SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
24 de junio de 1986 *

En el asunto 53/85,

AKZO Chemie BV, con domicilio social en Amersfoort, y **AKZO Chemie UK Ltd**, con domicilio social en Walton-on-Thames, Surrey, ambas partes representadas por M^es Ivo Van Bael y Jean-François Bellis, Abogados de Bruselas, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Elvinger y Hoss, Abogados, 15, Côte d'Eich, BP 425,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. A. McClellan, asistido por el Sr. F. Grondman, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Engineering & Chemical Supplies (Epsom & Gloucester) Ltd, con domicilio social en Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, representada por los Sres. Christopher Bellamy y Stephen Morris, Barristers, y el señor Anthony Rose, Solicitor del bufete Charles Russel & Co., Londres, que designa como domicilio en Luxemburgo el de M^e Lambert H. Dupong, bufete Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A, rue des Bains, ciudad de Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación de la decisión de 14 de diciembre de 1984 de la Comisión de las Comunidades Europeas, referente a la comunicación a un tercero de documentos cuyo carácter confidencial había sido invocado,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. U. Everling, Presidente de Sala; R. Joliet, O. Due, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 22 de enero de 1986,

dicta la siguiente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de febrero de 1985, AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd, cuyos domicilios sociales se encuentran, respectivamente, en Amersfoort (Países Bajos) y Walton-on-Thames (Reino Unido), interpusieron, en virtud del artículo 173, párrafo 2, del Tratado CEE, un recurso que tiene por objeto la anulación de la decisión de la Comisión, de 18 de diciembre de 1984, de comunicar a un tercero documentos de carácter confidencial.

2 AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd forman parte del grupo AKZO, que es en la Comunidad el proveedor más importante de peróxido de benzoilo, producto químico que se utiliza a la vez en la fabricación de plásticos y para el blanqueado de harinas. Este producto también lo fabrica una pequeña empresa, Engineering y Chemical Supplies (en lo sucesivo «ECS»), cuyo domicilio social se encuentra en Stonehouse (Reino Unido).

3 AKZO había amenazado a ECS con eliminarla del mercado de aditivos de la harina mediante una política selectiva de precios anormalmente bajos, si ECS extendía sus actividades al mercado de los peróxidos orgánicos para la industria de los

plásticos, y había cumplido esta amenaza. El 15 de junio de 1982, ECS formuló una reclamación ante la Comisión por violación del artículo 86 del Tratado CEE. Tras esta reclamación, los funcionarios de la Comisión efectuaron en diciembre de 1982 una verificación en las oficinas de AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd en aplicación del artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 17. Con ocasión de ello, dichos funcionarios obtuvieron diferentes documentos pertenecientes a AKZO.

4 Con fecha 10 de octubre de 1983, ECS formuló ante la High Court of Justice una acción de daños y perjuicios contra AKZO en razón de las prácticas antes referidas. La High Court, sin embargo, decidió suspender el procedimiento a la espera de la decisión de la Comisión.

5 Mediante pliego de cargos, de fecha 3 de septiembre de 1984, la Comisión imputó a AKZO haber violado el artículo 86 del Tratado al amenazar a ECS con vender el peróxido de benzoilo, utilizado para el blanqueado de harinas, a la clientela de ECS a precios anormalmente bajos y discriminatorios y cumpliendo dicha amenaza. Este pliego de cargos iba acompañado de 127 anexos.

6 Una copia del pliego de cargos con la lista de los anexos precitados fue enviada a ECS. La carta de acompañamiento precisaba que ECS podía solicitar tener acceso a esos anexos si lo estimaba necesario para presentar sus observaciones. La Comisión añadía que, en caso de comunicársele, ECS no podía utilizar tales anexos más que para las necesidades del procedimiento ante ella.

7 AKZO contestó a los cargos formulados por la Comisión mediante escritos de 22 de octubre y de 16 de noviembre de 1984. Sin informar de ello a AKZO, la Comisión comunicó tales documentos a ECS.

8 Mediante carta de 19 de noviembre de 1984, ECS solicitó tener acceso a los anexos para poder ejercer plenamente el derecho a ser oído durante el procedimiento administrativo previsto por el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 17.

9 Mediante carta de 29 de noviembre de 1984, la Comisión informó a AKZO de la solicitud de ECS. En ella subrayó que no divulgaría los documentos cubiertos por el secreto comercial, con excepción de los que constituyen una prueba de la violación del artículo 86 del Tratado cometida en el caso de autos. La carta daba a AKZO un plazo de 10 días para comunicar su criterio sobre la solicitud de ECS. Además, de esta carta se derivaba indirectamente que ECS había tenido acceso a los documentos de AKZO.

10 Mediante carta de 7 de diciembre de 1984, AKZO manifestó su reacción a la Comisión. En primer lugar, subrayó que, en todo caso, era prematuro hablar, en esta fase del procedimiento, de prueba directa de una infracción al artículo 86 del Tratado. Se extrañó a continuación de que la Comisión comunicara sus documentos a ECS. Finalmente, AKZO propuso formular resúmenes de los anexos o en todo caso, no comunicar tales anexos más que ocultando ciertos pasajes confidenciales y aportó una lista de documentos que de todas formas debían ser considerados como confidenciales.

11 El 14 de diciembre de 1984, ciertos anexos al pliego de cargos fueron comunicados a ECS, de lo cual la Comisión no informó a AKZO más que por carta de 18 de diciembre de 1984. En esta carta, la Comisión subrayaba que le correspondía decidir acerca del carácter confidencial de los documentos. Decía haber tomado en consideración la lista elaborada por AKZO, salvo en algunos casos, para los cuales daba una breve explicación.

12 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 22 de febrero de 1985, AKZO interpuso un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión de transmitir determinados documentos confidenciales a ECS. Este recurso tiende igualmente a que el Tribunal ordene a la Comisión que ésta exija de ECS la restitución de los documentos comunicados.

13 Mediante auto de 10 de julio de 1985, el Tribunal admitió a ECS para que interviniera como coadyuvante de la Comisión.

Sobre la admisibilidad del recurso

14 La Comisión y la parte coadyuvante alegan que el recurso es inadmisible. Por una parte, la comunicación de los documentos a ECS era un mero acto material que no modificaba para nada la situación jurídica de la demandante y que, en consecuencia, no podría dar lugar más que a un recurso de indemnización fundado en el artículo 215 del Tratado. Por otra parte, el acto en cuestión tenía como fin permitir a la Comisión instruir mejor el asunto y no tenía más que un carácter preparatorio.

15 Por el contrario, la demandante estima que su recurso es admisible. El acto impugnado tiene efectos jurídicos, en la medida en que implicaba una negativa a dar a los documentos comunicados el tratamiento confidencial garantizado por el Tratado y el Reglamento nº 17. Afecta, además, a sus intereses, dando a ECS la posibilidad de utilizar tales documentos para las necesidades del procedimiento pendiente ante los tribunales británicos. Finalmente, pone fin a un procedimiento especial y tiene carácter definitivo, lo que le hace susceptible de un recurso de anulación.

16 Conviene verificar si, tal y como el Tribunal lo ha exigido en su sentencia de 11 de noviembre de 1981 (International Business Machines Corporation contra Comisión, 60/81, Rec. 1981, p. 2639), el acto impugnado constituye una medida que produce efectos jurídicos y que es de entidad capaz de modificar de forma caracterizada la situación jurídica del demandante, afectando de esta forma a sus intereses.

17 A este respecto, la comunicación de los documentos al tercero reclamante es ciertamente en sí misma un acto material. Sin embargo, este acto no es más que la ejecución de una decisión anterior mediante la cual la Comisión ha resuelto dos cuestiones, tal y como lo muestra la lectura de la carta de fecha 18 de diciembre de 1984. Ha juzgado, por una parte, que la comunicación era necesaria para la buena instrucción del asunto y para el pleno ejercicio del derecho del reclamante a ser oído y, por otra parte, que los documentos en cuestión no eran de los que se benefician de la garantía de tratamiento confidencial concedida por el Derecho comunitario.

18 Esta decisión ha producido efectos jurídicos frente a la parte demandante en cuanto se le ha denegado el beneficio de una protección prevista por el Derecho comunitario.

19 Conviene determinar si esta decisión ha modificado de forma caracterizada la situación jurídica de la demandante o si constituye una simple medida preparatoria contra cuya ilegalidad ofrecería suficiente protección el recurso contra la decisión que pusiera fin al procedimiento.

20 Seguramente es exacto que la transmisión de los documentos iba destinada a facilitar la instrucción del asunto. Sin embargo, el acto lesivo es, tal y como resulta de cuanto antecede, la decisión de la Comisión de no considerar los documentos en cuestión amparados por el tratamiento confidencial garantizado por el Derecho comunitario y que, en consecuencia, podían ser comunicados. Este acto reviste carácter definitivo y es independiente de la decisión que deba adoptarse sobre la existencia de la violación al artículo 86 del Tratado. La posibilidad que tiene la empresa de formular un recurso contra una decisión final que constate una infracción a las reglas de la competencia no puede llegar a darle una protección adecuada de sus derechos en esta materia. Por una parte, el procedimiento administrativo puede finalizar sin una decisión de constatación de infracción. Por otra, el recurso interpuesto contra esta decisión, si es adoptada, no proporciona en todo caso a la empresa el medio de evitar los efectos irreversibles que supondría una comunicación irregular de algunos de sus documentos.

21 El interés de la sociedad en oponerse a la decisión atacada no puede negarse en base a que en el caso de autos esta decisión ya había sido ejecutada en el momento de formular el recurso. Efectivamente, la anulación de tal decisión puede tener por sí misma consecuencias jurídicas, principalmente evitar la repetición de tal práctica por parte de la Comisión y tachar de ilegal la utilización por ECS de los documentos irregularmente comunicados.

22 De lo que precede resulta que las pretensiones del recurso que tienen por objeto la anulación de la decisión atacada son admisibles.

23 Al contrario, las pretensiones tendentes a que el Tribunal ordene a la Comisión exigir a ECS la restitución de los documentos comunicados deben ser consideradas como inadmisibles, por no tener el Tribunal competencia para pronunciar tales mandamientos en el marco de un control de legalidad que se funda en el artículo 173 del Tratado. De conformidad con el artículo 176 del Tratado, es a la institución de la que emana el acto anulado a quien incumbe adoptar las medidas que lleva consigo la ejecución de la sentencia del Tribunal.

Sobre el fondo del recurso

24 La parte demandante invoca tres argumentos en apoyo de su recurso. En primer lugar, al comunicar a ECS documentos que tienen todos el carácter de confidenciales, la Comisión infringió su obligación de no divulgar informaciones cubiertas por el secreto profesional o por el secreto comercial. En segundo lugar, al comunicar a ECS documentos que ésta podía utilizar en el procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional británico, la Comisión inobservó el artículo 20, apartado 1, del Reglamento nº 17, que prevé que las informaciones recopiladas por la Comisión en virtud de sus poderes de instrucción no pueden utilizarse más que para el fin para el cual han sido solicitadas. Finalmente, la Comisión incumplió el artículo 185 del Tratado en cuanto, al ejecutar su decisión antes de comunicarla a la parte demandante, privó a ésta de la posibilidad de unir a su recurso una demanda de suspensión de ejecución.

25 La Comisión, a cuyos argumentos se suma en lo esencial la parte coadyuvante, estima, en primer lugar, que los documentos que permiten comprobar la existencia de una infracción al artículo 86 del Tratado, lo cual es el caso de los comunicados en el caso de autos, no tienen ningún carácter confidencial. Subraya a continuación que ECS no ha tenido acceso a los documentos más que con reserva expresa de no utilizarlos para fines distintos a los del procedimiento ante la Comisión. Finalmente, excluye toda violación del artículo 185 del Tratado, puesto que no tomó ninguna decisión que hubiera podido constituir el objeto de un recurso de anulación.

26 Conviene recordar, en primer lugar, que el artículo 214 del Tratado obliga a los funcionarios y agentes de las instituciones a no divulgar las informaciones en cuya posesión se hallan, que están amparadas por el secreto profesional. El artículo 20 del Reglamento nº 17, que desarrolla esta disposición en el campo de las reglas aplicables a las empresas, dispone especialmente en su apartado 2 que «sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 19 y 21, la Comisión y las autoridades competentes de los Estados miembros, de la misma forma que sus funcionarios y demás agentes, están obligados a no divulgar las informaciones que han recogido en aplicación del presente Reglamento y que, por su propia naturaleza, están cubiertas por el secreto profesional».

27 Todo ello se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 19 y 21, que tratan, respectivamente, de las obligaciones de la Comisión en lo referente a las audiencias y a la publicación de las decisiones. De ello resulta que la obligación de guardar el secreto profesional mencionada por el artículo 20, apartado 2, está ate-

nuada frente a terceros, a los cuales el artículo 19, apartado 2, da la facultad de ser oídos, es decir, especialmente frente al tercero reclamante. La Comisión puede comunicar a éste ciertas informaciones amparadas por el secreto profesional, siempre que dicha comunicación sea necesaria para el buen desenvolvimiento de la instrucción.

28 Sin embargo, esta facultad no tiene aplicación a toda clase de documentos que, por su naturaleza, están amparados por el secreto profesional. El artículo 19, apartado 3, que prevé la publicación de comunicaciones de forma previa a la expedición de declaraciones negativas o de exceptuaciones, y el artículo 21, que prevé la publicación de ciertas decisiones, imponen, tanto en un caso como en otro, a la Comisión la obligación de tener en cuenta el interés legítimo de las empresas en que sus secretos comerciales no sean divulgados. De esta forma, se concede una protección muy especial a los secretos comerciales. Estas disposiciones, aun cuando se refieren a hipótesis particulares, deben ser consideradas como expresión de un principio general que tiene aplicación durante el desarrollo del procedimiento administrativo. De ello resulta que el tercero reclamante no puede recibir en ningún caso comunicación de documentos que contengan secretos comerciales. Cualquier otra solución llevaría al inadmisible resultado de que una empresa pudiera verse tentada a plantear una reclamación ante la Comisión únicamente con vistas a tener acceso a los secretos comerciales de los competidores.

29 Corresponde ciertamente a la Comisión apreciar si determinado documento contiene o no secretos comerciales. Luego de haber proporcionado a la empresa la posibilidad de exponer su punto de vista, está obligada a adoptar en esta materia una decisión debidamente motivada que debe comunicarse a la empresa. Habida cuenta del perjuicio en extremo grave que podría resultar de la comunicación irregular de documentos a un competidor, la Comisión debe, antes de ejecutar su decisión, dar a la empresa la posibilidad de acudir al Tribunal para que se revisen las apreciaciones de que se trata e impedir de esta forma que se efectúe la comunicación.

30 En el caso de autos, la Comisión ha dado a la empresa la oportunidad de que manifieste su criterio y ha tomado una decisión debidamente motivada con respecto al carácter confidencial de los documentos en cuestión y de la posibilidad de comunicarlos. Por el contrario, al mismo tiempo y por un acto que no puede disociarse del anterior, la Comisión ha decidido entregar los documentos al tercero reclamante, aun antes de notificar sus conclusiones a la empresa interesada. La ha colocado de esta forma en la imposibilidad de utilizar las vías de recurso que están abiertas por las disposiciones combinadas de los artículos 173 y 185 del Tratado con vistas a impedir la ejecución de una decisión impugnada.

31 Habida cuenta de tales circunstancias, debe anularse la decisión que la Comisión ha comunicado a la demandante mediante carta de 18 de diciembre de 1984, sin que sea necesario verificar si los documentos comunicados contenían secretos comerciales.

Costas

32 En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos de la Comisión, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Anular la decisión que la Comisión ha comunicado a la demandante por carta de 18 de diciembre de 1984.**

2) **Desestimar la demanda en sus restantes pretensiones.**

3) **Condenar en costas a la Comisión.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 24 de junio de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente de la Sala Quinta

U. Everling