

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

de 14 de octubre de 1999 *

En el asunto T-309/97,

The Bavarian Lager Company Ltd, sociedad inglesa, con domicilio social en Lancashire (Reino Unido), representada por el Sr. Stephen Hornsby, Solicitor, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e André Marc, 56-58, rue Charles Martel,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Carmel O'Reilly y el Sr. Ulrich Wölker y, en la fase oral del procedimiento, por el Sr. Xavier Lewis, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. John Collins y, en la fase oral del procedimiento, por la Sra. Jessica Simor, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto una solicitud de anulación de una decisión de la Comisión de 18 de septiembre de 1997 por la que se denegó a la demandante el acceso a un proyecto de dictamen motivado elaborado por la Comisión con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE),

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

integrado por el Sr. R.M. Moura Ramos, Presidente, la Sra. V. Tiili y el Sr. P. Mengozzi, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de febrero de 1999;

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, 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 2 de junio de 1993, la Comisión presentó la Comunicación 93/C 166/04 sobre la transparencia en la Comunidad (DO C 166, p. 4), en la que se recogen los principios básicos que regulan el acceso a los documentos.

- 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 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 8 de febrero de 1994 la Comisión adoptó la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58; en lo sucesivo,

«Decisión 94/90»), con base en el artículo 162 del Tratado CE. El artículo 1 de dicha Decisión indica que queda aprobado el Código de conducta, cuyo texto figura en anexo a la misma.

- 5 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. Por documento se entiende todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo.»

- 6 Después de exponer brevemente los principios que rigen la presentación y la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos, el Código de conducta describe del siguiente modo el procedimiento que debe seguirse cuando se tiene la intención de rechazar una solicitud de acceso a un documento:

«Si los servicios competentes de la Institución de que se trate tuvieran la intención de proponer a la misma que dé un curso negativo a la solicitud del interesado, los citados servicios se lo comunicarán, señalándole que dispone de un plazo de un mes para presentar una solicitud confirmativa a la Institución encaminada a que revise su postura y que, de no hacerlo, se considerará que ha renunciado a su solicitud inicial.

De presentarse dicha solicitud confirmativa y en caso de que la Institución de que se trate decidiera denegar la entrega del documento, la decisión deberá producirse en el mes siguiente a la presentación de la solicitud confirmativa y comunicarse al solicitante por escrito y sin demora; la decisión deberá motivarse debidamente e indicar las posibles vías de recurso, a saber, el recurso y la reclamación ante el Defensor del Pueblo, en las condiciones previstas en los artículos 173 [actualmente artículo 230 CE, tras su modificación] y 138 E [actualmente artícu-

lo 195 CE], respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.»

- 7 El Código de conducta enumera, en los siguientes términos, las circunstancias que una Institución puede invocar para justificar el rechazo de una solicitud de acceso a los 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.»

- 8 El 4 de marzo de 1994, la Comisión publicó la Comunicación 94/C 67/03 sobre mejora del acceso a los documentos (DO C 67, p. 5). En ella se indica que «toda persona [...] puede [...] solicitar el acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, incluidos los documentos de trabajo y otro material explicativo». En cuanto 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», y añade a este respecto que «las derogaciones [léase excepciones] no estarán sujetas a ninguna norma automática y se estudiará cada solicitud de acceso a un documento de forma separada».

Hechos que originaron el litigio

- 9 La sociedad demandante fue creada el 28 de mayo de 1992 con la intención de importar cerveza alemana destinada principalmente a los establecimientos de despacho de bebidas alcohólicas del Reino Unido situados en el norte de Inglaterra.
- 10 Sin embargo, la demandante no logró vender su producto, ya que gran número de titulares de establecimientos de despacho de bebidas alcohólicas del Reino Unido se encuentran vinculados por contratos de compra en exclusiva, que les obligan a adquirir la cerveza a empresas cerveceras determinadas.
- 11 El Reglamento británico sobre suministro de cerveza [Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 (S.I. 1989/2390)] obliga, sin embargo, a las empresas cerveceras británicas que posean más de 2.000 «pubs» a permitir que los titulares de sus

establecimientos comprenden una cerveza procedente de otra empresa cervecera, a condición de que se trate de cerveza envasada en barril y con una graduación alcohólica superior al 1,2 % vol., según lo dispuesto en el artículo 7, apartado 2, letra a), de dicho Reglamento. Esta última disposición se conoce comúnmente como «Guest Beer Provision» («regla de la cerveza acogida»; en lo sucesivo, «GBP»).

- 12 El artículo 7, apartado 3, del mismo Reglamento define como «cerveza envasada en barril» la que «continúa fermentando en el recipiente del que se extrae para ser consumida». Ahora bien, la mayoría de las cervezas fabricadas fuera del Reino Unido son filtradas antes de que finalice el proceso de fabricación y, por esta razón, no continúan fermentado una vez envasadas en barriles. Por consiguiente, no pueden considerarse «cerveza envasada en barril» a efectos de la GBP ni están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha disposición.
- 13 Considerando que la GBP constituía una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a las importaciones y, por tanto, incompatible con el artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación), la demandante presentó una denuncia ante la Comisión mediante un escrito de 3 de abril de 1993.
- 14 Tras efectuar la correspondiente investigación, la Comisión decidió, el 12 de abril de 1995, incoar contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE). El 28 de septiembre de 1995, dicha Institución informó a la demandante de la existencia de la investigación y del envío al Reino Unido de un escrito de requerimiento fechado el 15 de septiembre de 1995. El 26 de junio de 1996, la Comisión decidió enviar un dictamen motivado al Reino Unido, y, el 5 de agosto de 1996, publicó un comunicado de prensa en el que informaba de su decisión.
- 15 El 15 de marzo de 1997, el United Kingdom Department of Trade and Industry (Ministerio de Comercio e Industria británico) anunció un proyecto de modificación de la GBP con arreglo al cual la cerveza embotellada podría venderse como «guest beer», al igual que la cerveza envasada en barril. Después de que la Comisión suspendiera en dos ocasiones, el 19 de marzo de 1997 y el 26 de junio de 1997, su decisión de enviar un dictamen motivado al Reino Unido, el Jefe de la Unidad 2, «Aplicación de los artículos 30 a 36 del Tratado CE (notificación, quejas, infracciones, etc.) y eliminación de las restricciones a los

intercambios», de la Dirección B, «Libre Circulación de Mercancías y Contratos Públicos», de la Dirección General XV — «Mercado Interior y Servicios Financieros» (en lo sucesivo, DG XV) informó a la demandante mediante escrito de 21 de abril de 1997 de que, habida cuenta del proyecto de modificación de la GBP, se había decidido suspender el procedimiento del artículo 169 del Tratado y el dictamen motivado no había sido notificado al Gobierno del Reino Unido. Indicaba igualmente que el procedimiento se daría por finalizado tan pronto como la GBP modificada entrara en vigor. La nueva versión de la GBP entró en vigor el 22 de agosto de 1997. Por consiguiente, el dictamen motivado no llegó a ser enviado al Reino Unido en ningún momento, y el 10 de diciembre de 1997 la Comisión decidió finalmente archivar el procedimiento incoado por incumplimiento.

- 16 Mediante un fax enviado el 21 de marzo de 1997, el Abogado de la demandante solicitó al Director General de la DG XV el texto del «dictamen motivado», basándose en el Código de conducta. Mediante escrito de 16 de mayo de 1997, el Sr. Mogg, Director General de la DG XV, se negó a acceder a lo solicitado alegando que «con arreglo a las reglas internas de la Comisión, los dictámenes motivados de la Comisión son confidenciales, a menos que la Comisión adopte la decisión especial de hacerlos públicos».
- 17 Mediante escrito de 27 de mayo de 1997, el Abogado de la demandante reiteró su solicitud, invocando la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de octubre de 1995, Carvel y Guardian Newspapers/Consejo (T-194/94, Rec. p. II-2765) y el principio de buena administración. Mediante escrito de 9 de julio de 1997, el Sr. Mogg confirmó su negativa, invocando en esta ocasión el Código de conducta y la excepción basada en la protección del interés público. Afirmó así, en especial, que la divulgación del documento de referencia podría:

- afectar a la buena administración de la justicia, y en particular a la aplicación del Derecho comunitario;
- poner en peligro el procedimiento que se sigue en caso de incumplimiento del Derecho comunitario;

— suponer un perjuicio para el clima de confianza indispensable para una discusión franca y profunda entre la Comisión y los Estados miembros, a fin de garantizar el cumplimiento por dichos Estados de las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado.

18 En desacuerdo con la postura de la Comisión, la demandante presentó a través de su Abogado, mediante escrito de 7 de agosto de 1997, una solicitud confirmativa dirigida al Secretario General de la Comisión, conforme al procedimiento establecido en el Código de conducta.

19 Mediante escrito de 18 de septiembre de 1997 (en lo sucesivo, «decisión controvertida»), el Secretario General de la Comisión ratificó la desestimación de la solicitud presentada a la DG XV y la motivación de la misma en los siguientes términos:

«Tras examinar su solicitud, me veo obligado a ratificar la decisión del Sr. Mogg de no darle acceso a este documento, cuya divulgación podría suponer un perjuicio para la protección del interés público, y en particular para las tareas de inspección y de investigación de la Comisión. Dicha excepción está expresamente prevista en el Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión, adoptado por la Comisión el 8 de febrero de 1994.

Como el Sr. Mogg le explicó ya en su escrito de 9 de julio de 1997, resulta en efecto esencial que la Comisión pueda efectuar investigaciones en los asuntos incluidos en el ámbito de sus competencias como guardiana de los Tratados, respetando al mismo tiempo la naturaleza confidencial de dichos procedimientos. En materia de investigación de incumplimientos, es necesario que exista una cooperación sincera y un ambiente de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, a fin de que ambas partes puedan iniciar un proceso de negociación y concesiones recíprocas que permita resolver el litigio en su fase preliminar.

El propio Tribunal de Primera Instancia ha considerado, en su sentencia T-105/95 (WWW/Comisión), 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” (apartado 63).

Es preciso subrayar igualmente que la investigación sobre un eventual incumplimiento continúa abierta, dado que la Comisión ha decidido postergar el envío de un dictamen motivado a las autoridades británicas.

Le recuerdo que, a diferencia de lo que ocurre con la excepción facultativa basada en el interés de la Comisión en mantener el secreto de sus deliberaciones, esta excepción obligatoria basada en la protección del interés público no requiere una ponderación de los intereses en juego. Tal como declaró el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 58 de la sentencia antes mencionada, “la Comisión está obligada a denegar el acceso a documentos que correspondan a una de las excepciones que figuran en esta primera categoría, cuando se aporta la prueba de esta última circunstancia”. »

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 20 A la vista de estas circunstancias, la demandante interpuso el recurso objeto de estos autos mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de diciembre de 1997.
- 21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de mayo de 1998, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. Mediante auto de 7 de julio de 1998, el Presidente de la Sala Tercera del Tribunal de Primera Instancia admitió dicha intervención.

- 22 Al no haber formulado la demandante escrito de réplica y haber renunciado la parte coadyuvante a presentar un escrito de formalización de la intervención, la fase escrita del procedimiento finalizó el 9 de septiembre de 1998.
- 23 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la decisión de la Comisión contenida en los escritos de 16 de mayo de 1997, 9 de julio de 1997 y 18 de septiembre de 1997, por la que se le deniega el acceso al dictamen motivado de la Comisión formulado a raíz de una investigación sobre el artículo 7, apartado 3, de la Supply of Beer (Tied Estates) Order 1989 (S.I. 1989/2390).

 - Condene en costas a la Comisión.
- 24 La demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se refiere a los escritos de 16 de mayo de 1997 y de 9 de julio de 1997.

 - Desestime el recurso.

 - Condene en costas a la demandante.

- 25 El Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que estime las pretensiones de la Comisión
- 26 En la vista, la demandante renunció a su pretensión de que se anulara la decisión de la Comisión contenida en los escritos de 16 de mayo de 1997 y de 9 de julio de 1997.

Sobre el fondo del asunto

Sobre el único motivo, basado en una violación de la Decisión 94/90

Alegaciones de las partes

- 27 La demandante basa sus pretensiones en la sentencia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión (T-105/95, Rec. p. II-313; en lo sucesivo, «sentencia WWF»), en la que el Tribunal de Primera Instancia estimó que la Decisión 94/90 constituye la respuesta de la Comisión a las peticiones del Consejo de reflejar a nivel comunitario el derecho de los ciudadanos, reconocido por la mayoría de las legislaciones de los Estados miembros, a acceder a los documentos que obren en poder de las autoridades públicas. Invoca asimismo los apartados 34 a 37 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo (C-58/94, Rec. p. I-2169) y las conclusiones del Abogado General Sr. Tesouro en

el asunto en el que recayó dicha sentencia (puntos 14 a 16). Según la demandante, el significado del Código de conducta y de la sentencia WWF, correctamente interpretados, es el siguiente:

- El acceso a los documentos constituye un derecho; quien lo solicita no está obligado a invocar un interés legítimo en apoyo de su solicitud.

- El objetivo de transparencia constituye un fin en sí mismo; la Comisión sólo puede denegar el acceso a un documento amparándose en la excepción obligatoria basada en la protección del interés público si aporta la prueba de que dicho acceso puede realmente «suponer un perjuicio» para el interés público.

- Únicamente existe «un perjuicio» para el interés público cuando se acredite que la divulgación del documento solicitado puede suponer un perjuicio importante para un tercero o para el público en general, ya que la excepción basada en la protección del interés público no pretende proteger los intereses de la Comisión.

- El Código de conducta no permite que la Comisión se niegue a divulgar la totalidad de los documentos de unas determinadas categorías o adopte reglas internas que establezcan que determinadas categorías de documentos son *per se* confidenciales. Cada solicitud que se presente debe ser examinada a la luz de las disposiciones del Código.

28 La demandante sostiene que el análisis del concepto de interés público efectuado por la Comisión en su escrito de 9 de julio de 1997 resulta erróneo por dos razones. En primer lugar, la demandante considera que el interés público que debe prevalecer es el consistente en una buena administración. En su papel como guardiana de los Tratados, la Comisión está obligada a ejercer sus funciones con eficacia y en interés de la Comunidad, y a mostrar a los europeos que efectivamente actúa así. En el caso de la GBP, existe como mínimo la apariencia de que la Comisión no ha velado por el cumplimiento de las obligaciones que

incumben al Reino Unido en virtud del Tratado CE. El interés público exige que se divulgue el dictamen motivado, que recoge el punto de vista oficial de la Comisión sobre la conformidad al Derecho comunitario de la GBP, en su versión inicial, con lo que se garantizaría una total transparencia del proceso de decisión y se crearía un sentimiento de confianza en la actuación de las Instituciones.

- 29 En segundo lugar, la demandante considera que en el presente caso carece de pertinencia la referencia que la Comisión hace a la confidencialidad que tiene derecho a esperar el Reino Unido, en cuanto Estado miembro contra el que puede incoarse un procedimiento por incumplimiento. Subraya a este respecto que la Comisión indicó específicamente en su escrito de 16 de mayo de 1997 que el procedimiento por incumplimiento se daría por finalizado tan pronto como entrara en vigor el proyecto de modificación de la GBP, lo que ocurrió el 22 de agosto de 1997. Ahora bien, en el apartado 63 de la sentencia WWF, el Tribunal de Primera Instancia consideró que los Estados miembros que estén siendo objeto de una investigación que pueda dar lugar a un procedimiento por incumplimiento tienen derecho a esperar de la Comisión que se respete la confidencialidad. Por consiguiente, en opinión de la demandante, el argumento de la confidencialidad sólo puede invocarse en los casos en que exista la posibilidad de un procedimiento por incumplimiento, pero no cuando dicho procedimiento ya se ha dado por finalizado.
- 30 La Comisión impugna la afirmación de la demandante de que en el presente caso no resulta justificada la excepción basada en la protección del interés público. Citando la jurisprudencia comunitaria, y en especial la sentencia WWF, la Comisión reconoce que, para poder denegar el acceso a unos documentos invocando la mencionada excepción, ella está obligada a aportar la prueba, por una parte, de la circunstancia que justifica dicha excepción (sentencias, antes citadas, Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, apartado 64, y WWF, apartado 58) y, por otra, de la relación entre dicha circunstancia y los documentos de que se trate (sentencia WWF, apartado 64). Subraya a este respecto que el Código de conducta enumera diferentes aspectos del interés público, a saber, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la estabilidad monetaria, los procedimientos jurisdiccionales y las actividades de inspección e investigación. La divulgación de documentos relacionados con estas materias se presume perjudicial para el interés público. Por otra parte, en su sentencia WWF, el Tribunal de Primera Instancia señaló expresamente que los documentos relativos a investigaciones que podrían dar lugar a un procedimiento por incumplimiento deben considerarse comprendidos en el concepto de protección del interés público, y más especialmente en el de actividades de inspección y de investigación (apartado 63).

- 31 Por lo que respecta al documento de que se trata, la Comisión alega que había una investigación en marcha sobre un eventual incumplimiento del Derecho comunitario en el momento en que la demandante solicitó el texto del dictamen motivado, que constituye por definición un documento «relacionado» con el procedimiento por incumplimiento y al que se aplica, por consiguiente, la excepción basada en la protección del interés público. La Comisión mantiene, pues, que no se negó a divulgar la totalidad de los documentos de unas determinadas categorías, sino que denegó el acceso al documento de que se trata en razón de su naturaleza.
- 32 Esta última excepción resulta aplicable en razón de la confidencialidad que los Estados miembros tienen derecho a esperar de la Comisión cuando esta última investiga eventuales incumplimientos del Derecho comunitario, confidencialidad protegida por la confianza legítima, según la sentencia WWF. La Comisión considera que el procedimiento del artículo 169 del Tratado tiene por objeto hacer que los Estados miembros respeten el Derecho comunitario a través, en una primera fase, de un proceso de negociación basado en un diálogo sincero con el Estado afectado. Tanto en interés de los Estados miembros como en interés de la investigación es necesario que el dialogo se desarrolle sin publicidad alguna, garantizando a dichos Estados la posibilidad de alcanzar un compromiso de manera confidencial.
- 33 Por otra parte, la Comisión rechaza la interpretación que la demandante hace de la sentencia WWF y del Código de conducta. Señala así que no existe en los fundamentos de dicha sentencia nada que permita llegar a la conclusión de que únicamente podrá invocarse la confidencialidad cuando exista la posibilidad de un procedimiento por incumplimiento. Por lo que respecta al Código de conducta, este último prevé dos categorías de excepciones al principio general de acceso de los ciudadanos a los documentos de la Comisión. La Comisión está obligada a denegar el acceso a los documentos a los que se aplique alguna de las excepciones obligatorias, entre las cuales se encuentra la basada en la protección del interés público, mientras que en el caso de excepciones facultativas dispone de un margen de apreciación. Dicha apreciación consiste en sopesar el interés del ciudadano en tener acceso a los documentos y el eventual interés de la Comisión en preservar el secreto de sus deliberaciones. Por tanto, al tiempo que reconoce que la demandante no está obligada a demostrar un interés en la obtención de los documentos solicitados, la Comisión sostiene que aquélla se equivoca al afirmar que «el interés público predominante es el interés en una buena administración» o invoca sus propios intereses comerciales, pues en el presente caso no hay

necesidad alguna de sopesar unos intereses y otros. La Comisión considera que la buena administración resulta garantizada precisamente si se invoca la excepción basada en la protección del interés público cuando resulten acreditadas las circunstancias que la justifican.

- 34 En la vista, la Comisión precisó su postura explicando que el interés público que merece protección en el caso de autos es el interés en el funcionamiento correcto de la Comunidad. El único modo de alcanzar el objetivo que persigue el procedimiento del artículo 169 del Tratado es garantizar a todos los Estados miembros que el escrito de requerimiento y el dictamen motivado sólo se comunicarán al Tribunal de Justicia. La falta de confidencialidad limitaría las posibilidades de llevar a cabo una discusión constructiva y de lograr una solución de los litigios en vía amistosa, y el resultado sería un aumento del número de procedimientos contenciosos. La Comisión subraya a este respecto que, de todos los asuntos en los que ella incoa un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, menos del 10 % llegan al Tribunal de Justicia. Afirma, por último, que hacer público un dictamen motivado, incluso en el caso de un procedimiento por incumplimiento ya archivado, no contribuiría a proteger el interés de todos los ciudadanos comunitarios en que las Instituciones comunitarias funcionen eficazmente y en que exista un sistema jurídico coherente en todo el territorio de la Unión.
- 35 El Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha indicado que comparte la postura de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 36 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 (sentencia WWF, apartado 55; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1998, Van der Wall/Comisión, T-83/96, Rec. p. II-545, apartado 41, y de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión, T-124/96, Rec. p. II-231, apartado 46). Su objetivo 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 [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 66, en lo que respecta a las disposiciones equivalentes de 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)].

- 37 Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia ha declarado ya que del sistema de la Decisión 94/90 se desprende que esta última se aplica en términos generales a las solicitudes de acceso a los documentos y que todos los ciudadanos pueden solicitar tener acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, sin que sea necesario motivar la solicitud (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 48, y, en lo que respecta a las disposiciones equivalentes de la Decisión 93/731, de 20 de diciembre de 1993, antes citada, véase la sentencia Svenska Journalistförbundet/Consejo, antes citada, apartado 109).
- 38 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 monetarias, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación)».
- 39 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» (sentencias WWF, apartado 56, Van der Wal, apartado 41, e Interporc/Comisión, antes citada, apartado 49).

- 40 En la decisión controvertida, la Comisión declara que la divulgación del dictamen motivado «podría suponer un perjuicio para la protección del interés público, y en particular para las tareas de inspección y de investigación de la Comisión». Menciona expresamente a este respecto el hecho de que «en materia de investigación de incumplimientos, es necesario que exista una cooperación sincera y un ambiente de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, a fin de que ambas partes puedan iniciar un proceso de negociación y concesiones recíprocas que permita resolver el litigio en su fase preliminar». Con estas palabras, la Comisión hace referencia principalmente a la sentencia WWF.
- 41 Sin embargo, y en contra de lo que afirma la Comisión, no se deduce de la jurisprudencia, ni de la sentencia WWF en particular, que todos los documentos relacionados con los procedimientos por incumplimiento se encuentren cubiertos por la excepción basada en la protección del interés público. Según dicha sentencia, 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 (sentencia WWF, apartado 63).
- 42 A este respecto procede señalar que resulta material y jurídicamente errónea la calificación de «dictamen motivado» dada al documento al que la demandante desea tener acceso. En efecto, en respuesta a una pregunta por escrito de este Tribunal, la Comisión ha precisado que los Miembros de la Comisión no disponían del proyecto de dictamen motivado cuando adoptaron la decisión de emitir dicho dictamen motivado, el 26 de junio de 1996. Dicho proyecto fue en realidad elaborado por la administración, bajo la responsabilidad del Miembro de la Comisión competente en esta materia, después de que la Junta de Comisarios adoptara la decisión de emitir el dictamen. Así pues, el documento de que se trata fue redactado en realidad por los servicios de la Comisión para ser notificado al Reino Unido como dictamen motivado. Posteriormente, el 19 de marzo de 1997, la Comisión suspendió su decisión de enviar un dictamen motivado al Reino Unido y finalmente el documento no fue enviado en ningún momento por el Miembro de la Comisión competente en la materia ni notificado a dicho Estado miembro. El procedimiento incoado con arreglo al artículo 169 del Tratado no ha llegado por tanto a la fase en que la Comisión «emitirá un dictamen motivado», y dicho dictamen no ha sobrepasado la etapa de documento meramente preparatorio.

- 43 Aunque la Institución demandada no ha negado la calificación de «dictamen motivado» dada al documento controvertido en el presente litigio, resulta necesario corregir esta calificación errónea. En efecto, no cabe admitir que la apreciación del recurso se base en una desnaturalización de dicho documento. Tal desnaturalización equivaldría a un error de Derecho y viciaría por tanto de ilegalidad la sentencia del Tribunal de Primera Instancia (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 1994, Hilti/Comisión, C-53/92 P, Rec. p. I-667, apartado 42, y de 16 de septiembre de 1997, Blackspur DIY y otros/ Consejo y Comisión, C-362/95 P, Rec. p. I-4775, apartado 29, y los autos del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1997, AIUFFASS y AKT/Comisión, C-55/97 P, Rec. p. I-5383, apartado 25, y de 16 de octubre de 1997, Dimitriadis/ Tribunal de Cuentas, C-140/96 P, Rec. p. I-5635, apartado 35).
- 44 De ello se deduce que la cuestión del acceso al documento de que se trata debe analizarse teniendo en cuenta que se trata de un documento preparatorio, sin olvidar que, según la Comunicación 94/C 67/03, de 4 de marzo de 1994, antes citada, «toda persona [...] puede [...] solicitar el acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, incluidos los documentos de trabajo y otro material explicativo».
- 45 Teniendo en cuenta estas circunstancias, procede, pues, analizar si la Comisión tiene derecho a invocar la excepción basada en la protección del interés público para denegar el acceso al documento solicitado por la demandante y, de ser así, en qué medida.
- 46 En el presente caso, habida cuenta de que el documento de que se trata es un documento preparatorio y de que, en el momento en que se solicitó acceder al mismo, la Comisión había suspendido su decisión de emitir el dictamen motivado, resulta obligado reconocer que el procedimiento del artículo 169 del Tratado se encontraba todavía en la fase de inspección e investigación. Como el Tribunal señaló en su sentencia WWF, los Estados miembros tienen derecho a esperar que la Comisión respete la confidencialidad durante las investigaciones que eventualmente pudieran dar lugar a un procedimiento por incumplimiento (apartado 63). En efecto, una divulgación de documentos relativos a la fase de

investigación, durante las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, podría perjudicar el correcto desarrollo del procedimiento por incumplimiento, en la medida en que podría poner en peligro la finalidad del mismo, que es permitir que el Estado miembro cumpla voluntariamente las exigencias del Tratado o, en su caso, darle la oportunidad de justificar su posición (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, C-191/95, Rec. p. I-5449, apartado 44). La defensa de este objetivo justifica que, en nombre de la protección del interés público, se deniegue el acceso a un documento preparatorio relativo a la fase de investigación del procedimiento del artículo 169 del Tratado.

- 47 Del conjunto de consideraciones precedentes se deduce que no cabe acoger el único motivo invocado, por lo que procede desestimar el recurso.

Costas

- 48 A tenor de lo dispuesto en artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Habiendo sido desestimado el recurso de la demandante, procede condenarla a soportar las costas en las que hubiera incurrido la demandada, conforme a lo solicitado por esta última.
- 49 Conforme al artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, la parte coadyuvante soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **La demandante soportará las costas de la demandada, además de sus propias costas.**
- 3) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.**

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de octubre de 1999.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

R.M. Moura Ramos