamen conforme sobre la inexistencia de motivos de excepción derivados de los apartados 1 a 3.

77 Esta interpretación, además de ajustarse tanto a los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 1049/2001, tal como se han recordado en los apartados 53 a 56 de esta sentencia, como a la necesidad, expresada en el apartado 66 *supra*, de interpretar su artículo 4 en sentido estricto, viene también corroborada por el contexto normativo más inmediato del que forma parte su artículo 4, apartado 5.

78 En efecto, debe observarse que, si bien el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001 expone claramente excepciones materiales que pueden justificar, y, en su caso, hacer necesaria, una negativa a divulgar el documento solicitado, el apartado 5 de este artículo se limita a establecer la exigencia de consentimiento previo del Estado miembro de que se trate cuando éste haya formulado una solicitud específica en este sentido.

79 Por otra parte, este apartado 5 sucede a una disposición, el apartado 4, que, al imponer una obligación de consultar a terceros en las circunstancias en ella descritas, introduce una norma de carácter procedimental.

- 80 Finalmente, el apartado 7 de dicho artículo 4, que establece reglas sobre el período en el que deben aplicarse las distintas excepciones al derecho de acceso del público a los documentos, sólo se refiere expresamente a las excepciones establecidas en los apartados 1 a 3 de este artículo, sin incluir referencia alguna a lo dispuesto en su apartado 5.
- 81 Así, tanto la ubicación de este apartado 5 en el artículo del que forma parte, como su contenido, permiten considerar, a la luz de los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 1049/2001, que su artículo 4, apartado 5 es una disposición consagrada al proceso de adopción de la decisión comunitaria.
- 82 En cuanto a la controversia entablada entre las partes a propósito del alcance jurídico de la Declaración n° 35, basta observar que la interpretación expuesta en el apartado 76 de la presente sentencia en ningún caso contradice esta Declaración. En efecto, debe señalarse que, aunque esta última pone de manifiesto que los Estados miembros, cuando adoptaron el artículo 255 CE, apartado 1, pretendieron reservarse la posibilidad de mantener un cierto control sobre la decisión de divulgar documentos procedentes de ellos, no contiene en cambio precisión alguna sobre las razones de fondo para que pueda ejercerse tal control.
- 83 Debe aún añadirse que, si bien es cierto que el proceso de decisión así establecido por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001 exige que la institución y el Estado miembro de que se trata se ciñan a las excepciones materiales previstas en su artículo 4, apartados 1 a 3, no es menos cierto que estas excepciones, así como el régimen especial para los documentos sensibles establecido por su artículo 9, pueden garantizar la protección de los intereses legítimos de los Estados miembros.

- 84 A este respecto, nada permite excluir que la observancia de determinadas normas de Derecho nacional que protegen un interés público o privado, contrarias a la divulgación de un documento e invocadas por un Estado miembro a este efecto, pueda considerarse como un interés público digno de protección con arreglo a las excepciones establecidas por dicho Reglamento (véase, en relación con la normativa anterior al Reglamento n° 1049/2001, la sentencia Países Bajos y Van der Wal/ Comisión, antes citada, apartado 26).

Sobre las implicaciones procesales del procedimiento de toma de decisiones establecido por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001

- 85 En cuanto a las implicaciones procesales de esta interpretación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, debe señalarse, en primer lugar, que dado que la aplicación de las normas de Derecho comunitario se confía así conjuntamente a la institución y al Estado miembro que ha ejercido la facultad conferida por este apartado 5, y que, por tanto, esta aplicación depende del diálogo que debe entablarse entre ellos, están obligados, por el deber de cooperación leal establecido en el artículo 10 CE, a actuar y cooperar de forma que dichas normas reciban una aplicación efectiva.

- 86 De ello se deduce, en primer lugar, que la institución que recibe una solicitud de acceso a un documento originario de un Estado miembro y este último deben entablar sin demora, desde que la institución notifica esta petición al Estado miembro, un diálogo leal sobre la posible aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001, prestando atención, en particular, a la necesidad de permitir que dicha institución adopte su decisión en los plazos en que sus artículos 7 y 8 obligan a resolver dicha petición de acceso.

- 87 A continuación, el Estado miembro de que se trata que, al término de este diálogo, se opone a la divulgación del documento en cuestión está obligado, en contra de lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 59 de la sentencia recurrida, a motivar su oposición a la vista de dichas excepciones.
- 88 En efecto, la institución no puede admitir la oposición manifestada por un Estado miembro a divulgar un documento procedente de él si esta oposición carece de toda motivación o si la motivación aportada no se articula sobre las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001. Cuando, a pesar de la petición expresa en este sentido dirigida por la institución al Estado miembro de que se trata, éste no aporta dicha motivación, la institución debe, si considera, por su parte, que no se aplica ninguna de dichas excepciones, permitir el acceso al documento solicitado.
- 89 Finalmente, tal como se deduce, en particular, de los artículos 7 y 8 de este Reglamento, la propia institución está obligada a motivar la decisión de denegación que opone al autor de la petición de acceso. Dicha obligación implica que la institución no sólo mencione, en su decisión, la oposición a la divulgación del documento solicitado manifestada por el Estado miembro de que se trata, sino también los motivos invocados por este Estado miembro para acogerse a alguna de las excepciones al derecho de acceso establecidas en su artículo 4, apartados 1 a 3. En efecto, dichas referencias pueden hacer que el solicitante comprenda el origen y los motivos de la negativa que se le opone y la jurisdicción competente ejerza, en su caso, el control que tiene atribuido.
- 90 En segundo lugar, en relación con esto último debe precisarse que, en caso de que el Estado miembro se niegue, de forma motivada, a autorizar el acceso al documento en cuestión y, por tanto, la institución se vea obligada a denegar la solicitud de acceso, su autor goza de protección jurisdiccional, en contra de los temores expresados, en particular, por IFAW.

- 91 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 230 CE, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de un acto adoptado por una autoridad nacional (véase, en particular, la sentencia de 3 de diciembre de 1992, *Oleificio Borelli/Comisión*, C-97/91, Rec. p. I-6313, apartado 9).
- 92 También según reiterada jurisprudencia, esta afirmación no puede verse afectada por la circunstancia de que el acto de que se trata se integre en el marco de un proceso de decisión comunitaria, ya que resulta claramente de la distribución de competencias realizada en el ámbito considerado entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias que el acto adoptado por la autoridad nacional vincula a la institución comunitaria decisoria y determina, por consiguiente, los términos de la decisión comunitaria que se haya de tomar (sentencia *Oleificio Borelli/Comisión*, antes citada, apartado 10).
- 93 En el caso de autos cabe destacar, sin embargo, que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, al igual que otras normas comunitarias sobre las que el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse (véase, en particular, la sentencia de 6 de diciembre de 2001, *Carl Kühne y otros*, C-269/99, Rec. p. I-9517, apartados 50 a 54), no tiene por objeto establecer un reparto de competencias, una nacional y otra comunitaria, con contenidos distintos. Según se ha señalado en el apartado 76 *supra*, esta disposición establece un proceso de decisión con el solo objeto de determinar si el acceso a un documento debe denegarse según alguna de las excepciones materiales establecidas en su artículo 4, apartados 1 a 3, procedimiento en el que participan, en los términos recordados en dicho apartado 76, tanto la institución comunitaria como el Estado miembro de que se trata.
- 94 En tal caso, es competencia del juez comunitario, a instancia del interesado al que la institución requerida ha denegado el acceso, controlar si esta negativa puede fundarse válidamente en dichas excepciones, y ello tanto si la negativa procede de la apreciación de las excepciones hecha por la propia institución como si la ha realizado el Estado miembro de que se trata. Por lo demás, debe señalarse que,

respecto de este interesado, la intervención del Estado miembro no afecta al carácter comunitario de la decisión que le dirige posteriormente la institución en respuesta a la petición de acceso que aquél presentó en relación con un documento que obra en poder de ésta.

Sobre la anulación de la sentencia recurrida

95 De las consideraciones anteriores se deduce que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en errores de Derecho que justifican la anulación de la sentencia recurrida al declarar, por una parte, en sus apartados 58 y 59, que la negativa a prestar su consentimiento previo a la divulgación de un documento, opuesta por un Estado miembro sobre la base del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, no tiene por qué ser motivada y que, aun cuando carezca de motivación, es equivalente a un mandato a la institución de que se trata para que no divulgue el documento en cuestión, sin que esta última pueda examinar si la no divulgación de dicho documento está justificada y, por otra parte, en su apartado 61, que esta oposición del Estado miembro, cuando se produce, tiene como consecuencia que el acceso al documento en cuestión no se rige por dicho Reglamento, sino por las disposiciones pertinentes de Derecho nacional.

96 Según el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, en caso de anulación de la Decisión del Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Justicia podrá resolver definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita. Así sucede en el caso de autos.

Sobre el recurso en primera instancia

97 Habida cuenta de todo lo anterior, debe reconocerse que IFAW tenía razón al alegar, en el primer motivo formulado en apoyo de su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, que la Decisión controvertida infringía el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001.

98 En efecto, la Comisión adoptó dicha Decisión sobre la base de una interpretación errónea del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, según la cual un Estado miembro está facultado, en virtud de esta disposición, para oponerse discrecional e incondicionalmente a la divulgación de un documento procedente de él, sin estar obligado a fundamentar su oposición en los motivos de excepción enumerados en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001, ni a motivarla.

99 Pues bien, según se desprende de los apartados 52 a 89 de la presente sentencia, este artículo 4, apartado 5, sólo autoriza al Estado miembro a oponerse a la divulgación de documentos procedentes de él sobre la base de dichas excepciones y motivando debidamente su postura al respecto. Dicha disposición también exige de la institución a la que se dirige tal oposición que, desde que se agotan las posibilidades de diálogo leal con el Estado miembro de que se trata a las que hace referencia el apartado 86 *supra*, confirme la existencia de la motivación antes mencionada y la mencione en la decisión de denegación de acceso que adopte.

100 De ello se deduce que la Decisión controvertida debe ser anulada. En estas circunstancias, no es necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el segundo motivo invocado en apoyo del recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Costas

101 El artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento establece que el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio. A tenor del artículo 69, apartado 2, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud

de su artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el apartado 4, párrafo primero, de dicho artículo 69, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

- 102 Al haberse estimado el recurso de casación, procede condenar a la Comisión al pago de las costas del Reino de Suecia e IFAW correspondientes a este recurso de casación, conforme a lo solicitado por éstos.
- 103 La Comisión y las demás partes en el procedimiento de casación soportarán sus propias costas correspondientes al mismo.
- 104 Al haber estimado el Tribunal de Justicia el recurso interpuesto por IFAW en primera instancia, procede condenar también a la Comisión al pago de las costas de IFAW ante el Tribunal de Primera Instancia, conforme a lo solicitado por ésta en el recurso.
- 105 La Comisión y los Estados miembros coadyuvantes ante el Tribunal de Primera Instancia cargarán con sus propias costas correspondientes al procedimiento en primera instancia.

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

- 1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión (T-168/02).**

- 2) Anular la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 26 de marzo de 2002, por la que se deniega a IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH el acceso a determinados documentos recibidos por la Comisión en el marco de un procedimiento al término del cual esta institución emitió un dictamen favorable a la realización de un proyecto industrial en un sitio 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) Condenar a la Comisión de las Comunidades Europeas a cargar con las costas del Reino de Suecia en el marco del recurso de casación, así como con las de IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH tanto en este procedimiento como en el de primera instancia en el que recayó la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/ Comisión.**
- 4) El Reino de Dinamarca, el Reino de España, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte así como la Comisión de las Comunidades Europeas cargarán con sus propias costas correspondientes al recurso de casación.**
- 5) El Reino de Dinamarca, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte así como la Comisión de las Comunidades Europeas cargarán con sus propias costas correspondientes al procedimiento en primera instancia.**

Firmas