# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Cuarta ampliada)
de 5 de marzo de 1997 *

En el asunto T-105/95,

**WWF UK (World Wide Fund for Nature),** «trust» inglés, con domicilio en Godalming, Surrey (Reino Unido), representado por el Sr. Georg M. Berrisch, Abogado de Hamburgo y Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^es^ Turk y Prum, 13 B, avenue Guillaume,

parte demandante,

apoyada por

**Reino de Suecia,** representado por el Sr. Erik Brattgård, Departementsraad del utrikesministerium, en calidad de Agente,

parte coadyuvante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas,** representada por la Sra. Carmel O'Reilly y el Sr. Ulrich Wölker, 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

**República Francesa,** representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Denys Wibaux, secrétaire des affaires étrangères de la misma dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

y

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,** representado por el Sr. John E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Stephen Richards y la Sra. Jessica Simor, Barristers, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión de 2 de febrero de 1995, por la que se deniega el acceso a los documentos de la Comisión relativos al examen del proyecto de construcción de un centro de observación de la naturaleza en Mullaghmore (Irlanda) y, en particular, a los documentos relativos a la cuestión de si se podían utilizar fondos estructurales para financiar dicho proyecto,

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

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente; el Sr. R. García-Valdecasas, la Sra. P. Lindh, los Sres. J. Azizi y J. D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de septiembre de 1996;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Marco normativo

1 En el Acta Final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, los Estados miembros incluyeron, en los siguientes términos, una Declaración (nº 17) relativa al derecho de acceso a la información:

«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 las medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones.»

2 Durante la clausura del Consejo Europeo de Birmingham el 16 de octubre de 1992, los Jefes de Estado o de Gobierno realizaron una declaración titulada «Una Comunidad cercana a sus ciudadanos» (Bol. 10-1992, p. 9), en la que subrayaron la necesidad de hacer la Comunidad más transparente. Este compromiso fue reafirmado con ocasión del Consejo Europeo de Edimburgo el 12 de diciembre de 1992 durante el cual se instó de nuevo a la Comisión a que continuase sus trabajos sobre la mejora del acceso a la información de que disponen las Instituciones de la Comunidad (Bol. 12-1992, p. 7).

3 Como consecuencia de la declaración de Maastricht, la Comisión elaboró un estudio comparativo sobre el acceso del público a la información en los Estados miembros, así como en determinados países terceros, y publicó los resultados de sus investigaciones en la Comunicación 93/C 156/05 que dirigió el 5 de mayo de 1993 al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, relativa al acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones (DO C 156, p. 5). En dicha Comunicación, manifestó que parecía deseable desarrollar en mayor medida el acceso a los documentos en el ámbito comunitario.

4 Como consecuencia de las medidas antes citadas, la Comisión y el Consejo redactaron y adoptaron un código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo, «código de conducta») y se comprometieron a adoptar respectivamente las medidas necesarias para la aplicación de los principios enunciados en el código de conducta antes del 1 de enero de 1994.

5 Para garantizar la aplicación de dicho compromiso, la Comisión adoptó, el 8 de febrero de 1994, basándose en el artículo 162 del Tratado CE, 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»). El artículo 1 de dicha Decisión aprueba formalmente el código de conducta cuyo texto se adjunta a la misma.

6 El código de conducta, tal como fue adoptado por la Comisión, enuncia el siguiente principio general:

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

7 A estos efectos, el código de conducta 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».

8 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 denegar 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 querella ante el Defensor del Pueblo, en las condiciones previstas en los artículos 173 y 138 E, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.»

9 El código de conducta enumera 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),

— 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 dieron lugar al recurso

10 En 1991, las autoridades irlandesas anunciaron su intención de construir un centro de observación de la naturaleza en Mullaghmore en el Burren National Park en el oeste de Irlanda. A estos efectos, solicitaron acogerse a la ayuda de los fondos estructurales comunitarios. El demandante, WWF UK (Worldwide Fund for Nature) (en lo sucesivo, «WWF UK»), presentó una denuncia ante la Comisión a propósito de dicho proyecto, aduciendo que infringía las disposiciones comunitarias relativas a la protección del medio ambiente y constituía una utilización errónea de los fondos estructurales.

11 Seguidamente, la Comisión inició una investigación sobre el proyecto antes citado y, en particular, la supuesta infracción del Derecho ambiental y la cuestión de la atribución de fondos estructurales en dichas circunstancias. El 7 de octubre de 1992, la Comisión anunció que consideraba que el proyecto no infringía el Derecho comunitario del medio ambiente y que, por consiguiente, no tenía la intención de iniciar un procedimiento por incumplimiento contra Irlanda. Mediante escrito de la misma fecha, el Sr. Bruce Millan, miembro de la Comisión responsable de los asuntos de política regional, informó a las autoridades irlandesas sobre esta Decisión añadiendo que no existía obstáculo para que el proyecto se financiase mediante fondos estructurales.

12 Dicha Decisión de la Comisión de 7 de octubre de 1992 fue objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia interpuesto por el demandante, así como por An Taisce — The National Trust for Ireland, una organización no gubernamental irlandesa. Mediante sentencia de 23 de septiembre de 1994, An Taisce y WWF UK/Comisión (T-461/93, Rec. p. II-733), el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso. La sentencia de dicho Tribunal fue objeto de recurso de casación, que fue desestimado mediante auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, An Taisce y WWF UK/Comisión (C-325/94 P, Rec. p. I-3727).

13 Mediante dos escritos separados, pero redactados en términos idénticos, de 4 de noviembre de 1994, dirigidos respectivamente a los Directores Generales de las Direcciones Generales de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil (DG XI) y Política Regional (DG XVI) de la Comisión, el Abogado del demandante solicitó el acceso, basándose en la Decisión 94/90, a todos los documentos de la Comisión relativos al examen del proyecto de Mullaghmore y, en particular, al examen de la cuestión de si podían utilizarse fondos estructurales para dicho proyecto. Estas solicitudes se formularon en los siguientes términos:

«On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Art. 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents.»

[El 21 de junio de 1991, WWF UK presentó una denuncia ante la Comisión contra el proyecto del Department of Finance irlandés relativo a la construcción de un centro de observación de la naturaleza en Mullaghmore (Irlanda). Posteriormente, An Taisce se sumó a dicha denuncia. Mis clientes se opusieron a dicho proyecto y, especialmente, al hecho de que Irlanda utilizase fondos estructurales comunitarios a estos efectos. Sostienen que dicho proyecto infringe el Derecho comunitario ambiental.

Más adelante, se produjo un intercambio de correspondencia entre los servicios de la Comisión y mis clientes. Se referían a las cuestiones de 1) si la Comisión iniciaría un procedimiento por incumplimiento contra Irlanda con arreglo al artículo 169 del Tratado a propósito del proyecto, y 2) si la Comisión autorizaría el empleo de fondos estructurales para el proyecto. El 7 de octubre de 1992, la Comisión publicó un comunicado de prensa anunciando que había decidido no iniciar un procedimiento por incumplimiento contra Irlanda. El mismo día, el Comisario Bruce Millan (responsable de política regional) dirigió un escrito al Sr. Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) en el que le informaba de que la Decisión antes citada de no iniciar el procedimiento por incumplimiento eliminaba cualquier impedimento a la concesión de fondos estructurales para el proyecto.

En nombre de mis clientes, solicito respetuosamente el acceso a todos los documentos de la Comisión relativos al examen del proyecto de Mullaghmore y, en particular, a la cuestión de si pueden utilizarse fondos estructurales para dicho proyecto. Desearíamos, preferentemente, poder obtener copias de los documentos pertinentes.]

14 Mediante escritos de 17 de noviembre y 24 de noviembre de 1994, respectivamente, el Sr. Krämer, funcionario de la DG XI, y el Sr. Landáburu, Director General de la DG XVI, informaron al Abogado del demandante de que se denegaba su solicitud.

15 En el escrito de la DG XI de 17 de noviembre de 1994, la denegación se justificó del siguiente modo:

«I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations.»

[Lamento informarle de que los documentos que ha solicitado están comprendidos en las excepciones al derecho de acceso previstas en el marco de la política relativa al acceso a los documentos. Por consiguiente, no tengo la intención de poner a su disposición dichos documentos.

Las excepciones están destinadas a proteger los intereses públicos y privados y a garantizar el secreto de las deliberaciones internas de la Comisión. Le adjunto en anexo, para su información, una lista de dichas excepciones y le señalo que, en el caso de los documentos que ha solicitado, las excepciones pertinentes son las relativas a la protección del interés público (en particular, de las actividades de inspección y de investigación) y a la protección del interés de la Comisión relativo al secreto de sus deliberaciones. Los documentos que ha solicitado se refieren al examen de las denuncias, así como a las deliberaciones internas de la Comisión.]

16 En el escrito de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994, la denegación de la solicitud se justificó en los siguientes términos:

«I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations.»

[Lamento informarle de que los documentos adicionales que ha solicitado están comprendidos en las excepciones al derecho de acceso previstas en el marco de la política relativa al acceso a los documentos. Por consiguiente, no tengo la intención de poner a su disposición dichos documentos.

Las excepciones están destinadas, en particular, a garantizar el secreto de las deliberaciones internas de la Comisión. Tales documentos comprenden cualquier nota interna, intercambio de escritos entre los servicios, incluido el Servicio Jurídico, y cualquier otra información cuya divulgación viole el secreto de las deliberaciones de la Comisión.]

17 Por discrepar de las citadas posiciones de la Comisión, el Abogado del demandante presentó, mediante escritos de 19 de diciembre de 1994, sendas solicitudes confirmativas ante el Secretario General de la Comisión, conforme al procedimiento previsto en el código de conducta.

18 Mediante escrito separado del mismo día, dirigido al Secretario General de la Comisión, el Abogado del demandante, refiriéndose a la solicitud que había presentado el 4 de noviembre de 1994 ante la DG XI, y a la respuesta de esta última, de fecha 17 de noviembre de 1994, discutió en los siguientes términos la negativa de dicha Dirección General a concederle el acceso a los documentos que obraban en su poder:

«Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested.»

[El Sr. Krämer ha alegado que los documentos están comprendidos en las excepciones al derecho de acceso previstas en el marco de la política de la Comisión en materia de acceso a los documentos. Ha indicado que las excepciones pertinentes eran las relativas al secreto del procedimiento de deliberación interna de la Comisión y a la protección del interés público (en particular, de las actividades de inspección y de investigación).

En nombre de mis clientes, le dirijo el presente escrito para confirmar mi solicitud de acceso a los documentos antes mencionados y le solicito, formalmente, que examine de nuevo su intención de denegar el acceso a dichos documentos.

El derecho de acceso del público a los documentos se ha otorgado con objeto de garantizar la transparencia del proceso de decisión de la Comisión. Además, la finalidad de dicho proceso es reforzar la confianza del público en la administración (véase la exposición de motivos del código de conducta relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión y del Consejo; DO 1994, L 46, p. 60). Dichos objetivos sólo pueden alcanzarse si se concede el acceso en la medida más amplia posible. Por esto, la Comisión sólo debería denegar el acceso a sus documentos cuando ello resulte absolutamente indispensable. Por consiguiente, las excepciones al derecho de acceso a los documentos de la Comisión deben interpretarse en sentido estricto.

Por otra parte, el código de conducta dispone simplemente que la Comisión *puede* denegar el acceso para proteger el interés de la Institución respecto del secreto de sus deliberaciones. Por lo tanto, esta excepción no es obligatoria. La Comisión sólo puede invocar esta excepción si las circunstancias específicas del caso de que se trate hacen necesario la salvaguarda del secreto del procedimiento de deliberación interno. El Director General no ha mencionado ninguna circunstancia de esta naturaleza. En efecto, de la lista de casos en los cuales pueden aplicarse las normas en materia de excepciones se deduce claramente que en el caso de autos no existe ninguna excepción pertinente.

Finalmente, la presente solicitud constituye una solicitud de acceso a unos documentos relativos a un procedimiento que concluyó en octubre de 1992. En tal caso, ya no se discute la posibilidad de que la Comisión reflexione a puerta cerrada. Esto consta igualmente en las directrices internas de la Comisión [COM Doc. SEC(94) 321, de 16 de febrero de 1994]. En mi opinión, de ello se deduce que la Comisión no puede invocar la excepción relativa a la protección del interés público.

En cualquier caso, las excepciones sólo podrían justificar la denegación de acceso respecto de determinados documentos a los que hemos solicitado el acceso.]

19 El mismo día, el 19 de diciembre de 1994, el demandante dirigió un escrito al Secretario General relativo a la solicitud que había presentado ante la DG XVI. Dicho escrito era de idéntico tenor al del escrito mencionado en el apartado 18, con excepción del párrafo primero en el que se exponía lo siguiente:

«The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure.»

[El Director General ha alegado que los documentos están comprendidos en las excepciones previstas en el marco de la política de la Comisión en materia de acceso a los documentos. Ha indicado que la excepción pertinente era la relativa al secreto de las deliberaciones internas de la Comisión.]

20 Mediante un único escrito de 2 de febrero de 1995, el Secretario General de la Comisión respondió a los mencionados escritos del Abogado del demandante y confirmó, en los siguientes términos, la denegación de las solicitudes dirigidas a las DG XI y DG XVI y los argumentos formulados por la Comisión:

«Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landáburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landáburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community.»

[Le agradezco sus escritos de 19 de diciembre de 1994, en los cuales solicita que se examine de nuevo la intención del Sr. Krämer (DG XI) y del Sr. Landáburu (DG XVI) de denegar el acceso a los documentos de la Comisión relativos al examen del proyecto de Mullaghmore y, en particular, a la cuestión de si pueden utilizarse fondos estructurales para dicho proyecto.

En sus escritos, alega que, para promover la transparencia del proceso de decisión de la Comisión y reforzar la confianza del público en la administración, la Comisión sólo debería denegar el acceso a sus documentos cuando ello resulte absolutamente indispensable y que las excepciones al derecho de acceso a los documentos deben interpretarse estrictamente.

Este es, en realidad, el modo en que la Comisión aplica su política de transparencia: cada solicitud se tramita individualmente y se examina con detalle, caso por caso. El principio fundamental que preside el examen de cada solicitud es que el

público debe tener el acceso más amplio posible a los documentos en poder de la Comisión, aunque determinadas excepciones tienen por objeto, por una parte, a proteger los intereses públicos y privados que podrían resultar perjudicados si se autorizase el acceso a determinados documentos y, por otra, garantizar que la Comisión pueda deliberar en secreto.

Dichas excepciones se han establecido expresamente en el código de conducta relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión y del Consejo, adoptado el 8 de febrero de 1994.

Después de examinar su solicitud, me veo obligado a confirmar la postura del Sr. Landáburu y del Sr. Krämer porque la divulgación de dichos documentos podría comprometer la protección del interés de la Comisión relativo al secreto de sus deliberaciones, así como la protección del interés público, en particular el correcto desarrollo de los procedimientos por incumplimiento.

En efecto, es esencial para la Comisión poder efectuar sus investigaciones en los ámbitos que son de su competencia, como guardiana de los Tratados, sin dejar de respetar el carácter confidencial de estos procedimientos. Es evidente que es indispensable para la Comisión velar para que se preserve un clima de confianza mutua, que una eventual publicidad haría peligrar seriamente. Esta publicidad es difícilmente conciliable con la búsqueda de una solución amistosa del litigio en su fase preliminar.

En particular, la divulgación de los escritos que la Comisión y el Estado miembro afectado intercambiaron podría ser perjudicial para el examen de las infracciones del Derecho comunitario.

De hecho, en el asunto relativo al centro de observación de la naturaleza en Irlanda, la Comisión hizo públicos —en un comunicado de prensa— los motivos por los que no inició un procedimiento por incumplimiento contra Irlanda en materia de Derecho ambiental.

Finalmente, me permito llamar su atención sobre los medios de impugnación posibles, esto es, los recursos judiciales y la denuncia ante el Defensor del Pueblo, con arreglo a los requisitos previstos en los artículos 173 y 138 E, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.]

21 Este escrito del Secretario General de la Comisión de 2 de febrero de 1995 contiene la Decisión impugnada mediante el presente recurso (en lo sucesivo, «Decisión objeto de litigio»).

## Procedimiento y pretensiones de las partes

22 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 18 de abril de 1995, el demandante interpuso el presente recurso. Después de presentado el escrito de contestación, el demandante comunicó al Tribunal de Primera Instancia, mediante escrito recibido el 10 de agosto de 1995, que renunciaba al trámite de réplica.

23 Mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia de 16 de noviembre de 1995, se admitió la intervención del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del demandante y la intervención de la República Francesa, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la demandada. Posteriormente, Irlanda renunció a su intervención.

24 La fase escrita finalizó el 31 de mayo de 1996. Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, formuló una pregunta escrita a la Comisión, que ésta respondió el 18 de julio de 1996.

25 Se oyeron los informes orales de los representantes de las partes, con excepción de la República Francesa, así como sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, durante la vista de 18 de septiembre de 1996.

26 El demandante, apoyado por el Reino de Suecia, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión de la Comisión contenida en su escrito de 2 de febrero de 1995.

— Condene en costas a la Comisión.

27 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

28 La República Francesa y el Reino Unido, partes coadyuvantes, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

## Sobre el fondo

29 El demandante invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primero se basa en la infracción del código de conducta y de la Decisión 94/90. El segundo se basa en la infracción del artículo 190 del Tratado.

30 Habida cuenta de la interdependencia de las alegaciones formuladas en el marco de ambos motivos, este Tribunal de Primera Instancia considera que procede examinarlos conjuntamente.

*Sobre los motivos primero y segundo, basados en la infracción de la Decisión 94/90, del código de conducta y del artículo 190 del Tratado*

Alegaciones de las partes

— Sobre la infracción de la Decisión 94/90 y del código de conducta

31 El demandante sostiene que la Comisión ha infringido la Decisión 94/90, al invocar erróneamente las excepciones al principio de acceso a los documentos previstas por el código de conducta adoptado con arreglo al artículo 1 de dicha Decisión. En primer lugar, el demandante expone la naturaleza jurídica del código de conducta y la interpretación de los términos del mismo que procede tomar en consideración.

32 De este modo, el demandante alega en primer lugar que la Decisión 94/90 y el código de conducta son vinculantes para la Comisión y tienen por objeto conceder al público dentro de la Comunidad el derecho a tener «el mayor acceso posible a los documentos que posea la Comisión».

33 A este respecto, el gobierno sueco apoya al demandante y afirma que, considerados conjuntamente, la Decisión 94/90 y el código de conducta constituyen un acto jurídico imperativo que otorga derechos a los ciudadanos e impone obligaciones a la Comisión.

34 La Comisión niega la naturaleza jurídica que el demandante atribuye a la Decisión 94/90 y al código de conducta. En efecto, explica que dichos documentos sólo constituyen la aplicación en la práctica de la orientación política contenida en las declaraciones de los Estados miembros y del Consejo Europeo anteriormente citadas en los apartados 1 a 3. La Comisión considera que, interpretados correctamente, la Decisión 94/90 y el código de conducta no otorgan a los ciudadanos ningún derecho absoluto o fundamental de acceso a los documentos, sino únicamente el derecho a que sus solicitudes de acceso a los documentos se tramiten con arreglo a los principios y procedimientos en ellos establecidos.

35 A continuación, el demandante recuerda que las excepciones previstas por el código de conducta deben interpretarse estrictamente, *a fortiori* cuando el principio general de que se trate sea importante, y a la luz de dicho principio general, con la finalidad de no poner en peligro el objetivo especifico del código de conducta que consiste en otorgar al público «el mayor acceso posible a los documentos». En apoyo de su tesis, el demandante menciona los principios enunciados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la libre circulación de personas y a la libertad de establecimiento (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 1968, Salgoil, 13/68, Rec. p. 661; de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, y de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999), así como a la libre circulación de mercancías (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5, y de 17 de junio de 1981, Comisión/Irlanda, 113/80, Rec. p. 1625).

36 Además, el demandante considera que, habida cuenta de la importancia del objetivo perseguido por el código de conducta y sus antecedentes legislativos, la Comisión no puede invocar las excepciones de modo general, sino que debe establecer, para cada situación particular, las «razones imperativas» por las que se cumplen los requisitos para la aplicación de la excepción. A este respecto, el demandante cita el auto dictado por el Tribunal de Justicia el 6 de diciembre de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88 Imm, Rec. p. I-4405, apartados 11 y 12).

37 La Comisión replica que el demandante ha entendido mal el valor jurídico del código de conducta y la naturaleza de sus excepciones, puesto que estas últimas sólo constituyen los límites o los parámetros de la obligación que la Comisión se ha impuesto a sí misma. Considera que el código de conducta no tiene el mismo valor que las normas fundamentales que derivan del Tratado, dado que su objeto es simplemente aplicar una orientación de política general. Por lo tanto, la jurisprudencia invocada por el demandante carece de pertinencia.

38 La Comisión añade además que procede distinguir las excepciones previstas en el código de conducta según tengan carácter obligatorio o facultativo. Asimismo, la Comisión precisa que, cuando invoca una «excepción obligatoria», no debe efectuar una ponderación de sus intereses con los de quien solicita el acceso a unos documentos. En efecto, sostiene que, en este caso, la ponderación de los intereses se llevó a cabo en el momento mismo de la adopción del código de conducta, habida cuenta de la naturaleza de los intereses contrapuestos en el marco de las «excepciones obligatorias». Por el contrario, cuando invoca una «excepción facultativa», la ponderación de los intereses se efectúa, según la Comisión, en ese momento.

39 En segundo lugar, el demandante critica la referencia, en la Decisión objeto de litigio, a la excepción basada en la protección del interés público y a la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones.

40 Así pues, por una parte, el demandante sostiene que la Comisión ha interpretado de forma demasiado amplia la excepción basada en la protección del interés público, al denegarle el acceso a todos los documentos relativos a los procedimientos por incumplimiento, sin tener en cuenta el contenido de dichos documentos, de las circunstancias especificas de las distintas investigaciones y del tiempo transcurrido desde la finalización de las investigaciones. El demandante considera que esta interpretación compromete seriamente los dos objetivos principales de la política de la Comunidad relativa al acceso a los documentos, a saber, la mejora de la transparencia del proceso de decisión y el refuerzo de la confianza del público en la Administración comunitaria. En efecto, afirma que ninguna razón permite justificar que, como norma general, los procedimientos por incumplimiento se tramiten en circunstancias de absoluta confidencialidad. Además, la Comisión no puede denegar el acceso a los documentos relativos a los procedimientos por incumplimiento sin indicar, caso por caso, las razones imperativas por las que la comunicación de los documentos puede ocasionar un perjuicio a la protección del interés público.

41 Por otra parte, el demandante entiende que la utilización, en la Decisión objeto de litigio, de la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones no reúne los requisitos establecidos por el código de conducta. El demandante señala que la Comisión se ha limitado a afirmar que los documentos de que se trata se referían a sus deliberaciones internas, sin efectuar una ponderación de sus propios intereses con el derecho del demandante a tener acceso a los documentos controvertidos. Además, el demandante considera que, habida cuenta de que los documentos de que se trata se refieren a un procedimiento concluido en octubre de 1992, sólo unas circunstancias excepcionales podrían justificar el hecho de que la Comisión continué amparándose en dicha excepción. El demandante subraya también que la Comisión no ha expuesto las «razones imperativas» exigidas, contrariamente a los requisitos jurisprudenciales (auto Zwartveld y otros, antes citado, apartados 11 y 12).

42 El Gobierno sueco, aun reconociendo que la Comisión disfruta de un amplio margen de apreciación cuando invoca la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones, observa que la ponderación de los intereses debe efectuarse separada e individualmente para cada documento. A este respecto, recuerda que el demandante no sólo ha solicitado acceder

a los documentos relativos a una eventual infracción del Derecho comunitario cometida por Irlanda, sino también a los documentos relativos a la cuestión de la utilización de fondos estructurales para el proyecto de Mullaghmore. El hecho de que el demandante no haya obtenido ningún documento prueba que la Comisión no ha efectuado la ponderación de los intereses para cada documento.

43 La Comisión niega haberse referido erróneamente, en la Decisión objeto de litigio, a las excepciones previstas en el código de conducta. Así pues, por una parte, la Comisión manifiesta que el carácter obligatorio de determinadas excepciones enunciadas en el código de conducta son consecuencia del tenor de este último, que precisa que «las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para [...]». La excepción basada en la protección del interés público forma parte de dichas «excepciones obligatorias».

44 Por lo tanto, de la redacción del código de conducta se desprende que, cuando existe un riesgo de que la entrega de documentos suponga un perjuicio para la protección del interés público, la aplicación de la excepción es obligatoria y la Comisión está obligada a denegar el acceso a dichos documentos. Añade que estas «excepciones obligatorias» constituyen, por si mismas, razones imperativas. La Comisión señala asimismo que el código de conducta proporciona ejemplos de los diversos intereses que deben ser protegidos.

45 La Comisión precisa que la relación que mantiene con los Estados miembros en el marco de los procedimientos por incumplimiento se encuadra en su obligación de cooperación leal con ellos, enunciada en el artículo 5 del Tratado. Esta cooperación permite a las partes iniciar negociaciones para alcanzar un acuerdo amistoso. Pues bien, en el caso de autos, precisamente este dialogo franco y abierto permitió alcanzar un compromiso con las autoridades irlandesas. Por lo tanto, la Comisión considera que debe denegarse el acceso a los documentos relativos a un procedimiento por incumplimiento, habida cuenta de la protección del interés público que impone el código de conducta.

46 Por ello, no puede censurársele no haber tenido en cuenta las peculiaridades propias del caso de Mullaghmore, puesto que, al estar comprendida automáticamente la investigación relativa a un eventual incumplimiento en el ámbito de la excepción basada en la protección del interés público, no es necesario motivar la aplicación de la excepción para cada investigación concreta.

47 La Comisión observa también que el trascurso de un período de tiempo determinado desde la conclusión del expediente de Mullaghmore en octubre de 1992, no le impide ampararse en la excepción basada en la protección del interés público. En efecto, la Comisión expone que, al no haberse adoptado ninguna decisión en el marco de procedimiento alguno, las autoridades irlandesas estaban obligadas a respetar las garantías que habían dado, habida cuenta de su obligación de cooperación leal prevista en el artículo 5 del Tratado. Además, la Comisión recuerda que el caso de Mullaghmore seguía siendo objeto de un litigio, puesto que, en aquella época, el procedimiento en el recurso de casación contra la sentencia, antes citada, de 23 de septiembre de 1994, An Taisce y WWF UK/Comisión, estaba aún pendiente ante el Tribunal de Justicia (sentencia de 11 de julio de 1996, An Taisce y WWF UK/Comisión, antes citada).

48 Los Gobiernos francés y del Reino Unido también sostienen que el tenor del código de conducta indica claramente que la excepción basada en la protección del interés público es obligatoria y que, por consiguiente, la Comisión debe denegar el acceso a los documentos que posea cuando su divulgación pueda suponer un perjuicio para el interés público. Por otra parte, los Gobiernos de ambos Estados miembros confirman la necesidad de crear un clima de confianza mutua durante las discusiones que preceden a un eventual procedimiento por incumplimiento. Exponen que es de interés para la Comunidad permitir a la Comisión discutir los eventuales incumplimientos del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros, en condiciones de confidencialidad absoluta con objeto de llegar a una solución amistosa. Además, según el Gobierno del Reino Unido, la mera posibilidad de que se divulguen documentos en el futuro bastaría para deteriorar este clima de confianza, de modo que la conclusión de un procedimiento no pone término a la aplicación de dicha excepción.

49 Por otra parte, la Comisión aduce la utilización del término «pueda», en la redacción de la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones, para declarar que dispone, en este caso, de una facultad discrecional. Además, la Comisión observa que del tenor de la Decisión objeto de litigio se deduce claramente que el secreto de sus deliberaciones que ha invocado no se refiere a los procedimientos internos o a las deliberaciones de naturaleza administrativa, sino a una clase particular de procedimientos de naturaleza cuasijurisdiccional, es decir, el examen y la investigación relativos a los incumplimientos, incluidos los contactos entre la Comunidad y los Estados miembros referentes a dichas investigaciones. Puesto que el secreto de sus deliberaciones comprende elementos idénticos a los incluidos en la excepción basada en la protección del interés público, el derecho de la Comisión a invocar la primera excepción es estrictamente idéntico a su derecho a invocar la segunda. Además, la Comisión rebate la alegación del Gobierno sueco y subraya que, si estuviese obligada a motivar la aplicación de la excepción relativa a la confidencialidad en relación con el contenido de cada documento individual, dicha excepción quedaría desprovista de utilidad.

— Sobre la infracción del artículo 190 del Tratado

50 El demandante sostiene que la Decisión objeto de litigio no cumple el requisito de una motivación suficiente conforme al artículo 190 del Tratado, puesto que sólo contiene meras afirmaciones generales que no responden a las circunstancias específicas del asunto. El demandante insiste nuevamente sobre la falta de referencia a las «razones imperativas» que justifiquen la negativa de la Comisión y sobre la inexistencia de una ponderación de los intereses existentes.

51 El Gobierno sueco observa que la Decisión objeto de litigio no menciona las razones que justifican la denegación del acceso a cada documento individual. Sostiene también que el tenor de la Decisión controvertida no indica claramente la excepción en la que se ha basado para denegar el acceso a cada documento individual.

52 La Comisión contesta que la Decisión objeto de litigio expone claramente los elementos de hecho y de Derecho en los que se basa. La Comisión aduce que las alegaciones formuladas por el demandante en el segundo motivo se basan en una concepción errónea de la obligación impuesta por el artículo 190 del Tratado en la medida en que dichas alegaciones tienen por objeto impugnar, no la suficiencia de la motivación de la Decisión objeto de litigio, sino su validez.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

53 En primer lugar, parece necesario determinar, por una parte, la naturaleza jurídica de la Decisión 94/90 que adopta, en su artículo 1, el código de conducta y, por otra, el alcance de las excepciones enunciadas en dicho código de conducta.

54 Resulta, en primer lugar, que la Decisión 94/90 constituye la respuesta de la Comisión a las peticiones del Consejo de reflejar en el plano comunitario el derecho de los ciudadanos, reconocido por la mayoría de las legislaciones de los Estados miembros, de acceso a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas. Al no haber adoptado el legislador comunitario una normativa general sobre el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las Instituciones comunitarias, éstas deben adoptar, en virtud de su facultad de organización interna, las medidas necesarias para tramitar —y responder a— las solicitudes de acceso a los documentos de un modo que corresponda a los intereses de una buena administración [véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, Rec. p. I-2196, apartados 34 a 37, que se refiere a la Decisión equivalente adoptada por el Consejo (Decisión 93/731/CE, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo; DO L 340, p. 43; en lo sucesivo, «Decisión 93/731»)].

55 Al adoptar la Decisión 94/90, la Comisión ha indicado a los ciudadanos que deseen acceder a los documentos que obran en su poder que sus solicitudes serán tramitadas con arreglo a los procedimientos, requisitos y excepciones previstos al efecto.

Por lo tanto, la Decisión 94/90 es un acto que puede otorgar a terceros derechos que la Comisión está obligada a respetar, aunque dicha Decisión comprenda, efectivamente, una serie de obligaciones que la Comisión se ha impuesto voluntariamente, en concepto de medidas de organización interna.

56 Seguidamente, es necesario precisar el alcance de las excepciones incluidas en el código de conducta. A este respecto, procede recordar que, cuando se establece un principio general y se prevén excepciones a dicho principio, estas últimas deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general. En el caso de autos, los motivos para la denegación de una solicitud de acceso a unos documentos de la Comisión, incluidos en el código de conducta con carácter de excepciones, deben, pues, interpretarse de tal manera que no hagan imposible alcanzar el objetivo de transparencia expresado en la respuesta de la Comisión a las peticiones del Consejo Europeo (véanse los apartados 2 y 54 *supra*).

57 Pues bien, este Tribunal de Primera Instancia observa que existen dos categorías de excepciones al principio general de acceso de los ciudadanos a los documentos de la Comisión, que figuran en el código de conducta y que, por otra parte, corresponden a las disposiciones del artículo 4 de la Decisión 93/731.

58 El tenor de la primera categoría, redactado en términos imperativos, dispone que «las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para [...] [en particular] la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación)» (véase el apartado 9 *supra*). De esto se deduce que la Comisión está obligada a denegar el acceso a los documentos que correspondan a una de las excepciones que figuran en esta primera categoría, cuando se aporta la prueba de esta última circunstancia (véase, para

las disposiciones correspondientes de la Decisión 93/731, 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, apartado 64).

59 Por el contrario, el tenor de la segunda categoría, redactado en términos facultativos, dispone que la Comisión «también podrá denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de la misma en mantener el secreto de sus deliberaciones» (véase el apartado 9 *supra*). De ello se desprende que la Comisión dispone de una facultad de apreciación que le permite denegar, en su caso, una solicitud de acceso a documentos relacionados con sus deliberaciones. No obstante, la Comisión debe ejercer dicha facultad de apreciación ponderando realmente, por una parte, el interés del ciudadano en obtener un acceso a estos documentos, y, por otra, su posible interés en preservar el secreto de sus deliberaciones (véase, para las disposiciones correspondientes de la Decisión 93/731, la sentencia Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, antes citada, apartados 64 y 65).

60 El Tribunal de Primera Instancia considera que la distinción entre las dos categorías de excepciones previstas en el código de conducta se explica por la naturaleza de los intereses que las respectivas categorías intentan proteger. En efecto, la primera categoría reúne las «excepciones obligatorias» y protege los intereses de terceros o del público en general, en los casos en los que la divulgación de determinados documentos por parte de la Institución afectada puede causar un perjuicio a personas que podrían denegar lícitamente el acceso a dichos documentos, si estos obrasen en su poder. Por el contrario, la segunda categoría se refiere a las deliberaciones internas de la Institución que sólo comprometen los intereses de esta última.

61 Procede añadir 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, al no prohibírselo ninguna disposición de la Decisión 94/90, incluido el código de conducta. En efecto, no puede excluirse que la divulgación de determinados documentos por parte de la Comisión perjudique simultáneamente los intereses protegidos por la primera categoría de excepciones y el interés de la Comisión en preservar el secreto de sus deliberaciones.

62 Habida cuenta de estos elementos, es necesario examinar, en segundo lugar, si los documentos relativos a una investigación sobre un eventual incumplimiento del Derecho comunitario, que pueda dar lugar a la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, cumplen los requisitos necesarios para que la Comisión pueda invocar la excepción basada en la protección del interés público, que pertenece a la primera categoría de excepciones previstas en el código de conducta.

63 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.

64 No obstante, es necesario precisar que 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. En efecto, este Tribunal estima 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.

65 No obstante, la obligación mencionada en el apartado anterior no significa que la Comisión esté obligada en cualquier circunstancia a aportar, para cada documento, las «razones imperativas» que justifican la aplicación de la excepción basada en la protección del interés público, para no perjudicar a la función esencial de la excepción de que se trata, tal como resulta de la naturaleza misma del interés público que debe protegerse y del carácter obligatorio de dicha excepción. En efecto, podría resultar imposible indicar las razones que justifican la confidencialidad respecto de cada documento, sin divulgar el contenido de este último y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial.

66 En tercer lugar, procede examinar si la Decisión objeto de litigio reúne los requisitos de motivación que se derivan del artículo 190 del Tratado. A este respecto, es preciso recordar en primer lugar que la obligación de motivar las decisiones individuales tiene la doble finalidad de permitir, por una parte, que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otra, que el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control sobre la legalidad de la decisión (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de enero de 1995, Branco/Comisión, T-85/94, Rec. p. II-45, apartado 32).

67 A continuación, este Tribunal señala que, en la Decisión objeto de litigio, el Secretario General de la Comisión se ampara simultáneamente en la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones y en la excepción basada en la protección del interés público para justificar su denegación de acceso a la totalidad de los documentos objeto de las solicitudes del demandante, tanto en lo referente a la DG XVI como a la DG XI y sin distinguir entre los diferentes documentos que obran en poder de las respectivas Direcciones Generales. Además, en la Decisión objeto de litigio, el Secretario General confirma las negativas dadas al demandante, por una parte, por la DG XVI, fundada únicamente en la excepción basada en la protección del interés de la Institución en el secreto de sus deliberaciones (véase el apartado 16 *supra*) y, por otra, por la DG XI, fundada conjuntamente en la excepción basada en la protección del interés público y en la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones (véase el apartado 15 *supra*). Para comprobar si la motivación de la Decisión objeto de litigio responde a las exigencias del artículo 190 del Tratado, procede examinar conjuntamente el contenido de aquélla y de los escritos de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994 (véase el apartado 16 *supra*) y de la DG XI de 17 de noviembre de 1994 (véase el apartado 15 *supra*).

68 En lo referente a la denegación de la solicitud de acceso del demandante a los documentos en poder de la DG XVI, resulta obligado señalar que además de la referencia general a la excepción basada en la protección del interés público, la Decisión objeto de litigio confirma el tenor del escrito de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994. Pues bien, en dicho escrito, la DG XVI sólo invoca la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones.

69 Al haberse limitado la Comisión a confirmar, en la Decisión objeto de litigio, el tenor del escrito de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994, sin precisar ni el hecho de que la referencia general a la excepción basada en la protección del interés público afecta asimismo a los documentos objeto de la solicitud del demandante dirigida a la DG XVI ni el vínculo existente entre los documentos que obran en poder de dicha Dirección General y la eventual incoación de un procedimiento por incumplimiento, se deduce de ello, necesariamente, que la Decisión objeto de litigio ha limitado su motivación de la desestimación de dicha solicitud únicamente a la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones, tal como se expone en el escrito de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994.

70 Ahora bien, ni de la Decisión objeto de litigio ni del escrito de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994 se deduce que la Comisión haya cumplido su obligación de ponderar realmente los intereses existentes, impuesta por las disposiciones del código de conducta (véase el apartado 59 *supra*), puesto que tanto la Decisión objeto de litigio como el escrito de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994 se limitan a mencionar la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones para denegar la solicitud del demandante, sin hacer referencia alguna a la ponderación de los intereses existentes.

71 Además, la Comisión no puede sostener ahora ante el Tribunal de Primera Instancia, como hizo en su escrito de 18 de julio de 1996 en respuesta a una pregunta de este Tribunal (véase el apartado 24 *supra*), que todos los documentos de que se trata, incluidos los que obran en poder de la DG XVI, están comprendidos en la excepción basada en la protección del interés público, puesto que la Decisión objeto de litigio se remite expresamente al escrito de la DG XVI de 24 de noviembre de 1994 que no menciona la excepción basada en la protección del interés público.

72 De ello se deduce que, en la medida en que se refiere a la solicitud del demandante relativa a los documentos en poder de la DG XVI, la Decisión objeto de litigio no satisface las exigencias de motivación del artículo 190 del Tratado y, por lo tanto, debe anularse en tal medida.

73 En lo referente a la denegación de la solicitud de acceso del demandante a los documentos que obran en poder de la DG XI, resulta obligado señalar que tanto la Decisión objeto de litigio como el escrito de la DG XI de 17 de noviembre de 1994, cuyo tenor confirma la Decisión objeto de litigio (véase el apartado 20 *supra*), invocan conjuntamente la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones y la excepción basada en la protección del interés público, lo que por sí mismo no puede considerarse incompatible con las disposiciones del código de conducta (véase el apartado 61 *supra*).

74 No obstante, este Tribunal de Primera Instancia manifiesta, en primer lugar, que, si bien es cierto que, en la Decisión objeto de litigio, la Comisión expone en términos generales las razones por las que considera que debe aplicarse la excepción basada en la protección del interés público a los documentos relativos a las investigaciones sobre un eventual incumplimiento del Derecho comunitario que puede dar lugar a la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, no indica, al menos para cada categoría de documentos, las razones por las que considera que los documentos mencionados en la solicitud dirigida por el demandante a la DG XVI estaban todos relacionados con la eventual apertura de un procedimiento por incumplimiento (véase el apartado 64 *supra*).

75 Seguidamente, es preciso reconocer que, en su escrito de 17 de noviembre de 1994, la DG XI tampoco indicó, al menos para cada categoría de documentos, las razones por las que consideraba que los documentos que le habían sido solicitados estaban todos comprendidos en la excepción basada en la protección del interés público. En efecto, se limitó a explicar que «en el caso de los documentos que ha solicitado, las excepciones pertinentes son las relativas a la protección del interés publico (en particular, de las actividades de inspección y de investigación) y a la protección del interés de la Comisión relativo al secreto de sus deliberaciones. Los documentos que ha solicitado se refieren al examen de las denuncias así como a las deliberaciones internas de la Comisión» (véase el apartado 15 *supra*).

76 Finalmente, como la Comisión no indicó en la Decisión objeto de litigio y en el escrito de la DG XI de 17 de noviembre de 1994 que todos los documentos objeto de la solicitud que el demandante presentó ante la DG XI estaban comprendidos en la excepción basada en la protección del interés público, e invocó conjunta-

mente la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones, el demandante no podía descartar que se le denegase el acceso a una parte de los documentos en poder de la DG XI porque estaban amparados sólo por la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones. Ahora bien, ni el contenido de la Decisión objeto de litigio ni el del escrito de la DG XI de 17 de noviembre de 1994 permiten al demandante y por consiguiente al Tribunal de Primera Instancia, comprobar si la Comisión ha cumplido su obligación de ponderar realmente los intereses existentes, impuesta por las disposiciones del código de conducta (véase el apartado 59 *supra*), puesto que ambas invocan la excepción basada en la protección del interés de la Institución relativo al secreto de sus deliberaciones, sin hacer referencia alguna a la ponderación de los intereses existentes.

77 De ello se deduce que, en la medida en que se refiere a la solicitud del demandante presentada ante la DG XI, la Decisión objeto de litigio tampoco satisface las exigencias de motivación del artículo 190 del Tratado y, por lo tanto, debe anularse en tal medida.

78 Por dichas razones, este Tribunal de Primera Instancia considera que el recurso está fundado y que debe anularse la Decisión objeto de litigio.

## Costas

79 A tenor del apartado 2 del artículo 87 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 perdido el proceso la Comisión, procede, habida cuenta de las pretensiones del demandante, condenarla en costas. A tenor del apartado 4 del artículo 87 del mismo Reglamento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por consiguiente, el Reino de Suecia, que ha intervenido en apoyo de las pretensiones formuladas por el demandante, y la República Francesa y el Reino Unido, que han intervenido en apoyo de las pretensiones formuladas por la Comisión, cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

**1) Anular la Decisión de la Comisión de 2 de febrero de 1995 por la que se deniega al demandante el acceso a los documentos de la Comisión relativos al examen del proyecto de construcción de un centro de observación de la naturaleza en Mullaghmore (Irlanda).**

**2) La Comisión soportará, además de sus propias costas, las costas del demandante.**

**3) El Reino de Suecia, la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de marzo de 1997.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

K. Lenaerts