

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 13 de septiembre de 2000 *

En el asunto T-20/99,

Denkavit Nederland BV, con domicilio social en Voorthuizen (Países Bajos),
representada por el Sr. E.A. Buys, Abogado de Arnhem,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P. van Nuffel,
U. Wölker y W. Wils, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que
designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz,
miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

que tiene por objeto una demanda de anulación de la decisión de la Comisión de 17 de noviembre de 1998 por la que se deniega a la demandante el acceso a un Informe relativo a la lucha contra la peste porcina en los Países Bajos,

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente, M. Vilaras y N. Forwood,
Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de
abril de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 El 6 de diciembre de 1993, la Comisión y el Consejo aprobaron un Código de conducta común relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión y del Consejo (DO L 340, p. 41; en lo sucesivo, «Código de conducta»).

2 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 esta Decisión adopta formalmente el Código de conducta, cuyo texto figura como anexo de aquélla.

3 El Código de conducta enuncia el siguiente principio general:

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

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

«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),

— 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 que haya solicitado la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o que requiera la legislación del Estado miembro que haya proporcionado la información.

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.»

Hechos que originaron el recurso

- 5 Con vistas a la realización del mercado interior y con objeto de garantizar la protección de la salud pública y de la salud animal, la Comisión adoptó una serie de medidas, entre las que destaca la Decisión 90/424/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a determinados gastos en el sector veterinario (DO L 224, p. 19), modificada por la Decisión 94/370/CE del Consejo, de 21 de junio de 1994 (DO L 168, p. 31), que, en particular, establece las modalidades de participación financiera de la Comunidad en programas de erradicación de determinadas enfermedades animales.

- 6 Con arreglo al artículo 3, apartado 2, de la Decisión 90/424, el Estado miembro afectado deberá beneficiarse de la participación financiera de la Comunidad para la erradicación de enfermedades animales, siempre que las medidas inmediatamente aplicadas incluyan por lo menos el aislamiento de la explotación desde el momento de la sospecha y siempre que se adopten determinadas medidas, definidas por este artículo, desde la confirmación oficial de la enfermedad.

7 El artículo 9 de la Decisión 90/424 dispone:

«1. La Comisión, en colaboración con las autoridades nacionales competentes, procederá a efectuar controles *in situ* para garantizar, desde el punto de vista veterinario, la aplicación de las medidas previstas.

2. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para facilitar dichos controles y, en particular, para garantizar que los expertos dispongan, si así lo solicitan, de toda la información y la documentación necesarias para confirmar si las medidas se han llevado a cabo o no.»

8 En 1997, se registraron casos de peste porcina clásica en diferentes regiones productoras de los Países Bajos. Se localizaron rápidamente varios centenares de focos de infección.

9 El 3 de marzo de 1997, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) n° 413/97 por el que se aprueban medidas excepcionales de apoyo del mercado de la carne de porcino en los Países Bajos (DO L 62, p. 26), que autorizaba a las autoridades neerlandesas a conceder ayudas, el 70 % de cuyo importe corría a cargo del presupuesto de las Comunidades.

10 A raíz de uno de los controles efectuados por la Comisión, en el mes de agosto de 1997, las observaciones y propuestas de los miembros del equipo de inspección se recogieron en un documento titulado «Informe de inspección —La lucha contra la fiebre porcina clásica en los Países Bajos en 1997— Comprobación de los

gastos en el marco del control de la aplicación técnica y financiera» (en lo sucesivo, «Informe» o «Informe de inspección»).

- 11 Basándose en la Decisión 90/424 y especialmente en su artículo 3, la Comisión adoptó, el 15 de diciembre de 1997, la Decisión 98/25/CE relativa a una ayuda financiera de la Comunidad para la erradicación de la peste porcina clásica en los Países Bajos (DO L 8, p. 28).
- 12 Con arreglo a la Decisión 98/25, los Países Bajos obtuvieron un primer anticipo de 31,3 millones de ECU, destinados a indemnizar a los propietarios de las 195 primeras explotaciones afectadas por la enfermedad de que se trata, cantidad pagadera previa presentación de documentos justificativos. Asimismo, a tenor del quinto considerando de la mencionada Decisión, «se [decidió] conceder [este] primer anticipo sin perjuicio de la decisión definitiva sobre el importe global de la participación y las posibles reducciones». El séptimo considerando de la Decisión 98/25 contemplaba igualmente la posibilidad de que los demás propietarios de animales afectados por la enfermedad obtuvieran una participación financiera posterior, en función de la comprobación, por parte de la Comisión, de que se cumplieran las normas comunitarias en el ámbito veterinario y las condiciones necesarias para la ayuda financiera de la Comunidad.
- 13 Mediante escrito de 7 de agosto de 1998, la demandante solicitó a la Comisión el acceso al Informe de inspección.
- 14 A falta de respuesta, la demandante se dirigió, mediante escrito de 5 de octubre de 1998, al Secretario General de la Comisión solicitándole que le informara sobre el curso dado a su solicitud, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, punto 2, de la Decisión 94/90.

- 15 Mediante escrito de 17 de noviembre de 1998, (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Secretario General de la Comisión denegó la solicitud de la demandante en los términos siguientes:

«1. La divulgación del mencionado Informe podría suponer un perjuicio para la protección del interés público (especialmente en actividades de inspección e investigación).

La Comisión no ha concluido sus trabajos de inspección sobre la peste porcina clásica en los Países Bajos y continúan los contactos entre la Comisión y el Estado miembro afectado. Esta labor debe culminarse en un clima de confianza mutua. Además, el Informe que usted solicita versa sobre presuntas infracciones de normas comunitarias. Tales alegaciones deben ser objeto de examen y la divulgación del Informe podría suponer un perjuicio de cara a un posible procedimiento judicial.

2. Asimismo, la divulgación podría afectar a la protección del secreto en materia comercial, dado que el Informe contiene datos detallados relativos a explotaciones que se citan de forma expresa.»

- 16 Con posterioridad a la decisión impugnada, la Comisión adoptó la Decisión 1999/18/CE, de 22 de diciembre de 1998, sobre la concesión por la Comunidad de una ayuda financiera complementaria para la erradicación de la peste porcina clásica en los Países Bajos (DO L 6, p. 18), por la que los Países Bajos obtenían una participación complementaria en concepto de ayuda financiera de la Comunidad. Con arreglo al artículo 1 de la Decisión, tal participación se concedía «sin perjuicio de la decisión definitiva referente al importe total de la ayuda financiera y, en su caso, las correcciones necesarias».

- 17 En los considerandos tercero y cuarto de la citada Decisión, se destacaba también que «la Comisión [estaba] aún comprobando, por una parte, que se [habían] cumplido en todos los casos todas las normas comunitarias en el ámbito veterinario, y, por otra, que se [reunían] todas las condiciones necesarias para la ayuda financiera de la Comunidad», y que «los Países Bajos [debían efectuar] también controles adicionales de las declaraciones que [habían] presentado a la Comisión para cerciorarse de que se [cumplían] las condiciones establecidas en la Decisión 90/424/CEE, basándose, en concreto, en las observaciones hechas hasta el momento por la Comisión».

Procedimiento

- 18 En estas circunstancias, la demandante interpuso el presente recurso mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de enero de 1999.
- 19 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.
- 20 Los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia fueron oídos en la vista celebrada el 14 de abril de 2000.

Pretensiones de las partes

- 21 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre el fondo

Sobre los motivos primero y segundo, basados en la infracción de la Decisión 94/90 y del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE)

Alegaciones de las partes

— Sobre la excepción basada en la protección del interés público (actividades de inspección e investigación)

23 La demandante sostiene que la Comisión ha infringido la Decisión 94/90 al hacer uso de la excepción relativa a la protección del interés público.

- 24 Según la demandante, la primera razón invocada por la Comisión en la decisión impugnada, a saber, la necesidad de mantener un clima de confianza mutua con los Países Bajos durante el período de inspección, es, de hecho, errónea. A este respecto, la demandante alega que cuando se adoptó la decisión impugnada ya había terminado la investigación y que ya no había ningún contacto con los Países Bajos. Además, en el mes de noviembre de 1998, el portavoz de la Comisión declaró que se había decidido, en concepto de sanción, reducir en un 25 % la ayuda financiera comunitaria inicialmente prevista.
- 25 A juicio de la demandante, es irrelevante que el proceso de adopción de la decisión sobre el importe final de la ayuda financiera que debe concederse a los Países Bajos no haya terminado. Aunque no se discute que todavía no se ha adoptado una decisión sobre este extremo, lo determinante es que la inspección que dio lugar al Informe sí había concluido.
- 26 En cuanto al segundo motivo invocado para justificar la aplicación de la excepción, a saber, el riesgo de perjuicio para un posible procedimiento judicial, la demandante estima que carece igualmente de fundamento puesto que el Estado miembro afectado ya disponía del Informe de inspección y era de dominio público que entre dicho Estado y la Comisión existían divergencias. Asimismo, para denegar la solicitud de acceso al Informe de inspección formulada por la demandante, las autoridades neerlandesas alegaron que seguían instrucciones de la Comisión.
- 27 Por otra parte, de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión (T-105/95, Rec. p. II-313), apartado 64, se desprende que la Comisión no puede contentarse con invocar la posible incoación de un procedimiento por incumplimiento para justificar una denegación de acceso a la totalidad de los documentos objeto de la solicitud de un ciudadano. Pues bien, no es posible invocar la posible incoación de un procedimiento por incumplimiento en un caso que versa únicamente sobre el control de los gastos comunitarios. En efecto, en el presente asunto, la única consecuencia desfavorable que para los Países Bajos podría derivarse de dicho control sería el posible rechazo de determinados gastos en el marco del procedimiento de liquidación definitiva de las cuentas presentadas por los Estados miembros en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

- 28 Por último, según la demandante, es inexacto sostener que la referencia, en la decisión impugnada, a «presuntas infracciones» significa que los particulares también pueden haber cometido infracciones. La decisión sólo afecta a éstos en lo que respecta a la supuesta protección de sus datos comerciales.
- 29 Con carácter preliminar, la Comisión destaca que cada una de las excepciones obligatorias invocadas constituye, en sí misma, un motivo suficiente para denegar el acceso al Informe. Por consiguiente, sólo cabría estimar el recurso si se considerase que la invocación de ambas excepciones por parte de la Comisión carece de fundamento.
- 30 En cuanto a la excepción basada en la protección del interés público, la Comisión sostiene que debía aplicarla en el presente asunto, ya que el documento al que se pretendía acceder estaba directamente relacionado con una actividad de inspección. En particular, la Comisión destaca que el objeto de dicha inspección era verificar la correcta aplicación por las autoridades neerlandesas de medidas sanitarias financiadas, en parte, por el presupuesto de las Comunidades, o para las que se solicitaba la ayuda financiera de la Comunidad. Por consiguiente, la protección del interés público exigía, según la Comisión, garantizar el desarrollo armonioso del procedimiento de adopción de la decisión sobre la imputación o no de los gastos al presupuesto comunitario, e incluso de la decisión de incoar un procedimiento por incumplimiento.
- 31 A este respecto, de la jurisprudencia se deduce que los Estados miembros tienen derecho a esperar que la Comisión proteja la confidencialidad de 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 (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartados 63 y 64). Lo mismo puede decirse cuando la inspección de que se trata no se dirige, principalmente, a comprobar posibles incumplimientos con objeto de incoar un procedimiento conforme al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), sino a determinar si es posible imputar ciertos gastos al presupuesto de las Comunidades. En efecto, existe una relación estrecha entre el procedimiento por incumplimiento y el control de los gastos efectuados por la Comisión, ya que dicho control puede ejercerse a la vez mediante la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado y a través de la liquidación de cuentas del FEOGA. El principio sentado en la sentencia

WWF UK/Comisión, antes citada, sería tanto más aplicable en el presente asunto cuanto que el proceso de adopción de la decisión relativa a las consecuencias que pueden derivarse de la inspección aún no había concluido cuando se adoptó la decisión impugnada.

- 32 Finalmente, la Comisión alega que las «presuntas infracciones» del Derecho comunitario, mencionadas en la decisión impugnada, se refieren principalmente a las infracciones imputables a los Países Bajos, aunque también a las cometidas por particulares. En efecto, a su juicio, el Informe contiene datos individuales y observaciones sobre las medidas adoptadas en diferentes explotaciones. Por lo tanto, su publicación podría perturbar la adopción, en su caso, de medidas por parte de las autoridades neerlandesas, así como el desarrollo de los procedimientos nacionales.

— Sobre la excepción basada en la protección del secreto en materia comercial

- 33 En lo que atañe a la aplicación de esta excepción, la demandante sostiene, en primer lugar, que la decisión impugnada está insuficientemente motivada. Más que afirmar que el Informe contiene información detallada sobre explotaciones que se citan de forma expresa y que se dedican a la cría de ganado porcino, la decisión debería haber precisado la naturaleza de la citada información.
- 34 En cualquier caso, según la demandante, la decisión impugnada vulnera las disposiciones de la Decisión 94/90. El concepto de «secreto en materia comercial» se refiere a los datos de la actividad comercial de una empresa. Pues bien, no es posible que en el Informe de inspección figuren datos de esta naturaleza. Dado que el objeto de tal inspección es, en realidad, controlar la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades neerlandesas para luchar contra la peste porcina, la información sobre las empresas del sector afectado versa únicamente sobre la manera en que se han aplicado dichas medidas.

- 35 Aun suponiendo que el Informe incluya datos calificados de secreto comercial, no está justificado denegar el acceso a la totalidad del Informe. En efecto, bastaría con ocultar los nombres de las explotaciones citadas en el Informe. De este modo, no existiría ningún riesgo de que las empresas afectadas pudieran ser reconocidas, habida cuenta del número de explotaciones dedicadas a la cría de ganado porcino, que se eleva a 10.000 en los Países Bajos.
- 36 La demandante destaca que, ciertamente, la Comisión no estaba obligada a examinar si podía, o debía, permitirle acceder a una versión del Informe en la que se omitieran ciertos pasajes, ya que invocaba además otra excepción, basada en la protección del interés público. No obstante, si el Tribunal de Primera Instancia estimara, por una parte, que la Comisión invocó sin fundamento la excepción basada en la protección del interés público y, por otra, que el Informe contenía efectivamente secretos en materia comercial, debería examinar la posibilidad de que la demandante tuviera un acceso parcial al Informe.
- 37 La Comisión estima que la decisión expone de manera suficientemente explícita la razón por la que la información contenida en el Informe no puede divulgarse: se trata de datos comerciales relativos a explotaciones que se citan de forma expresa. Habida cuenta del objeto del Informe, está claro que tales datos se refieren al número de animales sacrificados, a las indemnizaciones pagadas y al incumplimiento de determinadas obligaciones. Por consiguiente, la aplicación, con carácter subsidiario, de la excepción basada en la protección del secreto en materia comercial estaría justificada en el presente caso.
- 38 En cuanto al argumento según el cual debería haberse proporcionado una versión no confidencial del Informe, la Comisión contesta que, en las circunstancias del presente asunto, no era necesario examinar si cabía conceder un acceso parcial, puesto que existían otras razones que justificaban la denegación del acceso al documento completo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 39 Con carácter preliminar, procede recordar que el Código de conducta adoptado mediante la Decisión 94/90 prevé dos categorías de excepciones al derecho de acceso a los documentos de la Comisión. La primera categoría, redactada en términos imperativos, recoge las «excepciones obligatorias» destinadas a proteger, bien los intereses de terceros, bien el interés del público en general. La segunda, concebida en términos facultativos, se refiere a las deliberaciones internas de la Institución que afectan únicamente a los intereses de ésta (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 60).
- 40 A este respecto, procede añadir que al igual que la Comisión 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 (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 61; en lo que respecta al Consejo, véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 114), también puede invocar conjuntamente varias excepciones pertenecientes a la primera categoría. En efecto, no puede excluirse que la divulgación de determinados documentos pueda suponer un perjuicio tanto para el interés público como para los intereses particulares de terceras personas.
- 41 En el presente procedimiento, la decisión impugnada, por la que se deniega la solicitud de acceso de la demandante a un Informe de inspección de la Comisión, se basa en una aplicación conjunta de dos excepciones obligatorias relativas a la protección, por un lado, del interés público y, por otro, del secreto en materia comercial.
- 42 Por consiguiente, dado que se trata de una solicitud de acceso a un único documento, es preciso examinar si la Comisión estaba facultada para invocar alguna de estas dos excepciones obligatorias para denegarla, puesto que cada una de ellas constituye, con arreglo a la Decisión 94/90, un motivo suficiente para denegar el acceso.

- 43 En lo que respecta a la primera excepción invocada, basada en la protección del interés público, hay que recordar que, entre los supuestos comprendidos en esta excepción, el Código de conducta se refiere expresamente al caso de documentos resultantes de «actividades de inspección e investigación».
- 44 Pues bien, es necesario señalar que el documento al que se solicita acceder se deriva efectivamente de tal actividad. Así, ambas partes coinciden en que dicho documento es un Informe de inspección elaborado por los servicios de la Comisión a raíz de uno de los controles efectuados en los Países Bajos, con arreglo al artículo 9 de la Decisión 90/424, para cerciorarse de la aplicación de las medidas previstas por aquélla para la erradicación de la peste porcina clásica.
- 45 No obstante, el hecho de que el documento de que se trata se refiera a una actividad de inspección no basta en sí mismo para justificar la aplicación de la excepción invocada. En efecto, según la jurisprudencia, cualquier excepción al derecho de acceso a los documentos de la Comisión comprendidos en el ámbito de aplicación de la Decisión 94/90 debe interpretarse y aplicarse de forma estricta (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión, C-174/98 P, Rec. p. I-1, apartado 27).
- 46 Por lo tanto, corresponde al Tribunal de Primera Instancia comprobar si, en el presente caso, la Comisión no ha incurrido en ningún error de apreciación al estimar que la divulgación del Informe podría suponer un perjuicio para la protección del interés público.
- 47 A este respecto, procede destacar que el procedimiento en el que se inscribía la inspección objeto del mencionado Informe aún no había terminado cuando se adoptó la decisión impugnada, el 17 de noviembre de 1998. En esa fecha, la Comisión sólo había adoptado una decisión relativa a la ayuda financiera de la Comunidad que debía concederse a los Países Bajos, decisión que permitía un primer anticipo en favor del citado país sin perjuicio del importe final de la ayuda que debía concederse, ni de las posibles reducciones que pudieran producirse, en función del resultado de las comprobaciones que aún debían llevarse a cabo (véase el apartado 12 *supra*).

- 48 Por lo tanto, si bien es cierto que la inspección particular que dio lugar al Informe al que se solicita tener acceso había concluido, no lo es menos que, en fecha de 17 de noviembre de 1998, la Comisión todavía realizaba actividades de «inspección e investigación» para cerciorarse del cumplimiento de las normas comunitarias en el ámbito veterinario y de los requisitos necesarios para la concesión de una ayuda financiera. La Decisión 1999/18 por la que se concede un segundo anticipo provisional a los Países Bajos corrobora esta observación ya que, aunque posterior a la decisión impugnada, dicha Decisión subraya que la Comisión aún estaba efectuando controles (véase el apartado 17 *supra*).
- 49 De ello se deduce que la Comisión pudo legítimamente estimar que la continuación de las labores de inspección que debían llevarse a cabo en los Países Bajos exigía que no se divulgara el Informe al que se solicitaba acceder con objeto de mantener el clima de confianza mutua necesario para el desenvolvimiento armonioso de tal procedimiento.
- 50 De cuanto antecede se desprende que el recurso debe ser desestimado, sin que sea necesario examinar si la denegación del acceso al Informe está justificada igualmente por la otra excepción obligatoria invocada, relativa a la protección del secreto en materia comercial.

Costas

- 51 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede, de conformidad con las pretensiones de la demandada, condenarla a cargar con las costas en que ésta haya incurrido.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar a la demandante a pagar sus propias costas y las de la demandada.

Vesterdorf

Vilaras

Forwood

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de septiembre de 2000.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf