

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Cuarta ampliada)
de 11 de diciembre de 2001 *

En el asunto T-191/99,

David Petrie, Victoria Jane Primhak y David Verzoni, domiciliados respectivamente en Verona (Italia), Nápoles (Italia) y Bolonia (Italia),

Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), con domicilio en Verona,

representados por los Sres. L. Picotti y C. Medernach, abogados, que designan domicilio en Luxemburgo,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: italiano.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P. Stancanelli y U. Wölker, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión de 20 de julio de 1999 por la que se niega el acceso a documentos relativos al procedimiento por incumplimiento n° 96/2208 incoado con arreglo al artículo 226 CE en contra de la República Italiana y relativo a la situación de los lectores de lengua extranjera empleados en las universidades italianas,

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

integrado por el Sr. P. Mengozzi, Presidente, el Sr. R. García-Valdecasas, la Sra. V. Tiili y los Sres. R.M. Moura Ramos y J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de marzo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 En el Acta Final del Tratado de la Unión Europea, 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, conforme a la cual:

«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 Consejo y la Comisión aprobaron, el 6 de diciembre de 1993, 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»), con el fin de establecer los principios que regulan el acceso a los documentos que obren en su poder.

3 Para garantizar su aplicación, la Comisión adoptó, el 8 de febrero de 1994, la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58). El artículo 1 de dicha Decisión adopta formalmente el Código de conducta, cuyo texto figura como anexo de ésta.

4 El Código de conducta establece el siguiente principio general:

«El público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo.»

5 Define el término «documento» como «todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo».

6 El Código de conducta dispone bajo la rúbrica «Tramitación de las solicitudes iniciales», párrafo tercero (en lo sucesivo, «regla del autor»):

«Cuando el autor del documento que posea la institución sea una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud deberá dirigirse directamente al mismo.»

- 7 En la rúbrica del Código de conducta titulada «Régimen de excepciones», se enumeran las circunstancias que una institución puede invocar para justificar la denegación de una solicitud de acceso a los documentos, en los siguientes términos:

«Las instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para:

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

[...]

Las instituciones también podrán denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de las mismas en mantener el secreto de sus deliberaciones.»

- 8 El 4 de marzo de 1994, la Comisión adoptó una Comunicación sobre mejora del acceso a los documentos (DO C 67, p. 5) en la que se fijaban los criterios para la puesta en práctica de la Decisión 94/90. Según dicha Comunicación, «toda persona [...] puede [...] solicitar el acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, incluidos los documentos de trabajo y otro material explicativo». En lo relativo a las excepciones previstas en el Código de conducta, la Comunicación señala que «la Comisión puede considerar la negativa del acceso a un documento si su divulgación pudiese atentar contra intereses públicos y privados y contra el buen funcionamiento de la institución». A este respecto, también se señala que «las derogaciones no estarán sujetas a ninguna norma automática y [que] se estudiará cada solicitud de acceso a un documento de forma separada».

- 9 Mediante el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, los Estados miembros incorporaron un nuevo artículo relativo al acceso a los documentos en el Tratado CE. El artículo 255 CE establece:

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

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

3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos.»

- 10 Además, el artículo 1 UE, párrafo segundo, establece:

«El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.»

- 11 El 30 de mayo de 2001, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, basándose en el artículo 255 CE, apartado 2, el Reglamento (CE) n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43).

Hechos que originaron el litigio

- 12 Los demandantes, personas físicas, ejercieron las funciones de lector de lengua materna extranjera en determinadas universidades italianas, función que en 1995 fue suprimida y sustituida por la de «colaborador y experto lingüístico de lengua materna». En el marco del presente procedimiento, el Sr. Petrie actúa en nombre propio y en su condición de representante legal de la Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), organización sindical creada con el objetivo de representar y proteger a esta categoría de lectores.
- 13 Mediante las sentencias de 30 de mayo de 1989, Allué y Coonan (33/88, Rec. p. 1591), y de 2 de agosto de 1993, Allué y otros (asuntos acumulados C-259/91, C-331/91 y C-332/91, Rec. p. I-4309), el Tribunal de Justicia subrayó la incompatibilidad con el Derecho comunitario de la utilización continua y sistemática por las universidades italianas de contratos de duración determinada para satisfacer necesidades constantes inherentes a la enseñanza de lenguas, cuando tal límite no exista, en principio, en lo que se refiere a las demás enseñanzas. A pesar de dichas sentencias y de la reforma posterior de la enseñanza de lenguas extranjeras en las universidades italianas, los demandantes consideran que persiste la situación de discriminación hacia los antiguos lectores de lengua materna extranjera.
- 14 Como consecuencia de una serie de denuncias, la Comisión, con arreglo al artículo 226 CE, incoó un procedimiento por incumplimiento contra la República Italiana. Remitió un escrito de requerimiento al Gobierno italiano, con fecha de 23 de diciembre de 1996. Posteriormente, mediante dictamen motivado de 16 de mayo de 1997, la Comisión instó a dicho Gobierno a que

respondiera a las imputaciones realizadas. Después de recibir la respuesta del Gobierno italiano, la Comisión redefinió las imputaciones mediante escrito de requerimiento complementario de 9 de julio de 1998. El 28 de enero de 1999, la Comisión emitió un dictamen motivado complementario. Tras este procedimiento, en junio de 1999, la Comisión interpuso recurso ante el Tribunal de Justicia.

- 15 Considerando que la situación presentada a la Comisión no correspondía a la realidad y con la intención de examinar el contenido de los documentos que obraban en poder de la Comisión relativos al procedimiento por incumplimiento nº 96/2208, los demandantes solicitaron, mediante escrito de 1 de abril de 1999 dirigido a la Dirección General «Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales» de la Comisión, el acceso a los siguientes documentos:
- a) télex del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (en lo sucesivo, «MURST») nº 1923/I.2/93, de 2 de noviembre de 1993, dirigido a los rectores de las universidades italianas y relativo a la suspensión de cualquier relación o actividad con los lectores después de la sentencia Allué y otros, antes citada;
 - b) escrito de requerimiento de 23 de diciembre de 1996 por el que se incoa el procedimiento por incumplimiento nº 96/2208 y los documentos adjuntos al mismo;
 - c) carta de respuesta del MURST a la Comisión de 7 de marzo de 1997 (registro 562) y, en su caso, los documentos adjuntos;
 - d) dictamen motivado de la Comisión de 16 de mayo de 1997 relativo al procedimiento por incumplimiento nº 96/2208 y sus anexos;

- e) todos los documentos relativos a la actividad del MURST, de la Conferencia de rectores, del Departamento de políticas comunitarias, del Ministerio de Asuntos Exteriores, para obtener los demás datos solicitados por la Comisión en su dictamen motivado de 16 de mayo de 1997, entre los cuales figuran, por ejemplo, las peticiones de información, las observaciones o los documentos enviados a las universidades italianas o a otros órganos o administraciones y las respuestas recibidas de éstos con una lista que las enumere;

- f) nota del mes de julio de 1997 y/o de 7 o de 21 de agosto de 1997 del MURST a la Comisión (a través de la Representación Permanente italiana) y los documentos adjuntos con los resultados de la investigación precedente;

- g) nota del Departamento de políticas comunitarias a la Comisión de 12 de septiembre de 1997 y los documentos relativos a ésta;

- h) comunicado del Embajador Sr. Cavalchini al MURST de 19 y 20 de diciembre de 1997;

- i) escrito de requerimiento complementario de la Comisión de 9 de julio de 1998;

- l) nota del MURST a las universidades italianas de 7 de agosto de 1998 y lista de las universidades destinatarias de dicha nota;

- m) notas del MURST n° 2599 de 10 de agosto de 1998 y n° 3830 de 16 de noviembre de 1998 a la Comisión;

- n) las observaciones y documentos enviados por las universidades italianas en respuesta a la nota del MURST de 7 de agosto de 1998 y lista de éstos;

 - o) nota del MURST de 10 de diciembre de 1997 a la Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea;

 - p) circulares ministeriales que interpretaban el artículo 4 de la Ley n° 236/95, entre las que consta, en particular, la de 7 de agosto de 1998 del MURST a los rectores de las universidades italianas y que lleva la firma del Subsecretario, Sr. Luciano Guerzoni;

 - q) dictamen motivado complementario de la Comisión de 28 de enero de 1999;

 - r) cualquier otro documento o acto no incluido en la lista anterior y relativo a las investigaciones y solicitudes de información del MURST sobre las universidades italianas respecto de la situación de los lectores y/o colaboradores lingüísticos tras la sentencia Allué y otros, antes citada, y la entrada en vigor de la Ley n° 236/95 y, en todo caso, los presentados en defensa del Estado italiano en el procedimiento por incumplimiento antes citado, entre ellos, si se hubiera producido, la respuesta al dictamen motivado objeto de la letra q).
- 16 Mediante escrito de 3 de mayo de 1999, la Comisión denegó el acceso a los documentos antes citados. A continuación, los demandantes confirmaron su solicitud de acceso mediante escrito de 3 de junio de 1999.

- 17 Después de haber aplazado brevemente, mediante escrito de 2 de julio de 1999, el plazo fijado para responder a la referida solicitud, el Secretario General de la Comisión rechazó la solicitud de confirmación mediante decisión de 20 de julio de 1999 (en lo sucesivo, «decisión» o «decisión impugnada»). La decisión está redactada en los siguientes términos:

«[...] En primer lugar, me gustaría confirmar que los documentos citados en su escrito con la referencia a), c), e), f), g), h), l), m), n) y p) no son documentos de la Comisión, sino que han sido proporcionados por las autoridades italianas. Por consiguiente, les sugiero que tomen contacto directamente con éstas para poder obtener copia de dichos documentos. En efecto, aunque el principio general del Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión establece que “el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo”, el párrafo quinto del mencionado Código señala que “cuando el autor del documento que posea la institución sea una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud deberá dirigirse directamente al mismo”.

En lo que se refiere a los documentos citados en su escrito con la referencia b), d), i) y q), que son documentos de la Comisión, lamento deber informarles de que, después de haber examinado atentamente su solicitud, debo confirmarles la decisión denegatoria adoptada por el Sr. [Larsson], en la medida en que la divulgación de esos documentos puede suponer un perjuicio para la protección del interés público y, en especial, para la gestión de las investigaciones que podrían conducir a la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 226 (antiguo artículo 169) del Tratado. El Código de conducta prevé expresamente esta excepción.

En efecto, es esencial que la Comisión pueda llevar a cabo investigaciones sobre cuestiones en las que está directamente interesada como guardiana de los Tratados, al tiempo que respeta la naturaleza reservada a dichos procedimientos. Las investigaciones en materia de incumplimiento requieren una cooperación sincera y un clima de confianza recíproca entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente con el fin de permitir que las dos partes inicien una negociación para alcanzar una solución rápidamente.

Esta actitud es coherente con la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto WWF-UK/Comisión (T-105/95), que, en el apartado 63, declara que, “a este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera que la confidencialidad que los Estados miembros tienen derecho a esperar de la Comisión en tales circunstancias justifica, en razón de la protección del interés público, la denegación de acceso a los documentos relativos a las investigaciones que podrían eventualmente dar lugar a un procedimiento por incumplimiento, aunque haya transcurrido cierto tiempo desde la conclusión de dichas investigaciones”.

Además, la divulgación de dichos documentos, que se refieren a un litigio pendiente (procedimiento por incumplimiento contra Italia n° 96/2208) podría causar un perjuicio para otro interés público mencionado en el Código de conducta, a saber, el correcto desarrollo de los procedimientos judiciales. En efecto, podría afectar a los intereses de las partes de que se trata y podría infringir las normas específicas que regulan la presentación de documentos en el marco de dichos procedimientos [...]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de agosto de 1999, los demandantes interpusieron el presente recurso.
- 19 En la vista de 14 de marzo de 2001 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las cuestiones formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

20 Los demandantes han solicitado al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule la decisión de la Comisión contenida en los escritos de 3 de mayo y 20 de julio de 1999 en la medida en que deniegan el acceso a los documentos que obran en poder de la Comisión sobre el procedimiento por incumplimiento n° 96/2208 incoado contra la República Italiana con arreglo al artículo 226 CE.

- Declare que los demandantes tienen derecho a acceder a los referidos documentos y condene a la Comisión a autorizar dicho acceso.

- Condene en costas a la Comisión.

21 La parte demandada ha solicitado al Tribunal de Primera Instancia que:

- Con carácter principal, acuerde la inadmisión del recurso en su conjunto por falta de interés en ejercitar la acción.

- Con carácter subsidiario, desestime por infundada la pretensión de anulación de la decisión impugnada.

- Declare inadmisibles las pretensiones de los demandantes de que se les reconozca un derecho a acceder a los documentos controvertidos, así como la de que se condene a la demandada a autorizar dicho acceso.

— Condene en costas a los demandantes.

- 22 En la vista, los demandantes renunciaron a su pretensión de que se anulara la decisión contenida en el escrito de la Comisión con fecha de 3 de mayo de 1999. También renunciaron a su pretensión de que el Tribunal de Primera Instancia declare que tienen derecho a acceder a los referidos documentos y condene a la Comisión a autorizar dicho acceso.
- 23 Los demandantes también solicitaron en la vista autorización para incorporar a los autos la decisión del Defensor del Pueblo Europeo, Sr. Söderman, de 13 de septiembre de 2000, relativa a su denuncia nº 161/99/IJH. El Tribunal de Primera Instancia acordó incorporar dicho documento a los autos después de oír a la demandada, que no planteó objeciones si bien afirmó que el documento no era pertinente para la solución del litigio.

Sobre la admisibilidad

- 24 La parte demandada alega que los demandantes disponen, según parece, de determinados documentos cuyo acceso les ha sido denegado y, de todos modos, conocen el contenido de los documentos solicitados. Por consiguiente, la decisión impugnada no puede afectar sustancialmente a los intereses de los demandantes, porque no modifica su situación jurídica de forma caracterizada. Por lo tanto, los demandantes no tienen interés en ejercitar la acción.
- 25 No puede aceptarse la afirmación de la Comisión.

26 Como ha recordado en numerosas ocasiones la jurisprudencia, del sistema de la Decisión 94/90 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. 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 mero hecho, un interés en la anulación de la decisión denegatoria [sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión, T-124/96, Rec. p. II-231 (en lo sucesivo, «sentencia Interporc I»), apartado 48, y de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartados 65 a 67].

27 Por consiguiente, el recurso es admisible.

Sobre el fondo

28 Los demandantes invocan tres motivos para apoyar su recurso. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 255 CE, apartado 1, y del artículo 1 UE, párrafo segundo. El segundo motivo se basa en la infracción de la Decisión 94/90. El tercer motivo se basa en la infracción del artículo 253 CE.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 255 CE, apartado 1, y del artículo 1 UE, párrafo segundo

Alegaciones de las partes

29 Con carácter preliminar, los demandantes observan que el artículo 1 UE, párrafo segundo, y el artículo 255 CE, apartado 1, refuerzan el principio de transparencia que, mediante el ejercicio de los derechos a la información que posibilita,

constituye una base democrática esencial para alcanzar la integración europea, gracias a una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones comunitarias y a una mayor proximidad de éstas respecto a los ciudadanos.

- 30 Sobre este particular alegan que en ningún acto normativo concreto se prevén límites expresos al ejercicio de los mencionados derechos, salvo la facultad del Consejo de determinar tales límites, con arreglo al procedimiento del artículo 251 CE (véase el artículo 255 CE, apartado 2), en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y la disposición que prevé que cada una de las instituciones elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos (véase el artículo 255 CE, apartado 3).
- 31 Los demandantes subrayan que el Tratado de Amsterdam ha entrado en vigor y que los principios que enuncia no pueden ser vaciados de contenido afirmando que no son directamente aplicables al no existir medidas de aplicación. La disposición sobre el derecho de acceso, consagrado también en el artículo 1 UE, debe ser entendida como una disposición con contenido normativo que ha de ser objeto de aplicación inmediata. Por consiguiente, para poder ser consideradas legales con arreglo a las normas de Derecho primario de rango superior, las disposiciones comunitarias existentes deben interpretarse de manera conforme con los principios que dichas normas enuncian, aunque éstas sean posteriores a dichas disposiciones. Por lo tanto, la Comisión está obligada a interpretar la Decisión 94/90 con arreglo a los principios enunciados en el artículo 255 CE y favorecer una interpretación restrictiva de las disposiciones que limitan el derecho de acceso.
- 32 La parte demandada sostiene que el derecho de acceso, incluso tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, es un derecho que puede estar sujeto a limitaciones. Señala que el artículo 255 CE, apartado 2, se refiere de manera expresa a los límites que el legislador determinará por motivos de interés público o privado. Según alega, el artículo 255 CE no tiene efecto directo puesto que no se trata de una obligación precisa e incondicional. Los demandantes parecen ser conscientes de ello cuando afirman que lo importante es que la Comisión interprete la Decisión 94/90 a la luz del principio que figura en el artículo

lo 255 CE. La Comisión subraya que ha aplicado la Decisión 94/90 respetando el principio que figura en el artículo 255 CE, incluso antes de que dicha disposición entrara en vigor.

- 33 Además, subraya que el derecho de acceso no es directamente aplicable ya que el Parlamento Europeo y el Consejo aún tienen que adoptar las disposiciones relativas a los principios generales y a los límites de este derecho. El Tratado establece para ello un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, plazo que expiraba el 1 de mayo de 2001. Antes de la adopción de tal acto, el derecho a acceder a los documentos de las instituciones sólo podía ejercerse en el marco de la normativa existente. Por consiguiente, la Decisión 94/90 constituía el marco jurídico de referencia.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 34 En contra de lo que sostienen los demandantes, los artículos 1 UE, párrafo segundo, y 255 CE no son directamente aplicables. A este respecto, debe recordarse que, como resulta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos* (26/62, Rec. p. 1), los criterios que permiten decidir si una disposición del Tratado es directamente aplicable son que la regla sea clara; que sea incondicional, es decir, que su ejecución no esté supeditada a ningún requisito de fondo, y que su aplicación no dependa de la adopción de medidas posteriores por parte de las instituciones o de los Estados miembros haciendo uso de una facultad de apreciación discrecional.
- 35 En el presente asunto es evidente que el artículo 1 UE, párrafo segundo, no es claro en el sentido exigido por la jurisprudencia citada. De igual modo, es indudable que el artículo 255 CE no es incondicional, debido a sus apartados 2 y 3, y que su aplicación depende de la adopción de medidas posteriores. En efecto, la determinación de los principios generales y de los límites que, por razones de interés público o privado, regulen el ejercicio del derecho de acceso a los documentos ha sido confiada al Consejo en el marco del ejercicio de su facultad de apreciación en materia legislativa.

- 36 De ello se deduce que la entrada en vigor de los artículos 1 UE, párrafo segundo, y 255 CE no dejó inoperantes de modo automático las disposiciones contenidas en la Decisión 94/90.
- 37 El argumento de los demandantes según el cual la Decisión 94/90 debe ser interpretada con arreglo a los principios enunciados en el artículo 255 CE no puede ser acogido. En efecto, como el artículo 255 CE no establece una obligación incondicional, la Comisión no podía deducir de éste, antes de que el legislador comunitario determinara los principios y límites para regular la aplicación de dicho artículo, los criterios para la interpretación de las disposiciones que limitan el derecho de acceso a los documentos contenidas en la Decisión 94/90.
- 38 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el motivo de los demandantes basado en la infracción del artículo 255 CE, apartado 1, y del artículo 1 UE, párrafo segundo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción de la Decisión 94/90

En lo que respecta a los documentos que emanan de las autoridades italianas

— Alegaciones de las partes

- 39 Los demandantes observan que la Decisión 94/90 se refiere «a los documentos que posea la Comisión» y que en el Código de conducta el término «documento»

se define como «todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo». De este modo, el acceso a los documentos no concierne solamente a los documentos procedentes de órganos comunitarios o redactados por ellos sino también a todos aquellos que estén en su poder.

- 40 Los demandantes observan que la Decisión 94/90 no es más que una autorregulación que la Comisión se ha impuesto, al no existir normas *ad hoc*, para garantizar la transparencia de los actos institucionales. Las normas contenidas en dicha Decisión no deben ser objeto de una interpretación restrictiva, limitada a una categoría preestablecida de documentos. De no ser así, no se alcanzarían los dos objetivos principales del acceso a los documentos, a saber, la mejora de la transparencia de las decisiones y el fortalecimiento de la confianza del público en la Administración comunitaria.
- 41 Los demandantes subrayan que la regla del autor constituye una restricción considerable al principio de transparencia, puesto que excluye completamente del derecho de acceso los documentos redactados por terceros pero que se encuentran en poder de la Comisión y son utilizados por ésta únicamente debido a sus funciones. Refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión (asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1), los demandantes sostienen que el Tribunal de Justicia ha afirmado la necesidad de interpretar estrictamente las disposiciones de la Decisión 94/90 que limitan el derecho de acceso. Añaden que la interpretación restrictiva de la regla del autor obliga a la Comisión a comprobar el contenido de los documentos solicitados y las normas nacionales en materia de divulgación para comprobar si, en virtud del Derecho nacional, dichos documentos pueden ser divulgados o no.
- 42 Los demandantes también señalan que los órganos de la Comunidad no sólo utilizan sus propios documentos en sus decisiones, sino también los que emanan de otros órganos o personas. Por consiguiente, la transparencia del proceso de decisión y la confianza del público en la Administración comunitaria sólo pueden

garantizarse si se dan a conocer a los interesados todos los documentos sobre los que se basan las decisiones de dichos órganos comunitarios.

- 43 Por último, consideran que la institución siempre debe ponderar el interés de los denunciantes en la transparencia del proceso de decisión y el de los autores de los documentos solicitados. A este respecto, destacan que su solicitud de acceso fue denegada por las autoridades italianas y estiman que el acceso a los documentos debe quedar garantizado de manera autónoma a nivel comunitario, con independencia del eventual contencioso de los interesados con su Estado miembro.
- 44 La parte demandada alega que la distinción criticada por los demandantes se basa en una disposición expresa de la Decisión 94/90, que establece que los documentos redactados por una persona ajena a la Comisión no quedan sometidos al régimen previsto por dicha Decisión y que la solicitud de obtención de tales documentos debe ser dirigida al autor de los mismos.
- 45 En lo que se refiere a las afirmaciones de los demandantes por las que se discute la legalidad de la regla del autor, la Comisión considera que dichas afirmaciones son inadmisibles ya que se trata de una disposición de alcance general, que no afecta directa e individualmente a los demandantes. Por otra parte, la Comisión sostiene que la regla del autor constituye una limitación del principio general de transparencia que la jurisprudencia ha reconocido expresamente. Subraya que ni el tenor ni la interpretación sistemática del artículo 255 CE revelan que dicha disposición afecte también a los documentos en poder de la Comisión pero redactados por terceros. Por consiguiente, la regla del autor no obliga a la Comisión a asegurar en esta materia un equilibrio entre los intereses en conflicto.
- 46 Añade que la interpretación restrictiva de esta regla se limita a los casos en que existe una duda sobre la identidad del autor del documento.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 47 El Tribunal de Primera Instancia, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo (C-58/94, Rec. p. I-2169), apartado 37, declaró que mientras no exista un principio de Derecho de rango superior que prevea que, en la Decisión 94/90, la Comisión no estaba facultada para excluir del ámbito de aplicación del Código de conducta los documentos de los que ella no sea el autor, puede aplicarse dicha regla (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de octubre de 2000, JT's Corporation/Comisión, T-123/99, Rec. p. II-3269, apartado 53).
- 48 En lo que respecta al artículo 255 CE, hay que señalar que dicho artículo no obliga al legislador comunitario a admitir el acceso del público a los documentos en poder de las instituciones sin límite alguno. Al contrario, el referido artículo prevé expresamente que el legislador debe precisar los principios y límites que regulan el ejercicio del derecho de acceso a dichos documentos.
- 49 Esta conclusión no resulta invalidada por el hecho de que, como afirman con razón los demandantes, las instituciones comunitarias, al adoptar decisiones, utilicen documentos que emanan de terceros, porque la transparencia del proceso de decisión y la confianza de los ciudadanos en la Administración comunitaria pueden quedar garantizados mediante una motivación suficiente de dichas decisiones. En efecto, las restricciones de acceso a los documentos que emanan de terceros y en poder de las instituciones no afectan al deber que incumbe a éstas, en virtud del artículo 253 CE, de motivar de forma suficiente sus decisiones. Una motivación suficiente implica que, si ha basado su decisión en un documento que emana de un tercero, la institución explique el contenido del referido documento en esa decisión y justifique por qué lo ha adoptado como fundamento de la misma.
- 50 Por consiguiente, teniendo en cuenta que consta que los documentos solicitados fueron redactados por las autoridades italianas, procede declarar que la Comisión no ha cometido un error de Derecho al considerar que no estaba obligada a permitir el acceso a dichos documentos.

En lo que respecta a los documentos redactados por la Comisión

- 51 Debe recordarse que, en el presente caso, los documentos controvertidos son escritos de requerimiento y dictámenes motivados que fueron redactados en el marco de un procedimiento promovido contra la República Italiana con arreglo al artículo 226 CE.

— Alegaciones de las partes

- 52 Los demandantes observan que una interpretación demasiado estricta de la excepción basada en la protección del interés público puede comprometer gravemente los objetivos principales de la política de la Comunidad en materia de acceso a los documentos.
- 53 Recuerdan que la primera fase administrativa del procedimiento por incumplimiento es una fase de investigación que condiciona de manera considerable la eventual fase contenciosa. En primer lugar, porque, tras haber oído al Estado, la Comisión puede archivar el procedimiento por considerar que no ha quedado probado el incumplimiento de las obligaciones comunitarias y, en segundo lugar, porque, para garantizar el derecho de defensa, el recurso de la Comisión ante el Tribunal de Justicia no puede tener por objeto motivos que no hayan sido invocados en la primera fase.
- 54 Por consiguiente, el procedimiento mediante el que se prueban los hechos debe respetar el principio de contradicción, entendido como la posibilidad de que todas las partes directamente interesadas o perjudicadas por las infracciones del Derecho comunitario imputadas intervengan durante dicho procedimiento. Según exponen, el procedimiento por incumplimiento constituye siempre un procedimiento de verificación destinado a imponer una sanción pública a un Estado por hechos que, en el caso de autos, no son secretos y les afectan directamente.

- 55 Los demandantes llegan a la conclusión de que todos los documentos relativos al procedimiento por incumplimiento del artículo 226 CE no pueden quedar cubiertos por la excepción basada en la protección del interés público y que, en cualquier caso, no pueden quedar cubiertos por dicha excepción sin distinción o sin una motivación específica para cada documento.
- 56 Los demandantes observan que la interpretación de la excepción basada en la protección del interés público expuesta por la parte demandada se basa en una presunción absoluta de lealtad y de confidencialidad en las relaciones entre un Estado miembro y la Comisión. Ahora bien, la presunción de lealtad de la República Italiana queda claramente desmentida por los requerimientos de sobreseimiento parcial que formularon magistrados italianos en el marco del procedimiento penal promovido como consecuencia de la denuncia de uno de los demandantes y mediante los cuales dichos magistrados parecían considerar al MURST y a sus responsables autores de declaraciones falsas transmitidas por el Estado italiano a la Comisión.
- 57 Los demandantes estiman que la presunción de lealtad y de confidencialidad puede referirse a lo sumo a actos preparatorios de la decisión de la Comisión de incoar o no el procedimiento por incumplimiento. Aludiendo al comunicado de prensa de la Comisión de 16 de diciembre de 1997, los demandantes alegan que, cuando se formula una solicitud de documentos, dicha presunción no puede ser invocada si ya se ha adoptado y hecho pública la decisión de incoar el procedimiento por incumplimiento. La publicidad hace desaparecer la exigencia de confidencialidad.
- 58 La parte demandada recuerda que la protección del interés público figura entre las excepciones de la primera categoría y que tiene, por ello, un carácter vinculante. En este caso, la Comisión no está obligada a ponderar los diversos intereses contrapuestos antes de rechazar el acceso.
- 59 Refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión (T-105/95, Rec. p. II-313; en lo sucesivo,

«sentencia WWF»), que, en su opinión, establece que los documentos relativos a una investigación sobre una eventual infracción del Derecho comunitario por un Estado miembro que puede llevar a la incoación de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE están comprendidos en la excepción basada en la protección del interés público, para no perjudicar el correcto desarrollo del procedimiento por incumplimiento y sobre todo su finalidad, que consiste en permitir que el Estado miembro se atenga voluntariamente a las exigencias del Tratado o que justifique su posición, la parte demandada invoca que los cuatro documentos que ha redactado tienen por objeto una investigación que puede dar lugar a un procedimiento por incumplimiento. Se trata de escritos de requerimiento y de dictámenes motivados que fundamentalmente dan cuenta del resultado de las investigaciones e inspecciones efectuadas por la Comisión y del diálogo entre ésta y la República Italiana. Por tanto, la exigencia correspondiente de confidencialidad se aplica a esos documentos. Teniendo en cuenta que los cuatro documentos controvertidos se refieren a una fase de la investigación que puede conducir a un procedimiento por incumplimiento y, por tanto, quedan comprendidos en uno de los supuestos de la excepción basada en la protección del interés público, la Comisión considera que denegó acertadamente el acceso a dichos documentos en la decisión impugnada.

- 60 La parte demandada recuerda que la excepción basada en la protección del interés público es también pertinente por otra razón. Según observa, los documentos controvertidos fueron redactados con motivo de un procedimiento judicial, puesto que en junio de 1999 se interpuso un recurso contra la República Italiana en el marco del procedimiento por incumplimiento n° 96/2208. Por consiguiente, dichos documentos están comprendidos en el concepto de «escritos presentados» que constituyen una categoría de documentos a los que se aplica la excepción basada en la protección del interés público.
- 61 Además, se opone al argumento de los demandantes según el cual las personas que presentan denuncias ante la Comisión de supuestas infracciones del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros deberían tener derecho a participar en el procedimiento por incumplimiento.
- 62 Respecto al argumento de que la excepción basada en la protección del interés público no debería aplicarse en caso de conducta desleal del Estado miembro en un procedimiento por incumplimiento, la parte demandada alega que este

pretendido límite no puede encontrar justificación en la razón de ser de dicha excepción y que la jurisprudencia en la materia tampoco lo reconoce. Según señala, la obligación de confidencialidad incumbe a la Comisión y opera en favor del Estado correspondiente, con independencia del comportamiento que éste haya tenido durante el procedimiento por incumplimiento. Según la Comisión, en contra de lo que afirman los demandantes, no ha quedado probado que la conducta de la República Italiana en el procedimiento por incumplimiento n° 96/2208 haya sido desleal e incorrecta. En lo que respecta a la publicidad que se ha dado a su intención de presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento por incumplimiento, la Comisión pone de relieve que en el comunicado de prensa no se divulgan en detalle las posiciones adoptadas por las partes y que, por consiguiente, no se menoscaba la franqueza del diálogo mantenido con el Estado correspondiente. Así lo demuestra el hecho de que el diálogo haya continuado incluso tras la publicación del comunicado de prensa.

- 63 Añade que ni siquiera la presentación de un recurso suprime la exigencia de confidencialidad. La Comisión estima que la necesidad de garantizar la confidencialidad incluso después de la conclusión de una investigación se aplica con más razón en caso de recurso. Según alega, la razón que justifica la exigencia de confidencialidad, es decir, la posibilidad de que el Estado miembro correspondiente se atenga a las exigencias del Derecho comunitario o, en su caso, justifique su posición para evitar una declaración de incumplimiento, sigue siendo válida durante todo el procedimiento judicial.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 64 Procede recordar que la Decisión 94/90 es un acto que confiere a los ciudadanos el derecho de acceso a los documentos que se encuentran en poder de la Comisión (véase, en particular, la sentencia WWF, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 55, y la sentencia Interporc I, citada en el apartado 26 *supra*, apartado 46). Su objetivo es traducir el principio que postula 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 (sentencia Svenska Journalistförbundet/Consejo, citada en el apartado 26 *supra*, apartado 66).

- 65 En el Código de conducta adoptado por la Comisión en su Decisión 94/90 se recogen, sin embargo, dos categorías de excepciones al principio general de acceso de los ciudadanos a los documentos de la Comisión. La norma relativa a la primera categoría, de la que forma parte la excepción invocada en el caso de autos por la Comisión, redactada en términos imperativos, dispone que «las instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para, entre otros, la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación)».
- 66 Procede recordar que las excepciones en el acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en otorgar al público «el máximo acceso posible a los documentos que obran en poder de la Comisión» (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de octubre de 1999, Bavarian Lager/Comisión, T-309/97, Rec. p. II-3217, apartado 39 y la jurisprudencia citada).
- 67 En la decisión impugnada, la Comisión indica que la divulgación de los escritos de requerimiento y de los dictámenes motivados «puede suponer un perjuicio para la protección del interés público y, en especial, para la gestión de las investigaciones que podrían conducir a la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 226 (antiguo artículo 169) del Tratado». Sobre este punto, evoca expresamente el hecho de que «las investigaciones en materia de incumplimiento requieren una cooperación sincera y un clima de confianza recíproca entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente con el fin de permitir que las dos partes inicien una negociación con objeto de alcanzar una solución rápidamente». Añade que «la divulgación de dichos documentos, que se refieren a un litigio pendiente [...], podría causar un perjuicio para otro interés público mencionado en el Código de conducta, a saber, el correcto desarrollo de los procedimientos judiciales. En efecto, podría afectar a los intereses de las partes de que se trata y podría infringir las reglas específicas que regulan la presentación de documentos en el marco de dichos procedimientos».
- 68 En el presente caso, los documentos solicitados son escritos de requerimiento y dictámenes motivados que han sido redactados en el marco de investigaciones e inspecciones efectuadas por la Comisión. Como el Tribunal de Primera Instancia indicó en su sentencia WWF (citada en el apartado 59 *supra*, apartado 63), los

Estados miembros tienen derecho a esperar la confidencialidad de la Comisión durante las investigaciones que podrían eventualmente dar lugar a un procedimiento por incumplimiento. Dicha exigencia de confidencialidad perdura incluso tras la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia debido a que no puede excluirse que las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente, encaminadas a que éste se atenga voluntariamente a las exigencias del Tratado, puedan seguir durante el procedimiento judicial y hasta el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal de Justicia. Preservar este objetivo, a saber, la solución amistosa de la controversia entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente antes de la sentencia del Tribunal de Justicia, justifica, en nombre de la protección del interés público relativo a las actividades de inspección e investigación y a los procedimientos judiciales, que está comprendido en la primera categoría de excepciones de la Decisión 94/90, la denegación de acceso a los escritos de requerimiento y a los dictámenes motivados redactados en el marco del procedimiento del artículo 226 CE.

- 69 De este modo, la Comisión denegó fundadamente la divulgación de los documentos controvertidos porque dicha divulgación podría perjudicar al interés público.
- 70 En lo que respecta al argumento de los demandantes de que el procedimiento del artículo 226 CE por el que se acreditan los hechos relativos a las infracciones de Derecho comunitario criticadas debe respetar el principio de contradicción, hay que poner de relieve que los particulares no son parte en los procedimientos por incumplimiento y, por tanto, no pueden invocar, como derecho de defensa, la aplicación del principio de contradicción.
- 71 En lo que se refiere a la afirmación de los demandantes según la cual el eventual incumplimiento del deber de lealtad de un Estado miembro en el procedimiento por incumplimiento suprime la exigencia de confidencialidad, debe destacarse, con carácter preliminar, que los demandantes no han demostrado que el Estado miembro de que se trata haya actuado de manera desleal. Además, como subraya la Comisión en sus escritos, la obligación de confidencialidad incumbe a la mencionada Institución y el comportamiento imputado a un Estado miembro no puede afectarle.

- 72 De todo lo anterior se desprende que el segundo motivo también debe ser desestimado.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 253 CE

Alegaciones de las partes

- 73 Los demandantes consideran que las motivaciones sumarias formuladas por la Comisión para justificar, de forma general, su denegación de acceso a los documentos controvertidos no tienen ningún fundamento normativo y se traducen en el hecho de que los procedimientos por incumplimiento tienen lugar en condiciones de secreto absoluto. A este respecto, los demandantes subrayan que, según jurisprudencia reiterada, la motivación de una denegación de acceso debe ser adecuada y contener una ponderación de los intereses contrapuestos.
- 74 Ahora bien, según observan, en el caso de autos, la motivación de la decisión impugnada se resume a una evocación general y abstracta de las disposiciones aplicables, sin referencia a circunstancias concretas y específicas y sin distinción de los documentos en función de la categoría de excepción en la que podían quedar comprendidos. Además, antes de denegar el acceso a los documentos elaborados por el Estado italiano, la Comisión habría tenido que verificar si éstos podían ser divulgados o no con arreglo a la normativa nacional.
- 75 La parte demandada subraya que, para respetar el artículo 253 CE, basta con que la decisión por la que se deniega el acceso a los documentos contenga los motivos específicos de la denegación por categoría de documentos. Añade que la motivación basada en la aplicación de la regla del autor, aducida para justificar la decisión de denegar el acceso a los documentos redactados por las autoridades italianas, que se considera que pertenecen a una misma categoría, es al mismo tiempo clara, detallada y perfectamente concreta. En lo que se refiere a los

documentos redactados por la Comisión, la decisión precisa de manera clara y apropiada las razones por las que dichos documentos quedan comprendidos en la excepción basada en la protección del interés público. Una motivación común es suficiente teniendo en cuenta que los documentos presentan las mismas características y pertenecen, por consiguiente, a una sola y misma categoría.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 76 En lo que atañe a los documentos redactados por las autoridades italianas, es preciso señalar que han sido objeto de un examen individual y que había un motivo idéntico respecto de cada uno de ellos para prohibir su divulgación. Por ello, es lógico que la decisión impugnada contenga una motivación común a todos los documentos para denegar el acceso.
- 77 La Comisión motivó la decisión impugnada refiriéndose a la regla del autor y afirmando que, conforme a dicha regla, la solicitud de los demandantes era infundada porque el autor de los documentos solicitados es un tercero. Tal motivación es suficientemente clara para que los interesados puedan comprender por qué la Comisión no les comunicó los documentos controvertidos y para que el Tribunal de Primera Instancia pueda ejercer su control de legalidad de la decisión impugnada (sentencia *JT's Corporation/Comisión*, citada en el apartado 47 *supra*, apartado 67).
- 78 En lo que se refiere a los documentos redactados por la Comisión, de la utilización del verbo poder en pretérito imperfecto de subjuntivo se deduce que, para acreditar que la divulgación de algunos documentos «pudiera» suponer perjuicio para la protección del interés público, la Comisión está obligada 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 (sentencia *Svenka Journalistförbundet/Consejo*, citada en el apartado 26 *supra*, apartado 112, y la jurisprudencia citada).

- 79 Como el Tribunal de Primera Instancia indicó en la sentencia WWF (citada en el apartado 59 *supra*), apartado 64, la Comisión no puede contentarse con invocar la posible incoación de un procedimiento por incumplimiento para justificar, invocando la protección del interés público, una denegación de acceso a la totalidad de los documentos objeto de la solicitud de un ciudadano. El Tribunal de Primera Instancia estimó que la Comisión está obligada a indicar, al menos para cada categoría de documentos, los motivos por los que considera que los documentos mencionados en la solicitud que le ha sido presentada están vinculados a la eventual incoación de un procedimiento por incumplimiento, precisando a qué se refieren los documentos de que se trate, y en particular, si están relacionados con las actividades de inspección y de investigación que implica la constatación de un eventual incumplimiento del Derecho comunitario.
- 80 En el caso de autos, procede declarar que la Comisión llevó a cabo tal examen. Tal como resulta del apartado 67 *supra*, la Comisión indicó en la decisión impugnada las razones por las que considera que la divulgación de los escritos de requerimiento y de los dictámenes motivados supondría un perjuicio para el interés público.
- 81 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar asimismo el tercer motivo y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

Costas

- 82 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haberlo solicitado la Comisión y al haberse desestimado el recurso de los demandantes, éstos soportarán sus propias costas así como las de la parte demandada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.

- 2) Condenar a los demandantes a soportar sus propias costas así como las de la parte demandada.

Mengozzi

García-Valdecasas

Tiili

Moura Ramos

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de diciembre de 2001.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

P. Mengozzi