

# Asuntos acumulados T-391/03 y T-70/04

## Yves Franchet y Daniel Byk contra Comisión de las Comunidades Europeas

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Eurostat — Denegación de acceso — Actividades de inspección e investigación — Procedimientos judiciales — Derecho de defensa»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 6 de julio de  
2006 . . . . . II - 2028

### Sumario de la sentencia

1. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Concepto — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios*

[Art. 230 CE; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 8; Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión, anexo, arts. 3 y 4]

2. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001*  
*[Reglamentos (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo n° 1073/1999, art. 9, ap. 2, y n° 1049/2001, art. 4, ap. 2]*
3. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001*  
*[Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2]*
4. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001*  
*[Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4]*
5. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001*  
*[Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 2, ap. 1, y 4, ap. 2]*

1. Sólo aquellas medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica, constituyen actos susceptibles de recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE. Cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular al término de un procedimiento interno, únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de una institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios, cuyo objetivo es preparar la decisión final.

A este respecto, en el marco del procedimiento relativo al acceso del público a los documentos relativos a las actividades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), de la aplicación de los artículos 3 y 4 del anexo de la Decisión 2001/937, por la que se modifica el Reglamento interno de la Comisión, y del artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, se desprende claramente que una respuesta a la solicitud inicial de acceso sólo constituye una primera postura, que concede a los interesados la posibilidad de solicitar al Secretario

General de la Comisión o al Director de la OLAF que revise tal posición. Por consiguiente, sólo la medida adoptada por éstos, que tiene carácter de decisión y sustituye íntegramente a la postura anterior, puede producir efectos jurídicos que afecten a los intereses de los demandantes y, por tanto, ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE.

(véanse los apartados 46 a 48)

2. Las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general de acceso a los documentos consagrado en dicho Reglamento.

Sobre la excepción basada en la protección de los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, la expresión «procedimientos judiciales» debe interpretarse en el sentido de que la protección del interés público se opone a la divulgación del contenido de los documentos redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto, es decir, los escritos presentados, los documentos internos relativos a la instrucción del asunto pendiente de resolución, y las comunicaciones relativas al

asunto entre la Dirección General interesada y el Servicio Jurídico o un bufete de Abogados. En cambio, la excepción basada en la protección de los procedimientos judiciales no puede permitir a la institución eludir la obligación de facilitar los documentos que hayan sido elaborados en el marco de un expediente puramente administrativo.

A este respecto, considerar que los diferentes documentos transmitidos por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) a las autoridades nacionales, en virtud del artículo 10, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF, o a una institución, en virtud del artículo 10, apartado 3, del mismo Reglamento, han sido redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial no es conforme con la obligación de interpretar y de aplicar las excepciones de forma restrictiva. En efecto, conforme al artículo 9, apartado 2, del Reglamento n° 1073/1999, los informes de la OLAF constituyen elementos de prueba admisibles en los procedimientos administrativos o judiciales del Estado miembro en que resulte necesaria su utilización. Las medidas que las autoridades nacionales competentes o las instituciones hayan de adoptar a raíz de los informes e informaciones transmitidos por la OLAF son sin embargo de la sola y entera responsabilidad de dichas autoridades.

Por otro lado, el respeto de las reglas procesales nacionales está adecuadamente garantizado si la institución se

cerciora de que la divulgación de dichos documentos no constituye una infracción del Derecho nacional. Así, en caso de duda, la OLAF debe consultar al órgano jurisdiccional o a la autoridad nacional y sólo debe denegarse el acceso si ésta se opone a la divulgación de los documentos mencionados.

(véanse los apartados 84, 88, 90, 91, 94, 95, 97 y 98)

3. El artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, debe recibir una interpretación según la cual dicha disposición, que va dirigida a proteger «el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría», sólo sea aplicable si la divulgación de los documentos en cuestión puede poner en peligro la realización de las actividades de inspección, investigación o auditoría.

Los diferentes actos de investigación o de inspección pueden seguir amparados por la excepción basada en la protección de las actividades de inspección, investigación y auditoría en tanto prosigan las actividades de investigación o inspección, incluso si la investigación o la inspección particular que dio lugar al informe al que se solicita el acceso ha terminado.

No obstante, admitir que los diferentes documentos referidos a actividades de inspección, investigación o auditoría están amparados por la excepción basada en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 hasta que se hayan decidido las medidas a adoptar a raíz de dichos procedimientos equivaldría a supeditar el acceso a los citados documentos a un acontecimiento aleatorio, futuro y eventualmente lejano, dependiente de la celeridad y de la diligencia de las diferentes autoridades.

(véanse los apartados 109 a 111)

4. El examen que requiere la tramitación de una solicitud de acceso a documentos presentada en el marco del procedimiento previsto por el Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, debe revestir un carácter concreto. Por una parte, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por excepciones previstas por el citado Reglamento no basta para justificar la aplicación de ésta. Por otra parte, el riesgo de perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético. Por consiguiente, el examen que debe efectuar la institución al objeto de aplicar una excepción ha de realizarse de forma concreta y deberá constar en la motivación de la decisión.

Asimismo, es necesario un examen concreto e individual de cada documento, puesto que, aunque fuese evidente que una solicitud de acceso se refiere a documentos amparados por una excepción, tan sólo tal examen permitirá a la institución valorar la posibilidad de conceder al solicitante un acceso parcial con arreglo al artículo 4, apartado 6, del citado Reglamento nº 1049/2001. Por ello, corresponde a la institución examinar, en primer lugar, si el documento solicitado entra en el ámbito de una de las excepciones previstas por el artículo 4 del citado Reglamento, en segundo lugar, en caso afirmativo, si la necesidad de protección relativa a la excepción de que se trate es real y, en tercer lugar, si se aplica a la totalidad del documento.

5. El Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, persigue garantizar el acceso de todos a los documentos, y no sólo el acceso del solicitante a los documentos que le afectan. Por consiguiente, el interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no debe tomarse en consideración para justificar su divulgación, en el sentido del artículo 4, apartado 2, del citado Reglamento.

A este respecto, el derecho de defensa se manifiesta por el interés subjetivo de los interesados en defenderse y no implica, por tanto, un interés general sino un interés privado. En consecuencia, dicho derecho no constituye un interés público superior, en el sentido del artículo 4, apartado 2, del citado Reglamento, que justifique la divulgación de los documentos solicitados.

(véanse los apartados 115, 117 y 118)

(véanse los apartados 136 a 139)