

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Cuarta ampliada)
de 17 de junio de 1998 *

En el asunto T-174/95,

Svenska Journalistförbundet, asociación sueca, con domicilio en Estocolmo, representada por el Sr. Onno W. Brouwer, Abogado de Amsterdam, y M^c Frédéric P. Louis, Abogado de Bruselas, asistidos por la Sra. Deirdre Curtin, Profesora de la Universidad de Utrecht, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Loesch y Wolter, 11, rue Goethe,

parte demandante,

apoyada por

Reino de Suecia, representado por la Sra. Lotty Nordling, rättschef för EU-frågor, Utrikesdepartamentet, en calidad de Agente,

Reino de Dinamarca, representado por los Sres. Peter Biering, kontorschef del Udenrigsministeriet, y Laurids Mikaelson, ambassadoer, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Dinamarca, 4, boulevard Royal,

y

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. Marc Fierstra y Johannes Steven van den Oosterkamp, juridisch adviseurs, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Giorgio Maganza y Diego Canga Fano, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Denys Wibaux, secrétaire des affaires étrangères del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

y

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. John Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto la anulación de la decisión del Consejo de 6 de julio de 1995 por la que se deniega a la demandante el acceso a determinados documentos relativos a la Oficina Europea de Policía (Europol), solicitados con arreglo a la Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43),

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

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, y por la Sra. P. Lindh y los Sres. J. Azizi, J. D. Cooke y M. Jaeger, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Contexto jurídico

- 1 En el Acta final del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tratado UE»), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, los Estados miembros incluyeron una declaración (nº 17) relativa al derecho de acceso a la información, del siguiente tenor literal:

«La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones.»

- 2 El 8 de junio de 1993, la Comisión publicó la Comunicación 93/C 156/05, relativa al acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones (DO C 156, p. 5), presentada el 5 de mayo de 1993 al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social. El 17 de junio de 1993 publicó la Comunicación 93/C 166/04, relativa a la transparencia en la Comunidad (DO C 166, p. 4), presentada el 2 de junio de 1993 también al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social.

- 3 El 6 de diciembre de 1993 el Consejo y la Comisión aprobaron un Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO L 340, p. 41; en lo sucesivo, «Código de conducta») y se comprometieron a adoptar respectivamente las medidas necesarias para la aplicación de los principios enunciados por el Código de conducta antes del 1 de enero de 1994.

- 4 Para garantizar la ejecución de este compromiso, el 20 de diciembre de 1993 el Consejo adoptó la Decisión 93/731/CE, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43; en lo sucesivo, «Decisión 93/731»), con el fin de aplicar los principios establecidos por el Código de conducta. Adoptó esta Decisión sobre la base del apartado 3 del artículo 151 del Tratado CE, a cuyo tenor «el Consejo establecerá su reglamento interno».

- 5 El artículo 1 de la Decisión 93/731 dispone lo siguiente:

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

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

6 El apartado 2 del artículo 2 prevé que las solicitudes de documentos cuyo autor no sea el Consejo deberán dirigirse directamente al autor de los documentos de que se trate.

7 El apartado 1 del artículo 4 dispone lo siguiente:

«No podrá concederse el acceso a un documento del Consejo cuando su divulgación pudiera menoscabar:

— la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación),

— la protección del individuo y de la intimidad,

— la protección del secreto en materia comercial e industrial,

— la protección de los intereses financieros de la Comunidad,

— la protección de la confidencialidad solicitada por la persona física o jurídica que haya proporcionado alguno de los datos contenidos en ese documento o exigida por la legislación del Estado miembro que haya facilitado alguno de los datos.»

8 El apartado 2 del artículo 4 agrega que «el acceso a un documento del Consejo podrá denegarse para proteger el secreto de las deliberaciones del Consejo».

9 El apartado 1 del artículo 2 y los artículos 3, 5 y 6 regulan particularmente el procedimiento que debe seguirse para la presentación de solicitudes de acceso a documentos y la respuesta del Consejo a tales solicitudes.

10 El artículo 7 dispone:

«1. Los servicios competentes de la Secretaría General informarán por escrito al solicitante en el plazo de un mes, bien del curso positivo que va a darse a su solicitud, bien de su intención de darle una respuesta negativa. En este último caso, también informarán al solicitante de los motivos de tal intención y de que dispone de un plazo de un mes para presentar una solicitud de confirmación destinada a obtener la revisión de esta postura; si el solicitante no hace uso de esta posibilidad se entenderá que ha renunciado a su solicitud inicial.

2. La falta de respuesta a una solicitud en el mes siguiente a la presentación de la misma se entenderá como decisión de denegación, excepto en caso de que el solicitante presente, en el mes siguiente, la solicitud de confirmación anteriormente citada.

3. La decisión de denegar una solicitud de confirmación que deberá producirse en el mes siguiente a la presentación de dicha solicitud, se motivará debidamente. Se pondrá en conocimiento del solicitante a la mayor brevedad y por escrito, informándole además del contenido de las disposiciones de los artículos 138 E y 173 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, relativos respectivamente a las condiciones de acceso al Defensor del Pueblo por parte de las personas físicas y al control de la legalidad de los actos del Consejo por el Tribunal de Justicia.

4. La falta de respuesta en el mes siguiente a la presentación de la solicitud de confirmación se entenderá como decisión de denegación.»

Hechos que originaron el recurso

- 11 Tras la adhesión del Reino de Suecia a la Unión Europea el 1 de enero de 1995, la demandante decidió examinar de qué manera las autoridades suecas aplicaban el derecho de acceso a la información de los ciudadanos suecos en lo tocante a los documentos relacionados con la actividad de la Unión Europea. Para ello se puso en contacto con cuarenta y seis autoridades suecas, entre las cuales se encuentra el Ministerio de Justicia sueco y la Dirección Nacional de Policía (Rikspolisstyrelsen). Les solicitó acceso a un determinado número de documentos del Consejo relativos al establecimiento de la Oficina Europea de Policía (en lo sucesivo, «Europol»), de los cuales, ocho estaban en poder de la Dirección Nacional de Policía y doce, en poder del Ministerio de Justicia. Como respuesta, se concedió a la demandante el acceso a dieciocho de los veinte documentos solicitados. El Ministerio de Justicia le denegó el acceso a dos documentos a causa de su relación con la postura adoptada durante las negociaciones por los Gobiernos neerlandés y alemán, respectivamente. Además, habían sido borrados algunos pasajes de los documentos a los que se le había concedido acceso. Respecto a algunos documentos, era difícil saber si se habían borrado algunos pasajes o no.
- 12 El 2 de mayo de 1995, la demandante solicitó también al Consejo el acceso a los mismos veinte documentos antes mencionados.
- 13 Mediante escrito de fecha 1 de junio de 1995, la Secretaría General del Consejo acogió favorablemente la solicitud de acceso tan sólo respecto a dos documentos que contienen comunicaciones sobre las prioridades de una futura presidencia francesa del Consejo en materia de asilo e inmigración y en materia de justicia. Denegó el acceso a los dieciocho restantes documentos porque «los documentos 1 a 15 y 18 a 20 [estaban] sujetos al principio de confidencialidad, según lo recoge el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión [93/731]».
- 14 El 8 de junio de 1995 la demandante presentó al Consejo una solicitud de confirmación a fin de que se reconsiderara la decisión de denegación de acceso.

- 15 El servicio competente de la Secretaría General, conjuntamente con el Servicio Jurídico del Consejo, preparó entonces una nota a la atención del grupo «Información» del Comité de Representantes Permanentes (en lo sucesivo, «Coreper») y del Consejo. Se distribuyó un proyecto de respuesta acompañado de la correspondencia cruzada anteriormente entre la demandante y la Secretaría General del Consejo, así como una nota de 15 de mayo de 1995 del Sr. Elsen, Director General de la Dirección General Justicia y Asuntos de Interior (DG H) del Consejo, preparada al examinar la primera solicitud (en lo sucesivo, «nota del Sr. Elsen»). Esta nota contenía un breve resumen del contenido de los documentos, así como una apreciación preliminar sobre la posibilidad de divulgarlos. Dicha nota ha sido comunicada por primera vez a la demandante durante el presente procedimiento, como anexo de la contestación del Consejo a la demanda. El 3 de julio de 1995, el grupo «Información» decidió divulgar otros dos documentos, pero denegar el acceso a los dieciséis restantes. En una reunión celebrada el 5 de julio de 1995, el Coreper aprobó los términos del proyecto de respuesta propuesto por dicho grupo.
- 16 El Consejo señala que todos los documentos de que se trata estaban en poder de los miembros del Consejo y que asimismo se habían podido examinar copias de los documentos durante la reunión del grupo «Información» de 3 de julio.
- 17 Tras la reunión del Coreper, el Consejo respondió a la solicitud de confirmación mediante escrito de fecha 6 de julio de 1995 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), en la cual el Consejo concedió el acceso a otros dos documentos, pero denegó la solicitud relativa a los restantes dieciséis documentos.

18 Explicó:

«A juicio del Consejo, no puede concederse el acceso a dichos documentos ya que su divulgación podría suponer un perjuicio para el interés público (seguridad pública) y porque tales documentos se refieren a deliberaciones del Consejo, incluidas las opiniones sostenidas por miembros del Consejo, y están sujetos a la obligación de confidencialidad.

Por último, quisiera llamar su atención sobre lo dispuesto en los artículos 138 E y 173 del Tratado CE, relativos, respectivamente, a los requisitos para que una persona física pueda presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo, o un recurso ante el Tribunal de Justicia contra los actos del Consejo.»

Procedimiento

- 19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de septiembre de 1995, la parte demandante interpuso el presente recurso.
- 20 Mediante escrito presentado el 9 de febrero de 1996, el Parlamento Europeo solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la demandante. Posteriormente, desistió de su intervención.
- 21 Mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia de 23 de abril de 1996, se admitieron las intervenciones del Reino de Dinamarca, del Reino de los Países Bajos y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones de la parte demandante, mientras que se admitieron las intervenciones de la República Francesa y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.
- 22 Mediante escrito recibido el 3 de abril de 1996, el Consejo puso de relieve al Tribunal de Primera Instancia el hecho de que determinados documentos pertinentes, en particular, su escrito de contestación en el presente asunto, habían sido divulgados a través de la red Internet. A su juicio, el comportamiento de la demandante iba en detrimento del desarrollo normal del procedimiento. Pidió al Tribunal de Primera Instancia que tomara las medidas adecuadas a fin de evitar otros actos similares por parte de la demandante.

- 23 El Tribunal de Primera Instancia decidió tratar este hecho como un incidente procesal a efectos del apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento y pidió a las partes que presentaran sus observaciones sobre dicho incidente. Mientras se esperaba su respuesta, se suspendió la fase escrita. Se recibieron observaciones de la demandante, así como de los Gobiernos danés, francés, neerlandés, sueco y del Reino Unido.
- 24 A la luz de dichas observaciones, el Tribunal de Primera Instancia decidió levantar la suspensión, sin perjuicio del tratamiento que se proponía dar a dicho incidente (véanse los apartados 135 a 139 *infra*).
- 25 Mediante resolución de 4 de junio de 1996, decidió atribuir el asunto a la Sala Cuarta ampliada. No admitió una demanda del Consejo de 20 de junio de 1996 en la que se pedía la atribución del asunto al Pleno del Tribunal de Primera Instancia.
- 26 La fase escrita finalizó el 7 de abril de 1997.

Pretensiones de las partes

- 27 La demandante, apoyada por el Reino de Dinamarca y el Reino de los Países Bajos, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión impugnada.

— Condene en costas al Consejo.

28 El Reino de Suecia solicita al Tribunal de Primera Instancia que anule la decisión impugnada.

29 El Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso en su integridad.

— Con carácter subsidiario, declare su inadmisibilidad en la medida en que se refiere a documentos que la demandante ya consiguió y que no contienen pasajes borrados.

— Con carácter subsidiario en segundo grado, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

30 La República Francesa solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la parte demandante.

31 El Reino Unido solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

Sobre la admisibilidad

- 32 El Consejo propone varias excepciones de inadmisibilidad basadas, respectivamente, en la identidad de la demandante, en la inobservancia del plazo para presentar el recurso, en falta de interés de la demandante para ejercitar la acción y en la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia. Dichas excepciones de inadmisibilidad serán examinadas sucesivamente.

Sobre la identidad de la demandante

- 33 Svenska Journalistförbundet es la Unión de Periodistas sueca. Publica y es titular de un diario denominado *Tidningen Journalisten*. El encabezamiento de la demanda se refiere a «Svenska Journalistförbundets tidning» y «Tidningen Journalisten». La demanda indica que la demandante es la revista de Svenska Journalistförbundet, pero no se explica claramente el vínculo entre ambas entidades. Por lo tanto, durante la fase escrita se ha designado a Tidningen Journalisten como la «demandante».

Alegaciones de las partes

- 34 En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, los Abogados de la demandante indicaron, mediante fax de 4 de agosto de 1997, que debía considerarse que el recurso había sido presentado por Svenska Journalistförbundet, como propietaria de la revista, ya que era la única de las dos entidades con capacidad de obrar con arreglo al Derecho sueco.
- 35 En el acto de la vista añadieron que cualquier distinción entre Svenska Journalistförbundet y Tidningen Journalisten era artificial. La solicitud y la solicitud de confirmación remitidas al Consejo se presentaron en papel con membrete de Svenska Journalistförbundet y Tidningen Journalisten, y el Consejo respondió a

Svenska Journalistförbundets tidning. Por lo tanto, Svenska Journalistförbundet ha sido parte del asunto desde su inicio.

- 36 El Gobierno neerlandés estima que sería dar muestras de un formalismo excesivo considerar que un recurso promovido por una división independiente de una persona jurídica no pueda atribuirse a esa persona jurídica, habida cuenta de que en este momento resulta patente que se otorgó poder bastante para promover el recurso y que en modo alguno se han lesionado los intereses de las partes del procedimiento.
- 37 En un escrito de 9 de septiembre de 1997, el Consejo alega que, atendida la respuesta de los Abogados de la demandante, Tidningen Journalisten, a quien había considerado la demandante en el presente asunto, carece de capacidad de obrar según el Derecho sueco.
- 38 Alega además que, aunque Svenska Journalistförbundet pudiera sustituir a Tidningen Journalisten, no podría ser considerada la destinataria de la respuesta del Consejo de 6 de julio de 1995, de modo que esta decisión no la afecta directa e individualmente.
- 39 Por consiguiente, solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare la inadmisibilidad del recurso.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 40 La primera página del recurso hace referencia a Tidningen Journalisten y a «Svenska journalistförbundets tidning».

- 41 El Sr. Lennart Lund, redactor jefe de la revista *Tidningen Journalisten*, firmó en nombre de Svenska Journalistförbundet el poder otorgado a los Abogados de la demandante con arreglo a la letra b) del apartado 5 del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento. A este respecto, se trajo a los autos, como anexo del telefax de 4 de agosto de 1997 (véase el apartado 34 *supra*) un certificado confirmatorio de que Svenska Journalistförbundet había efectivamente encomendado al Sr. Lennart Lund la interposición del presente recurso.
- 42 En estas circunstancias, en realidad, el recurso fue interpuesto por Svenska Journalistförbundet en su calidad de propietaria de *Tidningen Journalisten*.
- 43 Dado que Svenska Journalistförbundet es una persona jurídica con capacidad de obrar según el Derecho sueco, el Consejo no puede proponer la inadmisibilidad del recurso por este motivo.
- 44 Por lo demás, dado que dirigió sus dos respuestas negativas de los días 1 de junio y 6 de julio de 1995 al «Sr. Christoph Andersson, Svenska Journalistförbundets tidning», no puede alegar que Svenska Journalistförbundets no era la destinataria de la decisión impugnada.

Sobre el plazo de presentación del recurso

Alegaciones de las partes

- 45 El Consejo duda de que el recurso haya sido interpuesto dentro de plazo. Alega que la demandante recibió la decisión impugnada el 10 de julio de 1995. Entonces dispuso de un plazo de dos meses a contar de esta fecha para ejercitar la acción de anulación.

46 El Consejo señala que, en su versión aplicable a la sazón, el artículo 1 del Anexo II del Reglamento de Procedimiento establecía que los plazos procesales se ampliarían, en favor de las partes que no tuvieran su residencia habitual en el Gran Ducado de Luxemburgo, de la siguiente manera:

— Para el Reino de Bélgica: en dos días.

— Para la República Federal de Alemania, para el territorio europeo de la República Francesa y para el territorio europeo del Reino de los Países Bajos: en seis días.

— Para el territorio europeo del Reino de Dinamarca, para el Reino de España, para Irlanda, para la República Helénica, para la República Italiana, para la República Portuguesa (con excepción de las Azores y de Madeira) y para el Reino Unido: en diez días.

— Para los demás países y territorios de Europa: en dos semanas.

47 El Consejo, apoyado por el Gobierno francés, duda de que la norma aplicable a los demás países deba aplicarse también a los Estados miembros de la Unión Europea y considera que la demandante debería haber interpuesto su recurso observando un plazo por razón de la distancia de diez días con el fin de evitar toda discriminación entre los demandantes de países más alejados de Luxemburgo que Suecia, quienes dispondrían tan sólo de un plazo de diez días.

48 La demandante invoca el tenor literal del artículo 1 del Anexo II en su versión anteriormente referida y considera que no corrobora la afirmación del Consejo. No existe ninguna referencia a «Estados miembros» o «Estados no miembros». A falta de plazos por razón de la distancia específicos establecidos para Suecia, este país disponía del plazo de dos semanas aplicable a todos los Estados europeos no específicamente citados. La argumentación del Consejo relativa a la discriminación no resulta convincente, ya que numerosas localidades de Bélgica están más alejadas

de Luxemburgo que algunas localidades de los Países Bajos, sin embargo todos los habitantes de Bélgica disponen de un plazo de dos días, mientras que todos los habitantes de los Países Bajos disponen de un plazo de seis días. Únicamente la interpretación de la demandante puede ajustarse a las exigencias de la seguridad jurídica.

- 49 Los Gobiernos sueco y neerlandés sostienen esta interpretación. En la vista, el Agente del Gobierno sueco señaló que con anterioridad éste disponía de un plazo de dos semanas.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 50 Según reiterada jurisprudencia, la normativa comunitaria relativa a los plazos de procedimiento debe observarse rigurosamente en aras de la seguridad jurídica y de la necesidad de evitar cualquier discriminación o trato arbitrario en la administración de la justicia (auto del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1992, Francia/Comisión, C-59/91, Rec. p. I-525, apartado 8).
- 51 El texto del artículo 1 del Anexo II del Reglamento de Procedimiento, en su versión aplicable al interponerse el recurso, no permite considerar que el plazo de procedimiento por razón de la distancia aplicable a Suecia fuera de diez días y no de dos semanas. En efecto, el plazo de diez días se aplicaba únicamente a determinados países designados por su nombre, entre los que no figuraba Suecia. Por lo tanto, el plazo de dos semanas se aplicaba a los países y territorios de Europa respecto a los cuales no se había establecido un plazo más breve, o sea, también a Suecia.
- 52 De ello se deduce que el recurso se interpuso dentro de plazo.

Sobre el interés de la demandante en ejercitar la acción de nulidad

Alegaciones de las partes

- 53 El Consejo duda asimismo de la admisibilidad del recurso en relación con los documentos que la demandante ya había obtenido de las autoridades suecas, al menos en la medida en que no contienen pasajes borrados. No se informó al Consejo de que la finalidad de la solicitud de la demandante fuera obtener los posibles pasajes borrados de dichos documentos. El interés de la demandante tiene un carácter general y político, y su intención es asegurar que el Consejo ejecute correctamente su propio Código de conducta y la Decisión 93/731.
- 54 En estas circunstancias, el Consejo, aunque le consta que la demandante es la destinataria de la decisión impugnada, duda de que realmente ésta la haya afectado en el sentido del artículo 173 del Tratado CE, el cual no autoriza acciones individuales de interés público, sino que permite únicamente a los particulares impugnar los actos que los afectan de una manera especial con respecto a otros.
- 55 En el presente asunto, el acceso de la demandante a documentos que ya estaban en su poder no podía reportarle ningún beneficio. La insuficiencia del interés en obtener dicho resultado supone una utilización de procedimiento inadecuado.
- 56 Apoyado por el Gobierno francés, el Consejo alega además que la entrega de los referidos documentos por las autoridades suecas a la demandante infringe la legislación comunitaria, ya que no había decidido previamente autorizar esta divulgación y ni siquiera se le había solicitado que decidiera al respecto. Es contrario al sistema de recursos establecido por la legislación comunitaria aprovecharse de una violación del Derecho comunitario para, a continuación, pedir al Tribunal de Primera Instancia que anule una decisión cuyos efectos han sido soslayados mediante

dicha violación. Por lo tanto, el hecho de que los documentos de que se trata hayan pasado a ser de dominio público por efecto de un acto contrario al Derecho comunitario debería impedir a la demandante interponer un recurso en este asunto.

- 57 La demandante contesta que, entre las normas relativas a la admisibilidad, el Consejo confunde las referentes a los recursos de anulación de decisiones interpuestos por sus destinatarios y las referentes a los recursos de anulación de Reglamentos interpuestos por determinados particulares. A su juicio, los destinatarios de decisiones deben probar que tienen un interés en interponer un recurso, pero no están obligados a probar que son individualmente afectados.
- 58 En el caso de autos la demandante tiene un interés suficiente para ejercitar la acción, y este interés no tiene carácter político ni general. Señala que Tidningen Journalisten publica artículos sobre temas específicos de interés general, así como sobre el funcionamiento de las Administraciones públicas y sobre otras cuestiones relativas a la manera en que los periodistas suecos pueden desarrollar sus actividades. Por este motivo, a su juicio, tiene un interés directo en acceder a los documentos del Consejo y, en caso de denegación por motivos que revelan una aplicación errónea de las normas pertinentes, en conseguir la anulación de la decisión de que se trate para asegurarse de que en el futuro la Institución modificará su postura. El hecho de haber recibido documentos de otra fuente no significa, por lo tanto, una falta de interés para ejercitar la acción por parte de la demandante.
- 59 El hecho de que el Consejo considere que los documentos recabados de las autoridades suecas sin su autorización previa fueron obtenidos ilegalmente, proporciona a la demandante otro motivo justificativo de que se declare la admisibilidad de su recurso, incluso en lo que atañe a los documentos remitidos íntegramente por las autoridades suecas. En otro caso, se pondría en duda el uso que la demandante pudiera hacer de tales documentos.
- 60 La demandante rebate también el argumento del Consejo según el cual la insuficiencia de su interés en el presente asunto supone un abuso de procedimiento.

Expone que en el momento en que solicitó acceder a los documentos del Consejo sólo había pedido y recibido de la Dirección Nacional de Policía ocho de los veinte documentos controvertidos. Los otros doce documentos se solicitaron al Ministerio de Justicia sueco el mismo día de la solicitud presentada al Consejo para acceder a los veinte documentos. Además, una parte importante de los documentos recabados parecía contener pasajes borrados. Por lo tanto, la demandante no tenía seguridad alguna de haber recibido el texto completo de todos los documentos. El propio Consejo no ha indicado al Tribunal de Primera Instancia qué documentos contienen pasajes borrados, aunque sugiere al Tribunal de Primera Instancia declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se refiere a los documentos facilitados que no contienen tales pasajes. Por lo tanto, la demandante no puede, en su opinión, saber qué documentos no contienen ningún pasaje borrado.

- 61 El Gobierno sueco apoya las alegaciones de la demandante sobre la admisibilidad. No comparte el criterio del Consejo en cuanto a la ilegalidad de la entrega de documentos en Suecia con arreglo al Derecho comunitario. No existe ninguna norma comunitaria implícita, basada en una tradición jurídica común, según la cual el autor de un documento sea el único competente para decidir sobre la entrega de ese documento.
- 62 El Gobierno neerlandés rebate la argumentación del Consejo en cuanto a la falta de interés de la demandante para ejercitar la acción. La Decisión 93/731 se adoptó explícitamente en interés público. Por lo tanto, la demandante no está obligada a justificar un interés particular para invocarla. En el caso de autos, el objeto del recurso consiste en preservar sus derechos como destinataria de la decisión controvertida. No se trata de una acción entablada en interés general. Asiste a la demandante un interés en evitar la futura aplicación por parte del Consejo de una política restrictiva con respecto a sus solicitudes de acceso a documentos. Además, la alegación del Consejo según la cual la demandante dispone de documentos en violación del Derecho comunitario implica ya la existencia de un interés legítimo en ejercitar la acción. Ni que decir tiene que el interés que reconoce la Decisión 93/731 se refiere al acceso legal a un documento.

- 63 El Gobierno del Reino Unido alega que debe declararse la inadmisibilidad del recurso porque la demandante no tiene un interés suficiente en la solución de la controversia. Por lo tanto, este recurso constituye una desviación de procedimiento. Ninguna de las razones esgrimidas por la demandante basta para justificar un interés en entablar un recurso en virtud del artículo 173 del Tratado CE.

Apreciación del Tribunal

- 64 La demandante es la destinataria de la decisión impugnada. Como tal no está obligada a probar que dicha decisión la afecta individual y directamente. Basta que demuestre un interés en la anulación de dicha decisión.
- 65 En relación con la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58; en lo sucesivo, «Decisión 94/90»), el Tribunal de Primera Instancia ya declaró que de su sistema se desprende que esta norma puede aplicarse en términos generales a las solicitudes de acceso a los documentos, y que conforme a esta Decisión, toda persona puede solicitar tener acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, sin que sea necesario motivar la solicitud (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión, T-124/96, Rec. p. II-231, apartado 48).
- 66 El objetivo de la Decisión 93/731 es traducir el principio que postula por un acceso de los ciudadanos a la información lo más amplio posible con el fin de reforzar el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. No supedita a una justificación particular el acceso del público a los documentos solicitados, como tampoco lo hace la Decisión 94/90.

- 67 Por consiguiente, una persona a quien se le deniega el acceso a un documento o a una parte de un documento ya tiene, por este simple hecho, un interés en la anulación de la decisión denegatoria.
- 68 En el caso de autos, la decisión impugnada denegó el acceso a dieciséis de los veinte documentos solicitados. Por lo tanto, la demandante tiene un interés en la anulación de esta decisión.
- 69 El hecho de que los documentos solicitados hayan pasado a ser de dominio público carece de pertinencia a este respecto.

Sobre la competencia del Tribunal de Primera Instancia

Alegaciones de las partes

- 70 El Gobierno francés alega que la decisión impugnada se refiere al régimen de acceso a documentos adoptados sobre la base de las disposiciones del Título VI del Tratado UE. Ahora bien, ninguna disposición de este Título establece las condiciones de acceso a los documentos adoptados basándose en sus disposiciones. A falta de disposición expresa, la Decisión 93/731, adoptada sobre la base del apartado 3 del artículo 151 del Tratado CE, no es aplicable a los actos adoptados con arreglo al Título VI del Tratado UE.
- 71 El Gobierno del Reino Unido alega que la competencia del Tribunal de Primera Instancia no se extiende a la materia del Título VI del Tratado UE y, por lo tanto, tampoco a la cuestión, planteada en el presente asunto, relativa al acceso a documentos sobre tales materias. La justicia y los asuntos de interior no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Tratado CE, sino en el ámbito de la cooperación intergubernamental. Se desprende claramente del artículo E del Tratado UE que, en lo que atañe a la justicia y los asuntos de interior, las Instituciones a que se refiere dicho artículo ejercen sus competencias en las condiciones y para los fines

previstos en el Título VI del Tratado UE. Cuando ejercen tales competencias, éstas están comprendidas en el ámbito de aplicación de este Título y no en el del Tratado CE. Del artículo L del Tratado UE se desprende que las disposiciones del Tratado CE relativas a la atribución de competencias no son aplicables al Título VI del Tratado UE. Por lo tanto, está excluida la competencia del Tribunal de Primera Instancia respecto tanto a las cuestiones de procedimiento como a las cuestiones de fondo. En cualquier caso, a juicio del Gobierno del Reino Unido, frecuentemente es imposible distinguir ambos tipos de cuestiones.

- 72 El Gobierno del Reino Unido admite que la Decisión 93/731 se aplica a documentos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título VI, pero considera que de ello no se deriva que el Tribunal de Primera Instancia pueda conocer de una negativa a conceder acceso a tales documentos. En particular, considera que el Tribunal de Primera Instancia no puede ejercer su jurisdicción por haberse adoptado la Decisión 93/731 sobre la base del artículo 151 del Tratado CE. El apartado 3 del artículo 7 de dicha Decisión carece de pertinencia a este respecto por cuanto la referencia a la posibilidad de un recurso en virtud del artículo 173 del Tratado CE no puede producir el efecto de ampliar la competencia del Tribunal de Primera Instancia.
- 73 Según la demandante, se deduce expresamente de la propia Decisión 93/731 que el Tribunal de Primera Instancia es competente para conocer de los litigios que se refieren a la aplicación de dicha Decisión, dado que ésta precisa que sus disposiciones son aplicables a todo documento que esté en poder del Consejo. Por lo tanto, el criterio para la aplicación de la Decisión 93/731 es, a juicio de la demandante, el hecho de que un documento esté en poder del Consejo, independientemente de su objeto, a excepción de los documentos extendidos por personas ajenas al Consejo. En su sentencia de 19 de octubre de 1995, *Carvel y Guardian Newspapers/Consejo* (T-194/94, Rec. p. II-2765), el Tribunal de Primera Instancia anuló una decisión por la cual el Consejo había denegado a las partes demandantes el acceso a decisiones adoptadas por el Consejo «Justicia y Asuntos de Interior», sin que, en ese asunto, el Consejo exceptuara la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia para examinar una denegación de acceso a documentos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título VI del Tratado UE.
- 74 Los Gobiernos sueco, danés y neerlandés sostienen esta argumentación. Aunque incompetente para apreciar la legalidad de los documentos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título VI del Tratado UE, a juicio de estos Gobiernos, el Tribunal de Primera Instancia es competente para pronunciarse en materia de acceso del público a dichos documentos.

- 75 El Gobierno neerlandés añade que la decisión impugnada no se adoptó sobre la base del Título VI del Tratado UE, y que este Título tampoco constituye la base jurídica de la Decisión 93/731. Por lo tanto, no se pide al Tribunal de Primera Instancia que se pronuncie en un litigio relativo a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior como tal.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 76 Antes de examinar la excepción de inadmisibilidad propuesta por los Gobiernos francés y del Reino Unido, procede apreciar su admisibilidad con arreglo al Reglamento de Procedimiento.
- 77 El Consejo no propuso esta excepción de inadmisibilidad durante la fase escrita. Ahora bien, las pretensiones de una demanda de intervención no pueden tener otro fin que el apoyo de las pretensiones de una de las partes del litigio [último párrafo del artículo 37 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, aplicable al Tribunal de Primera Instancia en virtud del artículo 46 de dicho Estatuto].
- 78 De ello resulta que los Gobiernos francés y del Reino Unido carecen de legitimación para proponer una excepción de inadmisibilidad y que, por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia no está obligado a examinar los motivos que han invocado al respecto (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125, apartado 22).
- 79 No obstante, en virtud del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia puede examinar de oficio en cualquier momento las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, incluidas las invocadas por las partes coadyuvantes (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de octubre de 1997, EISA/Comisión, T-239/94, Rec. p. II-1839, apartado 26).

- 80 La excepción de inadmisibilidad propuesta por los Gobiernos francés y del Reino Unido plantea una cuestión de orden público en la medida en que se refiere a la competencia del Tribunal de Primera Instancia. Por lo tanto, este Tribunal puede examinarla de oficio.
- 81 A este respecto, se deduce expresamente del apartado 2 del artículo 1 y del apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 93/731 que ésta es aplicable a todo documento del Consejo. Por lo tanto, la aplicación de la Decisión 93/731 es independiente del objeto de dicho documento.
- 82 Además, de conformidad con el apartado 1 del artículo K.8 del Tratado UE, los actos adoptados con arreglo al apartado 3 del artículo 151 del Tratado CE, que constituye la base jurídica de la Decisión 93/731, son aplicables a las disposiciones relativas a las materias a que se refiere el Título VI del Tratado UE.
- 83 Así, la Decisión 93/662/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se adopta su Reglamento interno (DO L 304, p. 1), adoptada, particularmente, sobre la base del apartado 3 del artículo 151 del Tratado CE, se aplica asimismo a las reuniones del Consejo que guarden relación con el Título VI del Tratado UE.
- 84 Del mismo modo, la Decisión 93/731 debe aplicarse a los documentos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título VI del Tratado UE, por no existir disposición en contra de dicha Decisión.
- 85 La circunstancia de que, en virtud del artículo L del Tratado UE, el Tribunal de Primera Instancia no sea competente para apreciar la legalidad de los actos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título VI de dicho Tratado, no obsta a su competencia para pronunciarse en materia de acceso del público a dichos actos. La apreciación de la legalidad de la decisión impugnada está dentro de su competencia para controlar, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la legalidad de las deci-

siones adoptadas por el Consejo con arreglo a la Decisión 93/731. En modo alguno se refiere, en cuanto tal, a la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior. Por lo demás, el propio Consejo sugirió a la demandante la posibilidad de impugnar su decisión mediante un recurso basado en el artículo 173 del Tratado CE (véase el apartado 18 *supra*).

- 86 La circunstancia de que los documentos estén comprendidos en el ámbito de aplicación del Título VI del Tratado UE debe tenerse en cuenta únicamente en la medida en que su contenido podría, eventualmente, estar incluido en una o varias de las excepciones establecidas por la Decisión 93/731. En tal supuesto, se trata del examen de fondo de la legalidad de la decisión de denegación de acceso adoptada por el Consejo y no de la admisibilidad del recurso como tal.
- 87 De todo lo que precede, se deduce que procede admitir el recurso.

Sobre el fondo

- 88 La demandante invoca cinco motivos de anulación de la decisión controvertida, basados, respectivamente, en violación del principio fundamental del Derecho comunitario que reconoce a los ciudadanos de la Unión Europea el acceso más amplio y completo posible a los documentos de las Instituciones comunitarias, violación del principio de protección de la confianza legítima, infracción del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, infracción del apartado 2 del artículo 4 de la misma Decisión e infracción del artículo 190 del Tratado CE.
- 89 El Tribunal de Primera Instancia examinará, en primer lugar, los motivos tercero y quinto conjuntamente.

Sobre los motivos tercero y quinto, basados en la infracción del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731 y en la infracción del artículo 190 del Tratado CE

Alegaciones de las partes

— Sobre la infracción del apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731

- ⁹⁰ La demandante alega que el Consejo no ha realizado una evaluación concreta del impacto probable que el acceso a los documentos solicitados podía tener sobre la seguridad pública en la Unión Europea. Al contrario, resulta a este respecto particularmente sorprendente el hecho de que haya sido necesaria una solicitud de confirmación para que el Consejo aceptara divulgar uno de los documentos, que ya se había remitido al Parlamento Europeo y que, por lo tanto, era totalmente de dominio público.
- ⁹¹ A falta de una definición del concepto de seguridad pública en la Decisión 93/731, la demandante sugiere la siguiente definición: «Se declararán inaccesibles, al amparo de la excepción relativa a la seguridad pública, los documentos o extractos de documentos cuyo acceso al público expondría a los ciudadanos de la Comunidad, a las Instituciones o a las autoridades de los Estados miembros a actos de terrorismo, a la criminalidad, al espionaje, a las insurrecciones, a la subversión y a la revolución, u obstaculizaría directamente los esfuerzos de las autoridades destinados a evitar tales actividades.»
- ⁹² A continuación describe detalladamente el contenido de todos los documentos solicitados que se hallan en su poder, en apoyo de su tesis según la cual el Consejo aplicó de manera ilegal la excepción relativa a la protección de la seguridad pública.

- 93 Rebate la afirmación del Consejo según la cual es contrario al interés de la seguridad pública permitir a los que participan en actividades ilícitas conocer con precisión las estructuras y medios de que dispone la cooperación policial en la Unión Europea. Esta afirmación no tiene absolutamente ninguna relación con el texto efectivo de los documentos de que se trata. La demandante recuerda que los dos documentos a cuyo acceso se habían negado las autoridades suecas se referían, no a la seguridad pública, sino a las posturas adoptadas durante las negociaciones por el Reino de los Países Bajos y la República Federal de Alemania.
- 94 El Consejo niega haber considerado que a todos los documentos que tienen relación con Europol les sea aplicable la excepción referente a la seguridad pública. El hecho de que se divulgaran cuatro documentos demuestra que se efectuó una evaluación concreta, cuyo resultado fue que algunos de los documentos solicitados podían entregarse y otros no.
- 95 El Consejo, apoyado por los Gobiernos francés y del Reino Unido, alega que en modo alguno resulta necesario para la aplicación de la Decisión 93/731 definir la seguridad pública en un sentido restrictivo. El concepto de seguridad pública debería definirse de una manera flexible con el fin de tener en cuenta los cambios de circunstancias. En cualquier caso, únicamente el propio Consejo puede, a su juicio, apreciar si la divulgación de un documento concreto puede o no atentar contra la protección del interés público (seguridad pública).
- 96 Ello es válido, con mayor motivo, respecto a los documentos que versan exclusivamente sobre cuestiones relativas a los Títulos V y VI del Tratado UE. El Consejo no duda que, si el Tribunal de Primera Instancia se considerara competente para conocer de las cuestiones relativas al acceso a documentos que versan exclusivamente sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de aplicación del Título VI del Tratado UE, se abstendría, no obstante, de sustituir la apreciación del Consejo sobre el particular por la suya propia.

- 97 El Consejo considera que el resumen hecho por la demandante de los documentos de que se trata no es ni objetivo ni preciso.
- 98 El Gobierno sueco niega la versión del Consejo de cómo trataron el grupo «Información» y el Coreper la solicitud de acceso a los documentos controvertidos en el caso de autos.
- 99 Concretamente, los documentos solicitados no se pusieron a disposición del representante sueco en el seno del grupo «Información» antes de la reunión de éste. No pudo prepararse satisfactoriamente la cuestión en el breve plazo concedido.
- 100 En cuanto al Coreper, la única cuestión sobre la que adoptó una posición fue la de si la decisión relativa a la solicitud de entrega podía adoptarse según el procedimiento escrito. Al realizarse la votación del Coreper de 5 de julio de 1995, el Gobierno sueco se abstuvo, como hicieron otros cuatro Estados miembros. Por otra parte, el Gobierno sueco formuló una declaración en la que expresó su descontento en cuanto a la forma en que se trató el asunto.
- 101 El Gobierno danés comparte en gran parte las críticas formuladas por el Gobierno sueco sobre dicha forma de tratamiento. La valoración de los diferentes documentos a que procedió el Consejo fue de carácter meramente formal. En el seno de la Secretaría del Consejo, se examinó, en primer lugar, la posibilidad de aplicar las excepciones establecidas en el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731. Se consideró entonces que la excepción basada en la protección de la seguridad pública podía en general servir de fundamento para el secreto de documentos relativos a Europol. El examen de la solicitud de confirmación hizo que se albergara una duda sobre si realmente se podía utilizar esta excepción de manera general para motivar la negativa de acceso a dichos documentos. Por lo tanto, como posición del repliegue, se decidió basar la motivación en las consideraciones muy generales del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731. Los debates en la Secretaría del Consejo no se concentraron en el aspecto de si la publicación de los documentos

implicaba un riesgo de consecuencias concretas perjudiciales para la seguridad pública o la confidencialidad.

- 102 Después de examinar los documentos controvertidos, el Gobierno neerlandés considera que el interés de la seguridad pública no puede, en ningún caso, justificar la denegación de acceso a dichos documentos. No obstante, se reserva su opinión en lo que atañe a un documento que no tiene en su poder. A su juicio, para apreciar si el Consejo estaba autorizado a denegar el acceso a los documentos de que se trata por razones de seguridad pública, es preciso examinar, respecto a cada documento, si su divulgación afectaría a los intereses fundamentales de la Comunidad o de los Estados miembros hasta el punto de poner en peligro su existencia. En lo que atañe, como mínimo, a cuatro documentos, señala que el Consejo se avino a facilitarlos ulteriormente a un periodista, el Sr. T. Por lo tanto, la denegación del acceso a dichos documentos contra la demandante constituye una discriminación arbitraria.
- 103 El Consejo insiste en el hecho de que se ha examinado profusamente el contenido de los documentos. Nada prueba que la abstención de otros miembros del Consejo se basara en las mismas razones que las del Gobierno sueco. Ningún Estado miembro votó contra la decisión de confirmación ni se adhirió a la declaración del Gobierno sueco.

— Sobre la infracción del artículo 190 del Tratado CE

- 104 La demandante alega que la denegación, expresada en una sola frase, del acceso a dieciséis de los veinte documentos infringe lo dispuesto en el artículo 190 del Tratado CE y en el apartado 3 del artículo 7 de la Decisión 93/731. Le habría sido efectivamente imposible determinar si dicha denegación debía impugnarse ante el Tribunal de Primera Instancia. Tampoco le sería posible al Tribunal de Primera Instancia determinar si el Consejo aplicó las mencionadas excepciones de manera correcta. Sólo porque la demandante tenía en su poder, total o parcialmente, la parte esencial de los documentos solicitados, pudo demostrar que el Consejo aplicó dichas excepciones de manera ilegal en el presente asunto. La demandante

ruega al Tribunal de Primera Instancia que examine los documentos controvertidos para apreciar la procedencia de la decisión del Consejo de invocar las excepciones que aplica.

- 105 El Consejo, apoyado por los Gobiernos francés y del Reino Unido, alega que la motivación dada en la decisión impugnada hace aflorar lo esencial del objetivo del Consejo. Por lo tanto, a su juicio, su decisión está debidamente motivada. Sería excesivo exigir una motivación específica para cada una de las opciones técnicas que aquél efectuó. Si fuera necesario exponer una motivación muy detallada en el caso de respuestas negativas a solicitudes de acceso, se comprometerían los objetivos que inspiran el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731. La Decisión 93/731 establece plazos muy breves para la respuesta a las solicitudes. En consecuencia, a juicio del Consejo, cuando las solicitudes se refieren a varios documentos formados por una gran cantidad de páginas, la motivación que puede darse tiende necesariamente a ser más breve que la motivación dada en respuestas a solicitudes de un alcance más limitado. Además, los documentos solicitados contienen un elemento común esencial muy claro.
- 106 El Gobierno sueco sostiene que la ponderación del interés del Consejo en preservar el secreto de sus deliberaciones y del interés del público en tener acceso a los documentos debe realizarse específicamente para cada documento y que la decisión impugnada se halla insuficientemente motivada. El Consejo no indica si los dos motivos invocados son aplicables a la totalidad de los documentos o, si éste no fuera el caso, cuál o cuáles de dichos motivos son aplicables a los diferentes documentos. A juicio de dicho Gobierno, el público, basándose en circunstancias específicas de cada procedimiento o asunto, tiene derecho a saber por qué se deniega el acceso a un documento concreto.
- 107 El Gobierno danés alega que no basta remitirse de manera general a las posibilidades de imponer excepciones y reproducir los términos de la Decisión 93/731. A su juicio, no se puede válidamente motivar una denegación con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de dicha Decisión afirmando, de manera general, que resulta afectado un determinado interés contemplado en el apartado 1. Del mismo modo, la facultad de aplicar la excepción relativa al secreto, enunciada en el apartado 2 del artí-

culo 4, no puede justificar una denegación de carácter general. Resulta de aplicación el principio de apreciación concreta. En determinados casos, el Consejo puede estar obligado a facilitar documentos ocultando la información cuya protección sea necesaria con arreglo al artículo 4.

- 108 El Gobierno neerlandés alega igualmente que es confusa la razón por la cual el Consejo denegó el acceso a los diversos documentos. La decisión controvertida se limita a repetir los criterios del artículo 4 de la Decisión 93/731, sin precisar los documentos denegados con arreglo al apartado 1 del artículo 4 y los que lo fueron con arreglo al apartado 2 del artículo 4. Además, en relación con los documentos denegados para preservar el secreto de las deliberaciones del Consejo, la decisión impugnada no permite cerciorarse de que los intereses hayan sido debidamente ponderados.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 109 La Decisión 93/731 es un acto que confiere a los ciudadanos el derecho de acceso a los documentos que se encuentran en poder del Consejo. De su sistema se desprende que se aplica en términos generales a las solicitudes de acceso a los documentos y que toda persona puede solicitar tener acceso a cualquier documento del Consejo sin que sea necesario motivar la solicitud (véase el apartado 65 *supra*).
- 110 En el artículo 4 de dicha Decisión figuran dos categorías de excepciones al principio general de acceso de los ciudadanos a los documentos del Consejo. Dichas excepciones deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consagrado en dicha Decisión (véase, respecto a las disposiciones correspondientes de la Decisión 94/90, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 56).

- 111 El texto de la primera categoría de excepciones, redactado en términos imperativos, prevé que no podrá concederse el acceso a un documento del Consejo cuando su divulgación pudiera menoscabar la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección y de investigación) (véase el apartado 7 *supra*). De ello se deduce que el Consejo está obligado a denegar el acceso a los documentos a que se refiere alguna de las excepciones que figuran en este primer grupo cuando se acredita esta última circunstancia (véase la sentencia Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, antes citada, apartado 64).
- 112 No obstante, de la utilización del verbo poder en pretérito imperfecto de subjuntivo se deduce que, para acreditar que la divulgación de algunos documentos «pudiera» suponer un perjuicio para la protección del interés público, el Consejo está obligado a examinar respecto de cada documento solicitado si, en vista de la información de que dispone, la divulgación puede suponer efectivamente un perjuicio para el interés público, uno de los intereses protegidos por la primera categoría de excepciones. De ser así, el Consejo está obligado a denegar el acceso a los documentos de que se trate (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 52, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1998, Van der Wal/Comisión, T-83/96, Rec. p. II-545, apartado 43).
- 113 En cambio, el texto de la segunda categoría, redactado en términos que atribuyen una facultad, establece que el Consejo puede también denegar el acceso para proteger el secreto de sus deliberaciones (véase el apartado 8 *supra*). De ello se deduce que el Consejo dispone de una facultad de apreciación que le permite denegar, en su caso, una solicitud de acceso a documentos relacionados con sus deliberaciones. No obstante, debe ejercer dicha facultad de apreciación ponderando realmente, por una parte, el interés del ciudadano en acceder a sus documentos y, por otra, su posible interés en preservar el secreto de sus deliberaciones (véase la sentencia Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, antes citada, apartados 64 y 65).
- 114 También tiene derecho a invocar conjuntamente una excepción perteneciente a la primera categoría y una excepción correspondiente a la segunda categoría para denegar el acceso a los documentos que obran en su poder, al no prohibírsele ninguna disposición de la Decisión 93/731. En efecto, no puede excluirse que la divul-

- gación de determinados documentos por parte del Consejo perjudique simultáneamente los intereses protegidos por la primera categoría de excepciones y el interés del Consejo en preservar el secreto de sus deliberaciones (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 61).
- 115 A la luz de los anteriores elementos, procede examinar si la decisión impugnada responde a las exigencias de motivación que resultan del artículo 190 del Tratado CE.
- 116 La obligación de motivar las decisiones individuales tiene el doble objetivo de permitir, por un lado, que los interesados conozcan las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otro, que el Juez comunitario ejerza su control sobre la legalidad de la decisión (véanse, particularmente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de enero de 1995, Branco/Comisión, T-85/94, Rec. p. II-45, apartado 32).
- 117 La motivación de una decisión denegatoria del acceso a documentos debe, por lo tanto, indicar, al menos para cada categoría de documentos de que se trate, los motivos específicos por los que el Consejo considera que a la divulgación de los documentos solicitados le es aplicable una de las excepciones previstas en la Decisión 93/731 (sentencias WWF UK/Comisión, antes citada, apartados 64 y 74, e Interporc/Comisión, antes citada, apartado 54).
- 118 En la decisión impugnada (véase el apartado 18 *supra*), el Consejo indica simplemente que la divulgación de los dieciséis documentos de que se trata podría suponer un perjuicio para el interés público (seguridad pública) y que tales documentos se refieren a deliberaciones del Consejo, incluidas las opiniones sostenidas por miembros del Consejo, y que, por ello, están sujetos a la obligación de confidencialidad.

- 119 A pesar de que el Consejo invoca al mismo tiempo la excepción imperativa, basada en la protección del interés público (seguridad pública), y la excepción facultativa, basada en la protección del secreto de sus deliberaciones, no precisa si invoca ambas excepciones con carácter acumulativo en lo que atañe a todos los documentos denegados o si considera que a algunos documentos les es aplicable la primera excepción y a otros la segunda.
- 120 Procede señalar que la denegación inicial contenida en el escrito de 1 de junio de 1995 se basaba únicamente en «el principio de confidencialidad, según lo recoge el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731», pero que, sin embargo, al examinar la demanda de confirmación el Consejo concedió el acceso a otros dos documentos, a saber, un informe sobre las actividades de la unidad de drogas de Europol (documento n° 4533/95) y un orden del día provisional de una reunión del Comité K.4 (documento n° 4135/95), documentos que se refieren evidentemente a las actividades del Consejo con arreglo al Título VI del Tratado UE. A este respecto, si el hecho de que tales documentos estuvieran comprendidos en el ámbito de aplicación del Título VI del Tratado UE implicara ya de por sí que les era aplicable la excepción basada en la protección del interés público (seguridad pública), el Consejo no habría podido conceder el acceso a dichos documentos. Por otra parte, al estimar, ponderados los intereses contrapuestos, que tenía la facultad de conceder el acceso a dichos documentos, el Consejo necesariamente consideró que a no todos los documentos comprendidos en el ámbito del Título VI les era aplicable automáticamente la primera excepción basada en la protección del interés público (seguridad pública). Por lo demás, el propio Consejo admite que no consideraba que la excepción relativa a la seguridad pública fuera aplicable a todos los documentos relacionados con Europol.
- 121 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia revela que el concepto de seguridad pública no tiene un único significado. Este concepto se refiere tanto a la seguridad interior de un Estado miembro como a su seguridad exterior (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1995, Werner, C-70/94, Rec. p. I-3189, apartado 25), así como a la interrupción del abastecimiento de productos esenciales, como los productos petrolíferos y los riesgos que de ello resultan para la existencia de un Estado (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros, 72/83, Rec. p. 2727, apartado 34). Puede asimismo referirse a las situaciones en las que el acceso del público a determinados documentos obstaculizaría directamente los esfuerzos de las autoridades conducentes a evitar actividades criminales, como sostiene la demandante.

- 122 Ahora bien, la nota del Sr. Elsen (véase el apartado 15 *supra*) muestra que la mayoría de los documentos a los que se denegó el acceso se referían únicamente a las negociaciones conducentes a adoptar el Convenio Europol, particularmente las propuestas de la presidencia y de otras delegaciones formuladas durante dichas negociaciones, y no a las actividades operativas de Europol. Por lo tanto, al no indicar el Consejo los motivos por los que la divulgación de los documentos podría efectivamente afectar a cualquier aspecto de la seguridad pública, la demandante, para defender sus derechos, no ha podido conocer las justificaciones de la medida adoptada. De ello se deriva que al propio Tribunal de Primera Instancia le resulta imposible apreciar las razones por las que es aplicable a los documentos denegados la excepción basada en la protección del interés público (seguridad pública), y no la excepción basada en la protección del secreto de las deliberaciones del Consejo.
- 123 El Consejo no puede alegar que, en el caso de autos, no podía explicar por qué era aplicable dicha excepción sin comprometer la función esencial de la referida excepción, según resulta de la propia naturaleza del interés público que debe protegerse y del carácter obligatorio de dicha excepción. En efecto, la nota del Sr. Elsen demuestra claramente que era posible indicar los motivos por los que determinados documentos no debían entregarse a la demandante sin, no obstante, divulgar el contenido de éstos.
- 124 Por último, en lo que atañe a la excepción basada en la protección del secreto de las deliberaciones, el Consejo no indicó específicamente en la decisión impugnada que a todos los documentos a los que se refiere la solicitud de acceso les fuera aplicable la excepción basada en la protección del interés público (véase el apartado 119 *supra*). Por lo tanto, la demandante no podía descartar que se le denegaba el acceso a una parte de los documentos controvertidos por estar incluidos únicamente en la excepción basada en la protección del secreto de las deliberaciones.
- 125 Sin embargo, el texto de la decisión impugnada no permite a la demandante ni, por consiguiente, al Tribunal de Primera Instancia, determinar si el Consejo ha cumplido su obligación de ponderar realmente los intereses existentes, que se deriva del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731. En efecto, la decisión impugnada

evoca tan sólo el hecho de que los documentos solicitados se referían a las deliberaciones del Consejo, incluidas las opiniones sostenidas por miembros del Consejo, sin indicar si éste había realizado un análisis comparativo ponderando, por una parte, los intereses de los ciudadanos que solicitan información y, por otra, los criterios de confidencialidad de las deliberaciones del Consejo (sentencia Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, antes citada, apartado 74).

- 126 Además, la primera respuesta del Consejo, por lo demás remitida a la demandante en francés, aunque ésta hubiera redactado su primera solicitud en alemán, se limita a invocar el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión 93/731, en apoyo de su tesis según la cual los documentos estaban sujetos «al principio de confidencialidad». Por lo tanto, tampoco permite a la demandante y al Tribunal de Primera Instancia cerciorarse de si realmente el Consejo ponderó los intereses existentes al examinar la primera solicitud de la demandante.
- 127 De todo cuanto precede, se deduce que la decisión impugnada no cumple las exigencia de motivación del artículo 190 del Tratado CE y debe ser anulada, sin que proceda examinar los demás motivos invocados por la demandante ni el contenido de los propios documentos.

Sobre la petición del Gobierno neerlandés de que el Tribunal de Primera Instancia exhorte al Tribunal de Justicia para que remita una nota redactada por sus servicios

- 128 El Gobierno neerlandés pide al Tribunal de Primera Instancia que exhorte al Tribunal de Justicia para que remita una nota redactada por su servicio de investigación y documentación con respecto a la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo (C-58/94, Rec. p. I-2169).
- 129 Dado que la presente sentencia no se basa en dicha nota, no procede resolver sobre esta petición.

Sobre la divulgación del escrito de contestación a través de la red Internet

Alegaciones de las partes

- 131 Como ya se ha indicado en el apartado 22 anterior, mediante escrito recibido el 3 de abril de 1996, el Consejo informó al Tribunal de Primera Instancia de que determinados documentos pertinentes, en particular, su escrito de contestación en el presente asunto, habían sido divulgados a través de la red Internet. A su juicio, el comportamiento de la demandante ha afectado al desarrollo ordenado del procedimiento. El Consejo insistió particularmente en el hecho de que la demandante había modificado el texto del escrito de contestación antes de su introducción en la red Internet. Además, se indicaron los nombres y los datos personales de los Agentes responsables del Consejo y se invitaba al público a enviarles comentarios sobre el asunto. El Consejo pidió al Tribunal de Primera Instancia que adoptara las medidas adecuadas para evitar otras acciones similares por parte de la demandante.
- 132 Mediante escrito recibido el 3 de mayo de 1996, los Abogados de la demandante explicaron que no habían participado en la divulgación a través de la red Internet del escrito de contestación ni de otros documentos relativos al asunto. No tuvieron conocimiento de estos hechos antes de recibir el escrito del Secretario del Tribunal de Primera Instancia. En seguida rogaron a la demandante que retirara todos los documentos de la referida red informática y le informaron de que si ello no se hacía no podrían seguir representándola.
- 132 Mediante observaciones recibidas el 24 de mayo de 1996, la demandante confirmó que había difundido los documentos a través de la red Internet sin informar de ello a sus representantes. Explicó que la modificación del escrito de contestación se debía a motivos meramente prácticos y que el objetivo de esta modificación no era alterar el texto del escrito ni debilitar la defensa del Consejo. Solamente pretendió resumir el escrito, omitiendo determinados pasajes en consideración al tiempo requerido para introducir el escrito en la red Internet. En modo alguno tuvo la intención de presionar al Consejo. Se incluyeron los nombres y los datos personales de los Agentes del Consejo simplemente porque ellos conocían el asunto y no

para animar al público a ponerse en contacto directamente con ellos como personas físicas.

- 133 La demandante se comprometió a no introducir en la red Internet ni hacer público de cualquier otra manera ningún nuevo documento intercambiado entre las partes del asunto y limitarse, en adelante, a informar del asunto en las condiciones periódicas habituales. Añadió que había decidido que se retirara el escrito de contestación de la red Internet. No obstante, la introducción del documento en ésta se realizó por una asociación independiente, Grävande Journalister (asociación de periodistas y redactores en jefe suecos de investigación), la cual se negó a retirarlo. Dado que el Derecho sueco no brinda a la demandante una acción legal para obligar a dicha asociación a retirar el escrito, la responsabilidad de que se mantuviera en la red Internet el escrito de contestación incumbe a ésta.

- 134 Mediante escrito recibido el 28 de mayo de 1996, el Gobierno sueco explicó que el Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio de Justicia había recibido de la demandante el escrito de contestación y que, posteriormente, había facilitado una copia a una periodista, sin objeción por parte de la demandante. Al proceder así, tomó en consideración el hecho de que la demandante ya había publicado una información detallada sobre lo esencial del escrito, en la que se habían indicado los nombres de los pertinentes Agentes. Otro motivo de la entrega del documento a una periodista fue el hecho de que no se trataba de un documento remitido al Gobierno sueco por una Institución comunitaria, sino por un particular que lo tenía en su poder y que había ya demostrado que estaba dispuesto a difundirlo. Por lo tanto, en modo alguno el Ministerio estuvo implicado en la difusión del escrito a través de la red Internet. Se consideró esta iniciativa una provocación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 135 En virtud de las normas que regulan la tramitación de los asuntos ante el Tribunal de Primera Instancia, las partes están protegidas contra el uso inadecuado de los

documentos procesales. Por ello, según el tercer párrafo del apartado 3 del artículo 5 de las Instrucciones al Secretario de 3 de marzo de 1994 (DO L 78, p. 32), ningún tercero, sea público o privado, podrá acceder a los autos del asunto ni a los documentos procesales sin autorización expresa del Presidente, previa audiencia de las partes. Además, con arreglo al apartado 2 del artículo 116 del Reglamento de Procedimiento, el Presidente podrá excluir del traslado a un coadyuvante en un asunto los documentos secretos o confidenciales.

- 136 Dichas disposiciones reflejan un principio general de buena administración de la justicia en virtud del cual las partes tienen derecho a defender sus intereses independientemente de toda influencia externa, especialmente por parte del público.
- 137 De ello se desprende que una parte a la que se conceda el acceso a los escritos procesales de las demás partes sólo puede utilizar este derecho para la defensa de sus propios intereses, excluyendo cualquier otro objetivo como el de suscitar críticas entre el público sobre las alegaciones formuladas por las demás partes del asunto.
- 138 En el caso de autos, resulta evidente que las acciones de la demandante, a saber, la introducción de una versión modificada del escrito de contestación en la red Internet, junto con la sugerencia al público de que envíe comentarios a los Agentes del Consejo, con indicación de los números de teléfono y de telefax de éstos, tenían por objetivo presionar al Consejo e incitar al público a criticar a los Agentes de la Institución en el ejercicio de sus funciones.
- 139 Tales actos constituyen un abuso de procedimiento, que se tendrá en cuenta en el reparto de las costas (véase el apartado 140 *infra*), habida cuenta de que este incidente, que ha provocado una suspensión del procedimiento, ha hecho necesarias observaciones específicas y adicionales de todas las partes del asunto.

Costas

- 140 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el presente asunto, la demandante solicitó que el Consejo fuera condenado en costas. No obstante, a tenor del apartado 3 del artículo 87 del mismo Reglamento, en circunstancias excepcionales el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas. Habida cuenta del abuso de procedimiento apreciado como imputable a la demandante, procede acordar que el Consejo abone solamente dos tercios de los gastos por ella efectuados.
- 141 Conforme al apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, las partes coadyuvantes soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) **Anular la decisión del Consejo de 6 de julio de 1995, por la que se deniega a la demandante el acceso a determinados documentos relativos a la Oficina Europea de Policía (Europol).**

- 2) El Consejo cargará, además de con sus propias costas, con dos tercios de las costas de la demandante.

- 3) El Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.

Lenaerts

Lindh

Azizi

Cooke

Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de junio de 1998.

El Secretario

La Presidenta

H. Jung

P. Lindh